

Formación Gerencial, Año 14 N° 1, Mayo 2015
ISSN 1690-074X

HITOS EN LA HISTORIA DE LA REFORMA UNIVERSITARIA VENEZOLANA

Morela Pereira* Jazmín Díaz-Barrios**

Recibido: Junio 2014 Aprobado: Marzo 2015

RESUMEN

Este estudio documental, sustentado en la hermenéutica, revisa, a través de los procesos históricos vividos en la universidad pública, los eventos que de manera sinérgica, sentaron las bases para el desarrollo de la educación universitaria en el país. Se encontró que éste aconteció en dos etapas, una pre-democrática (1827- 1958), y otra democrática (1958- actualidad). En la primera, se visualizan tres hitos, mientras que en la etapa democrática se observan cinco momentos. Se concluye que la reforma de la educación superior se ha dado de manera lenta y fragmentada, atendiendo a la visión política del momento; sin embargo, en la etapa democrática, el enfoque se pervierte hacia una perspectiva político-partidista.

Palabras Clave: Hitos, Reforma Universitaria, Visión Histórica.

LANDMARKS IN THE VENEZUELAN UNIVERSITY REFORM HISTORY

ABSTRACT

This documental study, sustained in hermeneutic, aimed at reviewing the Venezuelan university reform, through lived historical processes in public university. The Venezuelan reform process has been lived in two main stages, one pre-democratic (1827 - 1958), and a democratic one (1958 - present). In the first, it shows three major landmarks meanwhile, for the democratic era, there are five stages. It was concluded that the higher education reform has occurred in a slow and fragmented manner, in keeping with the political vision of the moment; however, under the democratic stage, this approach has been perverted into a partisan political perspective.

Keywords: Historical Vision, Landmarks, University reform.

INTRODUCCIÓN

Las instituciones de educación superior, a lo largo de su historia, han estado sometidas a los intereses y demandas de los diversos actores que giran en torno a ellas -gobierno, estudiantes, profesores, empleados, obreros, comunidad, empresa-. Por ello, las reformas han constituido una forma de generar cambios tendentes a satisfacer tales demandas.

En este sentido, la educación superior latinoamericana, y por ende la venezolana, ha enfrentado el desafío de las reformas, tratando de adecuarse a los procesos políticos, sociales, económicos, entre otros, experimentados tanto en la región, como en otras latitudes. Sin embargo, estos procesos se han dado de manera diferente en cada país de la zona.

En el caso de Venezuela, el desarrollo de la universidad, y en consecuencia, sus procesos de cambio están indiscutiblemente asociados a la evolución alcanzada por el país en el orden social, económico y político, pues ella

constituye una institución que refleja el acontecer de la sociedad, y sobre ella vuelca su influencia. Región

Tomando en cuenta lo antes expuesto, la presente investigación se planteó como objetivo la revisión, a través de los procesos históricos vividos en la universidad pública, los eventos que de manera sinérgica, sentaron las bases para el desarrollo de la educación universitaria en el país. En tal sentido, se hizo un recorrido por el acontecer de las reformas experimentadas en el sistema de educación superior venezolano, a partir de la consolidación de la República, considerando para ellos dos etapas: La etapa predemocrática y la etapa democrática, propiamente dicha.

En la primera, se visualizan tres hitos cuyo impacto se observará tanto en el mediano como en el largo plazo: la reforma de Bolívar en 1827 que democratizó la universidad, el decreto de educación pública y la creación del Estatuto Orgánico de las Universidades Nacionales de 1946. En la segunda, se tienen cinco momentos determinantes: la ley de

universidades de 1958, su modificación en 1970, la ley de educación de 1980, el proyecto alma mater del 2001 y los cambios de dirección ocurridos en 2004 con la creación del sistema paralelo de educación superior.

Desde la perspectiva metodológica, se empleó un abordaje cualitativo, sustentado en el análisis documental, a través de la interpretación de los textos, desde un punto de vista descriptivo para conocerlos y reflexivo para llegar a la comprensión de los mismos (Gallo, 2012). Es decir, se utilizó una aproximación hermenéutica, la cual se espera ofrezca una visión integradora de cómo ha evolucionado la universidad venezolana a través de los hitos que la han marcado.

Contexto

La reforma de las instituciones de educación superior (IES), es un tema de agenda permanente para la discusión, debido fundamentalmente, a que la dinámica del cambio es continúa. Nuevas tendencias y requerimientos a lo interno y externo

de las mismas, exigen ajustes en sus procesos académicos y administrativos. No obstante, las respuestas a esos cambios varían de un país a otro e incluso de una institución a otra.

Las IES en América Latina, han transitado un largo camino desde su creación, ofreciendo o al menos intentando, dar respuestas a las demandas del contexto histórico, político, económico y social a través del cual han evolucionado. Sin embargo, fenómenos contemporáneos como la globalización, el avance tecnológico, la revalorización del conocimiento, el crecimiento vertiginoso de la población, la democratización de las sociedades, entre otros, han venido revelando limitantes en su capacidad de responder y adaptarse a las nuevas y cambiantes circunstancias.

Históricamente, desde la época colonial, la universidad latinoamericana, giro en torno a la religión, reprodujo las distinciones de clases, raza y credo propias de las elites dominantes. Fue una totalidad, con una visión propia del mundo. Sin embargo, desde el punto de vista

científico, mantuvo a la región al margen de los adelantos que en esa materia se gestaban en otros espacios académicos, sometiéndola a un sistemático atraso. Por otro lado, mediante la acción de sus claustros se introdujo la concepción de la autonomía.

Ya en el siglo XX, el movimiento reformista gestado en Córdoba definió los cambios en toda la región. Siendo que el desarrollo de la universidad, de alguna manera va inextricablemente unida a la evolución del país donde está inserta, este movimiento se entrelazó con el modelo de desarrollo basado en el crecimiento interno, mediante la sustitución de las importaciones, que en distintos momentos históricos de acuerdo con el país, se adelantó en el marco de los procesos democráticos de la región.

En términos generales puede decirse que la reforma de la educación superior latinoamericana está signada a lo largo de todo el siglo XX por Córdoba y ha sido mediatizada por los distintos procesos político-socio-económicos

que ha vivido la región, hasta los 90, cuando la globalización alcanza a la educación y el fenómeno de la internacionalización comienza a tener auge.

Caso aparte lo plantea Venezuela, donde las reformas no se dieron ni al mismo tiempo ni con la misma intensidad que en el resto de Latinoamérica. En este sentido, varios hechos políticos han regido el desarrollo de la universidad: la muerte de Juan Vicente Gómez en 1935, que marcó el fin de 27 años de dictadura, la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1958 y el cambio de modelo socio-económico en 1999 con el advenimiento de un gobierno de izquierda.

La reforma universitaria venezolana

En Venezuela, la primera institución universitaria creada durante la colonia, corresponde al Colegio Seminario de Santa Rosa de Lima (1721). Mediante decreto, el Rey Felipe V, le concede la "...facultad para que pueda dar grados y erigirse este colegio en

Universidad, en la misma conformidad y con iguales circunstancias y prerrogativas que la de Santo Domingo." (Universidad Central de Venezuela (UCV) 1965,54). Comienza entonces a funcionar, la universidad de manera paralela al seminario, ambas instituciones dependientes de una misma rectoría (Rojas 2005). Para 1785, se gesta la segunda institución universitaria que tendrá Venezuela en el período colonial, el Seminario Colegio de San Buenaventura de Mérida de los Caballeros, que alcanzará su rango de universidad en 1810 (Universidad de Mérida), ya en los albores de la república.

Explica Rojas (2005), que para 1827, se introducen cambios que separan totalmente la iglesia de la actividad universitaria. En este sentido, se acoge el modelo napoleónico, que lleva a la reforma del claustro, actualización de las cátedras, incorporación de las nuevas corrientes científicas como es el caso de medicina y la asignación de rentas para darle empuje a la autonomía universitaria.

Añade Rojas (2005) que este es el modelo universitario que privó, durante más de cien años, hasta las primeras décadas del siglo XX, cuando el esquema de dominación político, económico, social y educativo comienza a tambalearse, frente a las presiones de diversos sectores, a la caída de la dictadura, con la muerte de Gómez (1935). Las demandas giraban en torno a una transformación, como vía para alcanzar participación en las actividades económicas y sus beneficios, mejores niveles de vida y acceso a la educación, entre otros aspectos.

Hitos de la reforma universitaria venezolana:

El desarrollo de la universidad venezolana, y por ende, sus procesos de cambio están indiscutiblemente asociados a la evolución alcanzada por el país en el orden social, económico y político, pues ella constituye una institución que refleja el acontecer de la sociedad, y sobre ella vuelca su influencia. Para entender estos procesos, es preciso recorrer el

acontecer histórico de las reformas experimentadas por el sistema de educación superior venezolano, a partir de la consolidación de la República.

Etapa pre-democrática

La educación superior venezolana, heredada del proceso colonial, experimenta sus primeros cambios a la luz de la naciente República. El **primer hito** inició con el decreto de Simón Bolívar, presidente de la Gran Colombia en 1827, cuando la Universidad de Caracas pasa a denominarse Universidad Central de Venezuela (UCV), se logran entre otras cosas: cierto grado de autonomía organizativa y académica; reducen o eliminan restricciones raciales, económicas y religiosas para el ingreso, así como el latín como lengua oficial de enseñanza; disminuyen los costos de matrícula y aumentan los sueldos de los catedráticos (Morles, Medina y Alvarez 2003). Sin embargo, para Casas (1998,212), a pesar del cambio de modelo, la universidad

venezolana continuó al servicio de pequeños grupos privilegiados de la estructura social, económica y política del país.

Es en esta etapa, cuando se adopta el modelo napoleónico como forma de estructuración. La UCV se constituye en un conjunto de facultades, y por ende, escuelas diferenciadas, cuya función principal era la formación de profesionales especializados. En los años siguientes, señala Rojas (2005), fueron escasas las reformas al sistema, debido principalmente a los conflictos de orden político y social.

Un **segundo hito**, se tiene con el Decreto de Instrucción Pública Gratuita y Obligatoria en 1870, cuya trascendencia radica en la oportunidad que brindó a la población de incorporarse a la educación, y abrió el camino para el avance hacia la educación universitaria. El 27 de Junio de 1870 el presidente Guzmán Blanco dictó el decreto, cuyo autor es el doctor Martín J. Sanabria. Este se constituyó en el paso más grande

hacia la democratización de la educación y el desarrollo del país.

El Decreto dividió la instrucción pública en dos etapas: la primaria o universal, que la Ley exige a todos los venezolanos y que los Poderes Públicos están en el deber de dar gratuitamente; y la instrucción libre o voluntaria que comprende los demás conocimientos que los venezolanos quieran adquirir en las demás ramas del saber humano. Estableció que los distintos niveles de gobierno tenían la obligación de promover por todos los medios a su alcance, la instrucción primaria, creando y protegiendo escuelas gratuitas en los poblados y en los campos, de manera que los conocimientos obligatorios estuvieran al alcance de todos.

Este decreto, no sólo previó que la enseñanza primaria llegara a cada rincón del país, sino también a cada ciudadano, incluso los adultos. Adicionalmente, delineó la estructura, la dirección, el control, los recursos y la evaluación de los programas del sistema, incluyendo el decreto mismo, a fin de que en su perfectibilidad, se fuera mejorando

de acuerdo a los cambios del entorno. Venezuela tiene una deuda impagable con estos dos próceres.

Otro importante evento de esta época, lo constituye la creación de la Universidad del Zulia (LUZ) en 1891. De acuerdo con Morles, Medina y Álvarez (2003), en la segunda mitad del siglo XIX la universidad venezolana vivió algunas etapas de esplendor, pero predominaron las de decadencia, debido a la inestabilidad política, las crisis financieras y al intervencionismo oficial.

En la primera mitad del siglo XX, hubo pocos aportes a la educación superior como resultado de 27 años de dictadura que debilitaron y atrasaron su desarrollo. Sin embargo, en el marco del proceso de transición hacia la democracia iniciado en 1936, los estudiantes universitarios, inspirados por Córdoba¹ y con el apoyo de los

¹ La reforma de Córdoba (1918), constituye de acuerdo con Casas (1998), el primer gran cuestionamiento a la universidad latinoamericana dirigido a contrarrestar el control que ejercían los grupos conservadores y el clero sobre la universidad, así como los hechos de corrupción y autoritarismo existentes. El programa reformista incluyó aspectos sociales, políticos y los propiamente académicos,

partidos políticos de la época, sostenían la necesidad de cambio en las instituciones de educación superior del país.

Estos cambios se constituyen en el **tercer hito** de esta etapa, y de acuerdo con Peñalver (1997), fueron plasmados en el Estatuto Orgánico de las Universidades Nacionales de 1946, en el que se fueron configurando reformas académicas y reivindicaciones estudiantiles, raíces de la Ley de Universidades del 58.

La materialización del estatuto fue la creación del Consejo Nacional de Universidades en el Decreto Presidencial no. 408, publicado en la Gaceta Oficial No. 22.123, de fecha 28 de septiembre de 1946 por la

siendo los fundamentales, según Tünnermann (2000);: Autonomía universitaria; elección de los cuerpos directivos y de las autoridades por la propia comunidad universitaria; concursos de oposición para la selección del profesorado y periodicidad de las cátedras; docencia libre; asistencia libre; gratuidad de la enseñanza; reorganización académica, creación de nuevas escuelas y modernización de los métodos de enseñanza; asistencia social a los estudiantes; democratización del ingreso a la Universidad; vinculación con el sistema educativo nacional; extensión universitaria; y unidad latinoamericana. El modelo se propagó por las universidades públicas de la región de manera disímil, de acuerdo con las realidades de cada uno de los países, fue más o menos rápida la asunción de los postulados. En el caso de Venezuela, los regímenes políticos dictatoriales fueron impermeables a los cambios propugnados por Córdoba y los cambios llegaron alrededor de 1945.

Junta Revolucionaria de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela. El objetivo fue mantener la unidad pedagógica, cultural y científica de las Universidades Nacionales, y estaba constituido por un delegado de los profesores y un delegado de los estudiantes de cada universidad, elegido por votación directa y secreta en los sectores respectivos; por los Rectores de las Universidades y por el Ministro de Educación, quien lo preside.

A través del funcionamiento del CNU, de manera sucesiva, fue reformulado el Estatuto Orgánico del Cuerpo introduciéndose modificaciones en los años 1953, 1958 y en el año 1970, cuando se amplía la estructura del organismo al incorporar en la reglamentación a la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU).

Adicionalmente, destaca en este período la apertura del Instituto Pedagógico Nacional (1936) y dos universidades privadas: la universidad (laica) Santa María y la Universidad Católica Andrés Bello, ambas en 1953, así mismo se da

inicio a los programas de postgrados. democrática se resumen el en
 Estos tres hitos de la etapa pre- cuadro 1.

Cuadro 1

Hitos históricos en la etapa pre-democrática

ETAPA	HITOS
PRE- DEMOCRÁTICA	1. Cambio del modelo universitario, a partir del decreto de Simón Bolívar (1827), adopción del modelo napoleónico de universidades, dando inicio a una mayor pluralidad en el acceso de la población a la institución.
	2. Decreto de instrucción pública y obligatoria (1870). Democratización y organización de la educación básica, sentando las bases para el impulso de la sociedad hacia la formación universitario.
	3. Estatuto Orgánico de las Universidades Nacionales de 1946, en el que se fueron configurando reformas académicas y reivindicaciones estudiantiles, raíces de la Ley de Universidades del 58.

Fuente: Elaboración propia (2014).

Etapa democrática

En el ámbito educativo, en la búsqueda de la consolidación de la naciente democracia, se desarrolla una política educativa del Estado que se encauzó hacia la apertura de la educación a las masas, dando acceso a los sectores hasta entonces excluidos del sistema de educación superior, pero ocasionando un crecimiento acelerado de la matrícula estudiantil que ha sido sostenido en el tiempo. De hecho, entre 1958 y 1981 la matrícula se incrementó en casi 3000%, pasando de 11.000

estudiantes a 331.100 (Morlés, Medina y Álvarez 2003).

La notable expansión de la educación superior en los 60s, apoyada por las crecientes asignaciones fiscales del Estado, respondió, no sólo, a las exigencias de legitimación que implicó la instauración del modelo político democrático representativo, de alcances populistas, sino también, a razones de orden cultural y económico. Esta ampliación en las oportunidades de estudio, estuvo asociada a la implementación del modelo de desarrollo basado en el

crecimiento interno, mediante la sustitución de las importaciones; al creciente proceso de urbanización del país así como al evidente crecimiento de los servicios y del aparato estatal que exigía nuevas y mayores demandas de personal calificado (Esté 1998).

De esa manera, la institución universitaria fue, por una parte, el espacio para la formación de los profesionales requeridos por el naciente parque industrial, y por otra, un instrumento de legitimación del nuevo orden político. Plantea Dachner (1995), que en este contexto, surge una alianza entre las universidades y el Estado Reformista. Las primeras van a demandar autonomía y recursos garantizados por las constituciones políticas, y el segundo exigirá orientar dichos recursos a la formación de profesionales que se requieran para la modernización del Estado y para la puesta en práctica del proyecto de industrialización.

En este contexto surge el **primer hito** en la etapa democrática del país: la promulgación de la Ley

de Universidades de 1958. En ella se consagró, en correspondencia con los preceptos de Córdoba, entre otros, el principio de autonomía e inviolabilidad del recinto universitario, cogobierno, función social de la universidad, libertad de cátedras, renovación pedagógica y extensión universitaria.

La autonomía implicará que el recinto universitario será inviolable, es decir no podrá ser allanado, esto comporta ventajas y desventajas ya que también implica que la vigilancia y el mantenimiento del orden es competencia de las autoridades universitarias. Además la autonomía tiene que ver con los recursos universitarios, ya que la universidad cuenta con patrimonio propio, distinto del fisco. En cuanto a las autoridades, son elegidas por votación directa y secreta del claustro y por mayoría absoluta. Previo a esto las autoridades eran funcionarios de libre remoción del ejecutivo nacional.

Por otra parte, el cogobierno implica que la toma de decisiones se descentraliza en distintas instancias

(consejos de escuela, facultad y universitario). Además está en manos de múltiples actores: autoridades, profesores, egresados y estudiantes.

En cuanto a la libertad académica, se deja establecido que las cátedras estarán abiertas a todas las corrientes del pensamiento y con un espíritu democrático. El académico tendrá independencia en la exposición, orientación y trabajos de la materia, sin embargo, deberán elaborar los programas de las mismas y someterlos a aprobación superior. Previamente los académicos estaban supeditados a los mandatos superiores en cuanto a contenidos, forma y fondo.

De igual manera se consagra la función social de la universidad y su contribución a la vida del país, a través de la difusión del saber con la investigación y la enseñanza como herramientas, completando así la educación recibida en los niveles anteriores y con el supremo objetivo de formar los cuadros profesionales de relevo para el desarrollo y progreso del país.

Al respecto, puntualiza Rama (2006,39), que la autonomía fue la conquista de la libertad académica así como la expresión del creciente poder de la sociedad frente a los gobiernos. Sin embargo, para Esté (1998), la entrada en vigencia de esta Ley, representó la prolongación modernizada de la universidad napoleónica, manteniéndose la estructura de facultades y escuelas, con las consecuencias académicas y burocráticas que este modelo comporta.

Sobre este punto, Ribeiro (2006) considera que los resultados de esta modernización fueron mediocres. Debido por una parte, a que, la ciencia se desarrolló de manera disciplinar y no como un campo del saber humano que permitiera explotar sus propias potencialidades. Y por la otra, sostiene el autor, que se mantuvieron criterios elitistas, resultantes en muy pocos profesionales, en comparación con la demanda, dejando a la inmensa mayoría de la población fuera de los avances de la ciencia.

Mencionan Vásquez, Agüera y

Wietse (2001), que el proceso de expansión del sistema, trajo como secuela una creciente masificación, y con ella, la pérdida de calidad en la enseñanza; además, se enfatizó la ineficacia de la administración al compás de una gestión centralizada. Este descenso en la calidad, insisten los autores, es explicada, entre otras cosas, por la necesidad de improvisar con personal docente y de investigación de poca experiencia y trayectoria educativa.

La finalización de la década del sesenta, estuvo signada por una serie de circunstancias, tanto internas como externas, que afectarían el desarrollo posterior de las universidades. A lo interno, las universidades experimentan un proceso de radicalización política y polarización ideológica, en cierta forma inspirado en experiencias revolucionarias de otras latitudes. En este contexto, se produce el Movimiento de Renovación Universitaria (1967-1969), que cuestionó la estructura misma de las instituciones universitarias.

Señala Esté (1998), que el

debate giró en torno a dos aspectos básicos: curricular y administrativo. Una transformación de contenido curricular (en su aspecto formativo, técnico-científico y didáctico) y una reestructuración de las relaciones de poder en los modos de organización y gestión de la vida institucional. Si bien no se alcanzaron las propuestas originales, se abrió la posibilidad a posteriores cambios.

A lo externo, una serie de factores impactan tanto a corto, como a mediano plazo, a saber: las restricciones en la demanda de empleos, el agotamiento del modelo económico, el continuo crecimiento de la matrícula estudiantil en los niveles medio, y la definición de políticas dirigidas a limitar el gasto en el sector de la educación, entre otros, dada la restricción de ingresos petroleros de finales de los 60s.

En atención a lo anterior, la década del setenta, comienza con un panorama económico poco favorable arrastrado desde finales de los sesenta (1969), que incidió en el cambio de la estrategia económica, orientándola hacia un modelo de

desarrollo basado en la diversificación del aparato industrial, así como en el establecimiento de políticas de integración regional para facilitar el crecimiento hacia fuera.

Este proceso es favorecido en el año 1973, con la elevación de los precios del petróleo que supuso para Venezuela ingresos nunca antes vistos.

El nuevo modelo de desarrollo económico implicó, en el plano de la política educativa del sector universitario, la adecuación del nivel superior a los nuevos lineamientos de la estrategia económica. Hubo necesidad de hacerle frente al crecimiento de la matrícula que se convirtió en un problema crítico, por su impacto en el gasto público (Esté 1998). Por otra parte, la política educativa también tuvo dirigida al control político, con el propósito de centralizar y controlar las decisiones así como el proceso de contestación y radicalización política que hasta entonces protagonizaron las universidades.

Este es el contexto en el cual surge el **segundo hito** de la etapa democrática, cual es la reforma

parcial de la Ley de Universidades en 1970. Se introduce la concepción de universidad experimental, y permite además la creación de institutos y colegios universitarios y pedagógicos estrictamente controlados por el gobierno y se estimula al sector privado a brindar su oferta educativa.

El propósito central, de acuerdo a Morlés, Medina y Álvarez (2003), fue restar autonomía y ejercer un mayor control político sobre las instituciones. Con este fin se crea la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), como apoyo técnico al Consejo Nacional de Universidades (CNU) en la tarea de planificación y regulación del desarrollo de la educación superior. Otro propósito del Estado fue dar respuesta, tanto a la demanda interna de estudiantes en formación, como a la demanda externa del mercado laboral, que exigía profesionales acordes con el incipiente proceso de crecimiento industrial experimentado con la modernización del país en esa época

Se crea, en palabras de Morlés, Medina y Álvarez (2003), un

conjunto heterogéneo y doblemente binario de educación superior: universidades vs. institutos de educación superior, por un lado, y sector oficial vs. sector privado, por el otro. De acuerdo con datos del autor, para 1957 existían 6 instituciones de educación superior: 3 universidades nacionales, 2 privadas y un instituto pedagógico. Para 1980 el sistema estaba conformado por 91 instituciones (un crecimiento de más de 1500%), mientras que en el 2001 la cifra alcanzó a 145, destacándose la heterogeneidad e inclinación hacia el crecimiento del sector privado sobre el público.

Agrega García Guadilla (2006), que para el año 2003 se contaba con 163, y en el 2005, ya se tenían 169 instituciones de educación superior en el país. En la actualidad, desafortunadamente, se carece de estadísticas oficiales que den cuenta de la cantidad de instituciones de nivel superior con las cuales cuenta el país. Sin embargo, según datos suministrados por Reinoso - Viceministro de Desarrollo

Académico del Ministerio de Educación Universitario- (La Verdad 2013), al presente, Venezuela cuenta con 172 organizaciones de educación superior, entre colegios universitarios y universidades.

La década de los ochenta inicia plagada de problemas; particularmente se observa el agotamiento del modelo rentista, con el deterioro de los ingresos fiscales y la presión financiera asociada a la deuda externa. Lo anterior incide en el deterioro creciente del bienestar colectivo así como la pérdida de legitimidad y confianza en las principales organizaciones partidistas. En este contexto, el gobierno crea la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), dirigida a promover cambios políticos para democratizar y modernizar la relación Estado-sociedad.

En el ámbito de la educación superior, la política de la COPRE a través de la Comisión de Educación, promueve con mayor énfasis el proceso de diversificación y privatización del sistema, así como las regulaciones al crecimiento

matricular mediante la puesta en práctica de diversas modalidades de ingreso. Adicionalmente, las regulaciones del Estado a la educación superior en esta época, generan el reforzamiento del movimiento gremial, centrado en las luchas por mejoras socio-económicas.

Este es el panorama en el cual se da el **tercer hito** de esta etapa, es decir, la aprobación de la Ley Orgánica de Educación (1980), en la cual se da un espacio preponderante a los programas de postgrado al incluirlos como parte del ciclo de la educación superior. Al respecto, el artículo 26 de la referida ley establece "La educación superior tendrá como base los niveles precedentes y comprenderá la formación profesional y de postgrado...". El reconocimiento de esta actividad, para el desarrollo del país, se puntualiza con la creación del Núcleo de Autoridades de Postgrado (1992), conformado por los directivos de esta actividad en todas las instituciones del país y la Normativa General de Estudios de postgrado (1996).

Esta ley le dio organicidad al sector educativo nacional, recogió variados elementos dispersos y los ensambó en un solo documento rector. Más allá de esto, significó para el país un hito de desarrollo: de una nación subdesarrollada donde el máximo nivel educativo estaba representado por el pregrado, se dio impulso a la formación de postgrado (especializaciones, maestrías, doctorados) que comenzó a estar en el imaginario académico y de los profesionales de la época. Significa un salto cualitativo, la apertura hacia un nivel superior de educación que previamente estaba relegado o ignorado, sin embargo, la evolución fue lenta y su aceptación por la comunidad universitaria se dio de manera paulatina.

En los noventa, la difícil situación social y económica del país unida a la inestabilidad política reinante -dos intentos de golpes de Estado en el año 1992- marcan el panorama que enfrenta la universidad venezolana. El tema del déficit presupuestario es una constante frente al aumento sostenido de la matrícula estudiantil,

el crecimiento de la oferta educativa privada sobre la pública, y la intensificación de la participación gremial de profesores, empleados y obreros en búsqueda de mejoras socio-económicas.

Paralelamente, organismos multilaterales como el Banco Mundial y la UNESCO promueven una agenda de transformación para el sistema de educación superior, en correspondencia con los cambios del sector universitario en América Latina, siendo los temas centrales en el debate: calidad, transparencia, rendición de cuentas, flexibilidad curricular, equidad y pertinencia, uso y manejo de tecnologías de información, transferencia de nuevos conocimientos; así como nuevos ordenamientos jurídicos, legislativos, políticos y organizacionales (Didriksson 2008). Otros temas significativos en la agenda lo constituyen la evaluación y la acreditación.

Para García Guadilla (2011), las políticas públicas en materia de educación superior, experimentaron pocos cambios, a diferencia del

turbulento panorama político que se vivió en la época. Hubo discusión en cuanto a:- El modelo de financiamiento basado en insumos y en negociaciones políticas; - La creación de mecanismos nacionales de rendición de cuentas para el aseguramiento de la calidad; - Actualización de los sistemas de información que permitieran tomar decisiones de alcance estratégico. En ninguno de los casos se concretó reforma alguna. En el plano normativo, se descartó un proyecto de Ley de Educación Superior propuesto por el Congreso Nacional (PLES-1998).

Es una década donde se estimuló la evaluación institucional, pero en la práctica la tendencia fue hacia los programas de orden individual, tal es el caso del Programa de Promoción al Investigador (PPI) y el premio de la Comisión Nacional de Beneficio Académico (CONABA). Un avance importante los constituye el empuje a los programas de postgrado en 1993. Subraya la IESALC-UNESCO (2003), que en Venezuela en las

últimas décadas, en el marco de la crisis iniciada en los ochenta, se han producido muchas innovaciones, pero puntuales y de poca trascendencia nacional. Es cierto, sin embargo que casi todas las instituciones de educación superior (IES) pueden presentar un listado de realizaciones novedosas, pero ellas no logran modificar la situación general.

A pesar de no representar un hito para la educación superior en sí misma, es importante destacar, el giro político experimentado en el país a partir del cambio de gobierno en el año 99, el cual tuvo sus repercusiones en todos los espacios de quehacer nacional. En el sistema de educación superior, hubo un reforzamiento del discurso reformador y se avanzó en materia de formulación de políticas públicas dirigidas a la calidad, la equidad y la pertinencia. Fundamento para estos cambios fue el Proyecto Educativo Nacional (PEN 1999) generado en el marco de la aprobación de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV),

aprobada a finales de 1999. Ambos documentos constituyen la plataforma orientadora de los cambios estratégicos en el ámbito educativo nacional.

En este sentido, el gobierno nacional, planteó desde distintos organismos de la administración pública, una serie de propuestas dirigidas a reformar el sistema de educación superior (Políticas y estrategias para el desarrollo de la educación superior en Venezuela (2001), Alma Mater (CNU-OPSU, 2001), Transformación universitaria: Estrategias de cambio para la educación superior venezolana (CNU, 2001), Las redes regionales de cooperación de educación superior: Estrategias para una concertación entre la educación superior y el Estado (2002), Sistema de evaluación y acreditación para las universidades nacionales (CNU-OPSU, 2002), Tipología de las universidades venezolanas (CNU-OPSU, 2002), Proyecto de Ley de Educación Superior (2003) entre los más destacados).

En su mayoría, estas propuestas no lograron cristalizarse y

en otras hubo pocos avances. Así encontramos el **cuarto hito** representado por el Proyecto Alma Mater, proyecto que puede considerarse como la política pública marco del Estado Venezolano hacia la educación superior en esa época. El origen se remonta al año 1999, cuando la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) adelantó un proceso de sistematización para dar forma a la transformación de la educación superior. Sin embargo, no es sino hasta el año 2001 cuando aparece una publicación que explica el contenido del proyecto. Se busca integrar todo en un sólo sistema y garantizar: la calidad, pertinencia, justicia y equidad social.

El proyecto, de acuerdo con OPSU (2001), fue sustentado en la doctrina constitucional en materia de educación, las políticas del gobierno nacional en el sector de la educación superior y los lineamientos OPSU vigentes, todo visto bajo el tamiz de la situación del sector universitario del país.

El proyecto fue desarrollado en dos grandes programas:

Mejoramiento de la Calidad y Mejoramiento de la Equidad. El primero, pretende elevar la calidad del sistema de educación superior en la búsqueda de la excelencia, a través de cuatro subprogramas básicos: Evaluación y acreditación institucional, Financiamiento y gestión; Sistema de promoción y permanencia de los docentes universitarios; y Fortalecimiento institucional (formación de recursos humanos, investigación y unidades de apoyo académico) (OPSU, 2001).

El segundo programa (mejoramiento de la equidad) se orienta a disminuir las desigualdades en el acceso y el desempeño de los estudiantes en el sistema de educación superior. Se toman en cuenta tres subprogramas básicos: Sistema nacional de admisión, Programas de apoyo económico y Servicios de bienestar estudiantil de las universidades nacionales (OPSU, 2001).

El proyecto Alma Mater representó una oportunidad de ejecutar alguna de las transformaciones que en materia de

educación superior, se produjeron en América Latina en la década de los 90, y llevar a Venezuela al siguiente estadio en el desarrollo de la educación. Desafortunadamente, este proyecto sólo vio la luz hasta el 2004, año en el cual, la dinámica política reorientó la visión del sector, al mismo tiempo que fue desplazado el Director de la OPSU para ese entonces, junto con parte de su equipo de gestión.

Lo anterior, representó el inicio del **quinto hito**. Esa dinámica política, orientada de acuerdo a la doctrina que el gobierno deseaba imponer en la educación, no logró penetrar a las universidades autónomas, no se lograron los acuerdos (gobierno-universidades-gremios) que permitieran la aprobación del proyecto de Ley de Universidades (2003), base imprescindible para generar los cambios propuestos por el gobierno en el sistema de educación superior. El gobierno optó por un sistema paralelo con la creación de programas que fueron conformando y reforzando una *nueva institucionalidad*.

Entre estos se puede mencionar: la gigantesca expansión de la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA), la Universidad Bolivariana y la Misión Sucre. Esta última representada por los Fondos Zamoranos Universitarios, y las Aldeas Universitarias (García Guadilla, 2011). De hecho, Según datos de Morlés et al. (2003:12), durante toda la década del 90 se incrementó la matrícula en 50%; sin embargo del 2001 al 2002 se incrementó en casi 12% y del 2002 al 2004, en 34%.

La tendencia de los cambios en las IES en Venezuela, apuntan hacia el surgimiento de un nuevo sector público terciario que elimina restricciones para el ingreso, altamente descentralizado geográficamente y con restringida autonomía de gestión, adicionalmente en todo el sistema de educación superior (público y privado), hay mayor peso de la regulación gubernamental a partir de la creación de un Ministerio de Educación Superior, orientado a instrumentar políticas en cuanto al

acceso estudiantil, y a la supervisión y fiscalización de las instituciones. (IESALC-UNESCO, 2005).

Cabe destacar que desde el 2005, la política pública emanada del gobierno a través del Ministerio de Educación Superior, ha estado enfocada en la inversión y desarrollo de la nueva institucionalidad, sin ninguna política sobre la transparencia de los grandes recursos financieros invertidos (García Guadilla, 2011). Lo anterior, ha venido reforzando las tensiones preexistentes en el sistema de educación superior tradicional, debido básicamente al relegamiento del mismo por parte de gobierno, sobre todo, de las universidades autónomas.

Adicionalmente, para Albornoz (2001:28), esta política estatal de creación de nuevas universidades en el contexto de la *revolución bolivariana*, "...interpreta a

la universidad según el concepto de comunidad social, no necesariamente académica...". Así, surgieron las denominadas Universidades Bolivarianas, dependientes no sólo del gobierno sino además de sus posturas doctrinarias. Para el citado autor, el acrecentamiento de la población estudiantil en el sistema de educación superior no es garantía de calidad, por el contrario es probable que la disminuya, ya que no es posible crear y mantener una fuerza laboral bien entrenada, docentes e investigadores, con el mismo ritmo que se aumenta la matrícula. Agrega el autor, que abrir el acceso es simple y sencillo para gobiernos de corte populista como es este caso. En el cuadro 2 se presenta un resumen de la etapa democrática.

Cuadro 2

Hitos históricos en la etapa democrática

ETAPA	HITOS
DEMOCRÁTICA	1. Promulgación de la Ley de Universidades de 1958. Se da un giro importante, en correspondencia con los preceptos de Córdoba, al consagrar entre otros, el principio de autonomía e

	<p>inviolabilidad del recinto universitario, cogobierno, función social de la universidad, libertad de cátedras, renovación pedagógica y extensión universitaria.</p>
	<p>2. Reforma parcial de la Ley de Universidades en 1970. Se introduce la concepción de universidad experimental, y permite además la creación de institutos y colegios universitarios y pedagógicos estrictamente controlados por el gobierno. Además, se estimula al sector privado a brindar su oferta educativa frente a la creciente demanda social por acceso a la educación superior.</p>
	<p>3. Aprobación de la Ley Orgánica de Educación en 1980, en la cual se da un espacio preponderante a los programas de postgrado al incluirlos como parte del ciclo de la educación superior. Lo cual significó un salto cualitativo, la apertura hacia un nivel superior de educación que previamente estaba relegado o ignorado.</p>
	<p>4. Proyecto Alma Mater en 1999. Su objetivo fue integrar la educación universitaria en un sólo sistema y garantizar: la calidad, pertinencia, justicia y equidad social. El proyecto fue desarrollado en dos grandes programas: Mejoramiento de la Calidad y Mejoramiento de la Equidad. Pretendía ejecutar en Venezuela transformaciones que América Latina había hecho en los 90. Sin embargo, fue paralizado en el 2004 cuando la dinámica política reorientó la visión del sector.</p>
	<p>5. 2004. Surgimiento paulatino de un sistema universitario paralelo, con la creación de programas que fueron conformando y reforzando una nueva institucionalidad. En ella priva la injerencia gubernamental, y por ende, se restringe la autonomía, así mismo hay disminución de las barreras de ingreso. Priva el criterio de cantidad de matrícula, sin consideraciones de calidad.</p>

Fuente: Elaboración propia (2014)

CONCLUSIÓN

La educación superior venezolana, al igual que la latinoamericana, inició desde los tiempos de la colonia (1721); sin embargo, con respecto a las reformas, los caminos difieren en relación al resto del continente. En nuestro país los cambios no se han dado, ni al mismo tiempo ni con la

misma intensidad.

Los tres hitos que marcaron la etapa pre-democrática, de manera sinérgica, sentaron las bases para el desarrollo de la educación en el país. El decreto de Bolívar inicia la verdadera universidad, separada del clero, donde las palabras autonomía y acceso comienzan a tener sentido (aun con las limitaciones propias de

la época).

Casi 50 años después, se obtiene lo que ha representado el mayor logro educativo en toda la vida del país: la obligatoriedad de la educación primaria, apoyado por la gratuidad de la misma. Guzmán Blanco, a la sazón presidente de la República, y Martín J. Sanabria fueron los autores de este hecho heroico, que brindó a la población la oportunidad de incorporarse a la educación, y abrió el camino para el avance hacia la educación universitaria. Este avance, se plasmó de manera formal en el estatuto del 46, dando pie a la creación del Consejo Nacional de Universidades, proporcionándole al sector universitario un espacio propio en el contexto nacional.

En cuanto a la etapa democrática, los cinco hitos de este período no necesariamente han ido en un mismo sentido. La alta politización de cada evento, signada por los intereses de los gobiernos de turno, más que por las necesidades del país, le ha restado coherencia a las reformas.

La ley de universidades de 1958, consagra los preceptos que 40 años antes se habían promulgado en Córdoba; significó el nacimiento del concepto de universidad autónoma con libertad de gobierno, finanzas, cátedra y espacios propios. La modificación en 1970, se orienta a un incremento del control del Estado del sistema universitario, pero al mismo tiempo, la necesidad de ofertar, lleva a una diversificación y apertura al ámbito privado.

Por su parte, la ley orgánica de educación de 1980 con su reconocimiento e impulso a los postgrados, representó la elevación del máximo nivel educativo del país y por ende un significativo pasó en vías del desarrollo intelectual de la nación, aun cuando su aceptación generalizada se dio de manera bastante lenta. La última década del siglo pasado presencié un rasgo característico del devenir nacional: muchas discusiones, cambios puntuales, ninguna reforma integral del sistema.

El proyecto alma mater del 2001, intento integral de elevar el

nivel de la educación superior venezolana y de homologación con el resto de Latinoamérica, se dio en un momento de efervescencia política transformadora; sin embargo, la agenda autocrática gubernamental, mediatizó y finalmente desestimó las bondades del intento.

La imposibilidad del gobierno de ideologizar las universidades autónomas, aunado a su vocación autocrática, dio como resultado un triste giro para la educación universitaria con la creación del sistema paralelo de educación superior en el 2004. La abrupta apertura a las masas de la educación superior en nuevas instituciones altamente controladas e ideologizadas, no estuvo acompañada de transparencia financiera o calidad académica. Por el contrario, se ha priorizado graduar gente adoctrinada en poco tiempo, pero no se le da la importancia necesaria al conocimiento, que al fin y al cabo es el elemento básico que hace a un profesional exitoso en el campo laboral, con lo cual, de alguna

manera, se condena a estos egresados, a trabajar exclusivamente para el Estado, quien masivamente los ha acogido bajo su seno.

Bibliografías

Albornoz, Orlando (2001). La reforma de la educación superior y la revolución bolivariana. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Unidad de Publicaciones. Caracas, Venezuela. Pág. 383.

Casas Armengol, Miguel (1998). "Hacia la Transformación de la Universidad Venezolana ¿Disfuncionalidad de un Modelo Universitario?", Cuadernos del Cendes, Año 15, N° 37, Pág. 205-220.

Congreso de la República de Venezuela (1970). Ley de Universidades. Gaceta Oficial No. 1429 Extraordinaria de fecha 08 de septiembre de 1970.

Congreso de la República de Venezuela (1980). Ley Orgánica de Educación. Gaceta Oficial No. 2.635 Extraordinaria de fecha 28 de julio de

1980.

Consejo Nacional de Universidades y Oficina de Planificación del Sector Universitario (2001). Proyecto Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación superior. Caracas, Venezuela.

Consejo Nacional de Universidades y Oficina de Planificación del Sector Universitario (2002). Tipología de las universidades venezolanas. Caracas, Venezuela.

Consejo Nacional de Universidades y Oficina de Planificación del Sector Universitario (2002). Sistema de evaluación y acreditación para las universidades nacionales. Caracas, Venezuela.

Consejo Nacional de Universidades (2001). Transformación universitaria: Estrategias de cambio para la educación superior venezolana. Caracas, Venezuela.

CNU-OPSU (2002). Sistema

de Evaluación y Acreditación de las Universidades Nacionales (SEA). Comisión Técnica del SEA. Disponible en: <http://www.ciencias.ula.ve/ComisionCur/Documentos/SistemaEvaluacionAcreditacionCalidadUniversitariaVenezuela.pdf>. Consultado el día 25/05/12.

Dachner Trujillo, Yolanda (1995). Las Universidades en las Sociedades Latinoamericanas. Revista Pensamiento Actual, Vol. 1, No. 1. Universidad de Costa Rica.

Didriksson, Axel (2008). Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. En: Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe. Editores: Ana Lucia Gazzola y Axel Didriksson. Ministerio de Educación Superior. Caracas, Venezuela. Pág. 21-54.

Esté, Nina (1998). La educación superior venezolana. Una institución en crisis. Testimonios orales de sus actores. Universidad Central de Venezuela. Consejo de

Desarrollo Científico y Humanístico.
Caracas, Venezuela. Pág. 156.

Gallo Armosino, Antonio
(2012). Manual de hermenéutica.
Disponible en:
<http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5026&s=49>

García Guadilla, Carmen
(2006). Proyecto CINDA. Educación superior en Iberoamérica 2006. Informe de Venezuela. Disponible en: <http://www.cinda.cl/htm/es.htm>. Consultado el 14/04/12.

García Guadilla, Carmen
(2011). Tensiones de la Educación Superior Venezolana en un contexto de explícita polarización política. Disponible en: <http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/tensionesesup.pdf>. Consultado el 05/05/12.

IESALC-UNESCO (2003). Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe, entre los años 1998 y 2003 Instituto Internacional de la UNESCO para la

Educación Superior en América Latina y el Caribe.

IESALC-UNESCO (2005). Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La Metamorfosis de la educación superior. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). Editorial Metrópolis, C.A., Caracas, Venezuela.

Ministerio de Educación Cultura y Deportes (1999). Proyecto Educativo Nacional (PEN). Caracas, Venezuela.

Ministerio de Educación Cultura y Deporte (2001). Políticas y estrategias para el desarrollo de la educación superior en Venezuela. Caracas, Venezuela.

Ministerio de Educación Superior (2002). Las redes regionales de cooperación de la Educación Superior: Estrategias para una concertación entre la Educación

Superior y el Estado. Caracas, Venezuela.

Ministerio de Educación Superior (2003). Proyecto de Ley de Educación Superior. Caracas, Venezuela.

Morlés, Víctor; Medina Rubio, Eduardo y Álvarez Bedoya, Neptalí (2003). La educación superior en Venezuela. Informe 2002 al IESALC-UNESCO. Pág. 91. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001315/131594s.pdf>. 12/09/11.

OPSU/CNU (2001). Proyecto Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación universitaria. Consejo Nacional de Universidades/Oficina de Planificación del Sector Universitario. Cuadernos OPSU, Número 1. Caracas.

Peñalver, Luís Manuel (1997). Del grito de Córdoba a la reforma hacia el siglo XXI: especial referencia a Venezuela. En: Educación Superior y Sociedad. UNESCO / IESALC Vol. 8 N° 1, pág. 159-169.

Rama, Claudio (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina. Pág. 240.

La Verdad (2013). Gobierno admite que esquema presupuestario actual perjudica la calidad académica. Por: Hugo Delgado. Periódico La Universidad del Zulia. Sección Sociedad, pág.3. Maracaibo, del 17 al 23 de marzo.

Ribeiro, Darcy (2006). La universidad nueva: un proyecto. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. Fundación Biblioteca Ayacucho. Colección Claves de América No. 32. Caracas, Venezuela. Pág. 190.

Rojas, Reinaldo (2005). Historia de la Universidad en Venezuela. Revista Historia de la Educación Latinoamericana, No. 7, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Pág. 73-98.

Tünnermann Bernheim, Carlos (2000). *Universidad y Sociedad. Balance histórico y perspectiva desde Latinoamérica*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Comisión de Estudios de Postgrado de la Facultad de Humanidades y Educación. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. Pág. 288.

Universidad Central de Venezuela (1965). *Cedulario de la Universidad de Caracas*. Instituto de Estudios Hispanoamericanos de la UCV. Caracas.

Vásquez López, José; Agüera Ibáñez, Enrique y Wietse de Vries Meijer (2001). *Retos y perspectivas de la educación superior*. Benemérita universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial, Plaza y Valdés Editores, S.A. de C.V. Puebla, México. Pág. 7-38.