



Vol. 1: Núm. 1 y 2. (2013)



## Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos International Journal of Studies in Educational Systems

**Mensaje especial** *Roberto C. Ángeles Lemus*

**Carta del editor** *Oscar Mauricio Covarrubias Moreno*

### Artículos

#### *Gobierno del sistema educativo*

El déficit de coordinación social en la educación  
*Oscar Mauricio Covarrubias Moreno*  
*Roberto C. Ángeles Lemus*

#### *Evaluación del sistema educativo*

La evaluación de la calidad de la educación básica en México: atributos, fortalezas y retos  
*Roberto Castellanos Cereceda*

#### *Gestión de la ciencia y la tecnología*

Filosofía de la ciencia y enseñanza de la ciencia: exclusión e inclusión de lo femenino en ciencia  
*María de la Luz Flores Galindo*

#### *Educación y desarrollo sustentable*

La agenda de la educación para el desarrollo sostenible en la planeación del desarrollo nacional en México  
*Miguel Moreno Plata*

#### *Educación básica*

Los libros de texto electrónicos gratuitos: un acercamiento a la realidad en México  
*Adriana Plasencia Díaz*

#### *Educación superior*

Gestión de la educación universitaria en el marco de las reformas administrativas: caso Venezuela  
*Ana Salazar Bossio*

Problemas estructurales de la educación superior en México: a los "nini" ni los educan ni los contratan  
*José Antonio Rosique Cañas*

Los estudios universitarios de periodismo en España: la adaptación al EEES y la formación de periodistas en competencias digitales  
*Gloria Rosique Cedillo*

#### *Sistemas educativos nacionales*

Modelo económico y cobertura educativa en México: el escenario en los inicios del Siglo XXI  
*Jorge Enrique Pérez Lara y Roberto Moreno Espinosa*

#### *Diversidad lingüística y cultural*

Multiculturalidad, discriminación e interculturalidad: interrelaciones en el campo educativo y epistemológico  
*Mario Juárez Rodríguez*

### Notas de investigación

El valor de la educación en tiempos de crisis económica  
*Edith García Durante*

Italia: un breve recuento de su sistema educativo  
*Angélica Pérez Ordaz*

### Reseñas

A 50 años de la tesis doctoral de Pablo Latapí: un estudio de educación comparada (México, Francia, Bélgica y Alemania)  
*Laura Patricia Cruz Ruiz*

RIESED, Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos  
*International Journal of Studies in Educational Systems*  
(2013), Vol. 1: Núm. 1-2. (ISSN en trámite).

Journal Electrónico publicado bajo Licencia Internacional Creative Commons 3.0.  
RIESED es una publicación semestral de la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico UNIVDEP, México

www.riesed.org

riesed@riesed.org

@RIESEDJournal





## Gestión de la educación universitaria en el marco de las reformas administrativas: caso Venezuela

Salazar Bossio, Ana Ysabel

*Universidad de Oriente*

 [anasalazarb@udo.edu.ve](mailto:anasalazarb@udo.edu.ve)

*Artículo recibido:* 30 julio 2013  
*Aprobado para publicación:* 25 agosto 2013

---

### Resumen

Venezuela ha vivido diversos procesos de reformas universitarias. El interés en este tema se enfoca en entender por qué las Universidades venezolanas reclaman ser reflexionadas y miradas en diversos aspectos de su dinámica interna. De esta manera se plantean las siguientes interrogantes: ¿Qué ha pasado con los procesos de reformas universitarias? ¿Por qué persisten debilidades en el sistema de educación universitaria, en el marco de un sistema de gobierno participativo? Se concluye que el proceso de reformas se complejiza por la heterogeneidad del sistema de educación universitario y la ausencia de una Ley de Universidades que responda a los nuevos tiempos.

### Abstract

Venezuela has undergone various processes of university reforms. The interest in this topic is focused on understanding why Venezuelan universities claim to be thought out and looks at various aspects of their internal dynamics. This will raise the following questions: What happened to the university reform processes? Why some weaknesses in the system of higher education, in the context of a system of participatory governance? We conclude that the reform process is more complex due to the heterogeneity of the university education system and the lack of a law on universities to respond to changing times.

### Palabras clave/Key words

Educación superior, reforma universitaria, educación pública, reforma administrativa.

---

## Introducción

América Latina se ha caracterizado por vivir diversos procesos de reformas, desde comienzo del siglo XX. Han sido procesos que han recorrido Latinoamérica y que cada país ha vivido de acuerdo a su realidad política, económica y social. Han sido reformas marcadas y determinadas por el contexto político administrativo y los actores de cada país. Dentro de este marco, ha estado inmerso el sistema de educación, es decir, a la par, que se han planteado reformas administrativas en América Latina, se han hecho intentos de reformas, particularmente en el sistema de educación superior. Estos empeños por reformar la educación a nivel universitario se remontan desde principios del siglo XX, con el Movimiento de Córdoba. De modo similar, el sistema de educación universitaria venezolano ha vivido diversos procesos de transformación desde el siglo pasado hasta la actualidad.

Dentro de este orden de ideas, en este trabajo se procura comprender los inconvenientes y logros presentados en las aspiraciones de reforma universitaria en el marco de un modelo representativo (1958-1999) y un modelo participativo (2000-actualidad). En concreto, se afronta brevemente el estudio de las reformas en la educación universitaria venezolana en el periodo comprendido como la etapa de la democracia.

Ahora bien: ¿por qué se investigan las reformas del Sistema Educativo Universitario (en adelante SEU) en Venezuela? En esencia, porque se considera de interés para la comprensión de los temas emergentes en materia de las políticas educativas universitarias, para entender por qué las Universidades venezolanas demandan ser repensadas en diversos aspectos de su dinámica interna. Así como la identificación de elementos particulares que han caracterizado los cambios de SEU en el marco de las reformas determinadas por un modelo neoliberal (representativo) y un modelo revolucionario socialista (participativo). Por consiguiente, el interés es revisar las formas del contexto político administrativo nacional que ha afectado la dinámica de las reformas del SEU.

Las universidades venezolanas se rigen por una Ley de Universidades desde 1958, la cual tuvo cambios en 1970. Desde entonces ha habido una variedad de propuestas de leyes, en diferentes gobiernos, que no alcanzaron a ser sancionadas. Actualmente, el SEU venezolano se debate entre dos fórmulas que encarnan enfoques discordantes. Según el CENDES, aunque no necesariamente contrapuestas en todos sus aspectos, pero la polarización política no permite suponer que puedan conciliarse (CENDES, 2005).

Ahora bien, entre estos dos momentos antes expuestos, partiendo de 1958 hasta llegar a 1999, año de la Constituyente venezolana, la educación universitaria en Venezuela ha vivido diversos momentos para su transformación. Es oportuno aquí, citar a Parra Sandoval, quien indica que las características más importantes de las cuatro décadas transcurridas desde 1958 hasta 1998 expresan el desarrollo de la educación universitaria en Venezuela, en términos de su creciente expansión, su diversificación y su tendencia hacia la privatización (Parra Sandoval, 2010). Por otro lado, el segundo momento desde 1999, la educación universitaria ha buscado contribuir al fomento de los principios de equidad, la pertinencia, la educación superior como bien público, expansión de la matrícula estudiantil, eliminación de las trabas al ingreso, se ha privilegiado el carácter público de

la educación, la creación de nuevas instituciones de educación superior oficiales, así como la municipalización de la educación a través de las Aldeas Universitarias, entre otros.

Sin embargo, aun cuando se han llevado a cabo esfuerzos por reformar el SEU venezolano desde 1958, todavía prevalecen vicios, debilidades y viejos esquemas. Pues las universidades en Venezuela se caracterizan por presentar: una estructura piramidal, concentradora del poder y centralizada; una organización clientelar y donde se privilegia la cultura política partidista. Al respecto, señala Toro que la universidad venezolana producto de la democracia representativa, a partir de 1958, fue estructurando a su interior una compleja red jerárquica piramidal, una racionalidad burocrática clientelar, una ética de obediencia a la jerarquía, una noción de sujeto como funcionario activista o cliente y un discurso político ad hoc (Toro, 2007). La universidad que hemos tenido, es la derivada de la institución partidista de los cogollos del bipartidismo cuyas autoridades tradicionalmente impuestas por estos, distribuyen a discreción la administración y el presupuesto universitario en un proceso burocrático clientelar de naturaleza similar a la que se generaba en el resto de la sociedad; y donde el activismo político es el que conduce a los cargos de autoridad y no la necesaria actividad académica, en estas propiedades coinciden investigadores y especialistas como García Guadilla, Morles y Lanz. Todo lo antes expresado en deterioro de gestiones que puedan favorecer la eficiencia de las instituciones. Es por eso que, entendiendo por SEU las diversas instituciones que la comprenden como: universidades, institutos y colegios universitarios, este ensayo se centra en las Universidades venezolanas, las cuales se catalogan en autónomas o tradicionales, experimentales y privadas. Sucede, pues que cuando se revisan las estructuras, funcionamientos y procedimientos de estas instituciones se encuentra que estas se rigen por una diversidad de leyes, reglamentos y resoluciones que dificultan el diseño de una reforma universitaria homogénea. Se suma a esto los intereses políticos e individuales, y la falta de voluntad política para dar respuesta a la problemática universitaria.

De esta manera, se plantean las siguientes interrogantes: ¿Qué ha pasado con los procesos de reformas universitarias? ¿Por qué persisten debilidades en el sistema de educación universitaria, en el marco de un sistema de gobierno participativo? Es así como se establece el siguiente objetivo: describir los procesos de reformas universitarias en relación a alcances y obstáculos, así como proponer un modelo que contribuya a la transformación de la gestión universitaria.

Se idea así, breve reseña de las reformas universitarias en América Latina; etapas de las reformas universitarias en Venezuela; elementos a considerar para la consolidación de la reforma en las Universidades y finalmente algunas consideraciones.

## Contextualización de las reformas universitarias en América Latina

Para comenzar, la educación universitaria en América Latina ha vivido tres momentos de reforma. El primer momento, caracterizado por la autonomía y cogobierno; el segundo momento, de mercantilización y diferenciación y un tercer momento de masificación e internacionalización (IESALC, 2005). Brevemente, a continuación se hace una descripción de esos momentos o etapas que han marcado las reformas universitarias en Latinoamérica. De las cuales, la educación universitaria venezolana no ha estado exonerada, pues las experiencias en razón de las aperturas para refor-

mar la educación universitaria en Venezuela han estado determinada, medianamente o no, por los acontecimientos y cambios en la región.

De manera que, América Latina en los comienzos del siglo XX, vive su primera experiencia de reformas en relación a la educación superior. Este proceso de cambio y transformación se produce en el marco de un contexto socioeconómico y político representado por la sustitución de importaciones, y donde las clases medias exigían nuevas demandas. Siendo éste el que dispara la primera experiencia de reforma universitaria, pues los tiempos reclamaban la democratización de las universidades y nuevas propuestas académicas que encaminara la educación, formación de los universitarios. Esa primera transformación en América Latina se circunscribió en la Reforma de Córdoba de 1918, es así, como se produce un crecimiento de la universidades públicas; al mismo tiempo que, manifiesta el Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC, 2005), se superan los modelos de élite y se democratiza el acceso a la educación superior a nuevos contingentes urbanos que gracias a la formación profesional accedieron a una significativa movilidad social.

En relación a la segunda reforma universitaria esta se caracterizó en el continente, por ser un modelo o propuesta enfocada entre lo público y privado ;entre lo universitario y no universitario, entre baja calidad por un lado y /o mucha calidad por otro lado, entre otras. Por lo tanto, ha sido la etapa de la mercantilización y diferenciación. Es decir, privó la privatización de la educación universitaria, sin garantizar la calidad, al mismo tiempo que se instauran fuertes maquinaria de exclusión. Se expresa en el documento IESALC: la crisis de esta etapa de la educación superior en América Latina se produjo junto a un incremento significativo de la demanda estudiantil y, marcado por la creciente renovación de saberes en el marco de las sociedades del conocimiento, del desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación, de la globalización económica y de la creciente internacionalización de la educación superior.

De esta manera, se genera una *tercera ola de reformas* en la educación universitaria en América Latina. Esta se ha definido como la masificación e internacionalización, pues se distinguió, según el informe IESALC: “las nuevas tecnologías de comunicación e información, las nuevas demandas de acceso de la población, incluyendo sectores fuertemente marginados con anterioridad como los grupos indígenas u otras minorías como las personas con discapacidad o los migrantes y la presencia creciente de sociedades del conocimiento que promueven la educación a lo largo de la vida, la mercantilización del conocimiento y la renovación permanente de los saberes” (IESALC, 2005:13). Es decir, las nuevas tendencias, escenarios presenta una nueva reforma que pone en sintonía e integración a universidades, sociedades y gobiernos enfocadas hacia la masificación, la nueva regulación nacional e internacional, las nuevas tecnologías de comunicación, las nuevas fronteras de la educación y los nuevos saberes. A esta tercera reforma de la educación universitaria y donde se introducen nuevos elementos y actores, se ha incorporado Venezuela, por ejemplo, recapitulando el Artículo 103 (CRBV): Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones...La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo...De igual manera, se reconoce a los indígenas en un Capítulo, que comprende desde el artículo 119 hasta el 126. Se

synetiza el artículo 121 en el cual se expresa que los pueblos indígenas tienen “derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones”. De esta manera, Venezuela, en lo relacionado con educación universitaria se inserta en las demandas del contexto internacional.

En otras palabras, la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), supone transformaciones radicales en la concepción del Estado Venezolano, en todas sus instancias, lo cual determina una profunda revisión de todas las políticas públicas del Estado, de la cual no escapa la cuestión de la educación superior (Venezuela, 1999). Uno de los puntos más importantes de la reforma del marco normativo de este nivel de educación, es lo atinente a la vinculación de las universidades con el entorno en el cual ejercen su actividad académica.

## Reformas de la educación universitaria venezolana

En el marco antes descrito, la evolución de la educación universitaria ha estado inserta en el sistema de reformas del Estado venezolano. Los primeros procesos de reforma en Venezuela se llevan a cabo en la década de los 30, una vez que muere el dictador Juan Vicente Gómez. La misma se caracterizó señala Parra (2010: 112) por el “consenso entre sectores diversos, que lograron acordar tareas, formas organizativas y objetivos”. Hay que destacar que esta primera reforma tuvo su inspiración en el Movimiento de Córdoba. Este cambio se mantuvo desde 1936 a 1958, impregnada por elementos como: el modelo autónomo, popular y democrático; en este periodo nace el primer instituto Pedagógico y las dos primeras universidades Privadas; la dedicación de los profesores a la universidad fuera de manera más elocuente y significativa.

Es así como a partir de 1958 Venezuela inicia una etapa democrática, por ende el sistema educativo universitario es influenciado por este cambio político y social destacando algunas características en la Universidad venezolana: la autonomía universitaria; el crecimiento matricular; la diferenciación de la educación superior (universidades, institutos tecnológicos y colegios universitarios, tanto públicos como privados); el crecimiento en el número de las universidades con carácter experimental (lo cual contribuyó con la fraccionamiento de la calidad y el prestigio de estas instituciones, se han caracterizado por su sumisión política al grupo político en el poder, en un ejercicio de clientelismo que garantiza mayor control por parte del gobierno).

Dentro de este marco democrático, Venezuela vive una crisis del sistema político venezolano en los 80 y comienzo de los 90, lo cual impulsó un proceso de reforma administrativa que estuvo destinada a repensar la sociedad venezolana y la calidad de sus instituciones gubernamentales. Efectivamente, la década de los ochenta muestra evidencias del deterioro creciente de la economía venezolana, lo que dio origen al llamado “viernes negro”. Es así como se exacerban tensiones largamente acumuladas entre el Estado y la sociedad. En este orden de ideas, en una apretada síntesis se puede decir que para 1989 el escenario venezolano era el siguiente: El pacto de punto fijo había caducado, la fabulosa renta petrolera y el modelo consumista sustentado en el modelo de sustitución de importaciones, se había agotado, la fuga de capitales había aumentado y el fisco mostraba un déficit, la estructura del Estado “ahogada” por la gravedad de la deuda externa, ante una descomposición del régimen económico, electoral, jurídico, ético, cultural, político y administrativo,

se incrementó el desempleo, la polarización social y política advertía sobre la convivencia entre las clases sociales considerando de que la distribución del ingreso se hacía regresiva y las bases de la seguridad pública estaban quebradas. La educación universitaria, según Morles, en esta etapa de democracia representativa se caracterizó por la masificación de este nivel educativo, diversificación de las instituciones, consolidación del sector privado, crecimiento de las carreras, afianzamiento de los estudios de postgrado y de la investigación, “burocratización de las instituciones, clientelismo político e incapacidad de los gobiernos para convertir la educación superior en un verdadero sistema y en factor relevante para el desarrollo nacional” (Morles, 2003:13).

Por lo tanto, estas dinámicas en la actualidad han adquirido gran importancia y se han configurado en elementos importantes en el diseño de políticas en la educación superior y, al mismo tiempo, adquieren un matiz mucho más amplio al quedar envueltos en este concepto dos procesos fundamentales, como son la responsabilidad social de las universidades y la consolidación de las políticas de rendición de cuentas.

Con base a ello, la Reforma Universitaria estará comprensiblemente convertida en nuevas formas y estructuras organizativas de administración curricular, en consecuencia afectará los entes principales de la educación, en el sentido de objetivos, contenidos, metodologías, evaluación, medios y recursos instruccionales y también a los procesos y decisiones desde su propio ser. La transformación no se debe hacer para intervenir sobre educación pues se corre el riesgo de orientarla hacia una determinada dirección. Los universitarios evolucionan sobre sus propias prácticas e ideas y sobre su fin ideológico. Otrora, parte de la reforma estuvo contaminada de política y las fuerzas exógenas que la modelaron y modularon. Tal como lo señala Esparza “La universidad surge frente a los dioses que pretenden imponerse a la razón para convertirla en esclava de sus dogmas y de sus necesidades”.

Desde este escenario, se da la simiente para que Venezuela entre a otro escenario político, social y económico desde 1999 lo cual ha llevado a la implementación de transformaciones en el sistema público venezolano. Estas planteadas desde el poder ejecutivo como proyecto de Gobierno, en el marco del Socialismo del Siglo XXI. En esta perspectiva Córdova expone que por un lado la expansión del aparato público y por el otro, la creación de una administración paralela a la ya existente, con funciones que se solapan con la administración tradicional (Córdova Jaimes, 2006:5).

En este contexto ha estado incorporado el sistema de educación universitario venezolano. Si la primera etapa se caracterizó por la privatización, diversificación, incremento de la matrícula estudiantil. A partir de 1999 en el nuevo marco Constitucional se da inicio a un proceso de reformas en la educación universitaria. No obstante, señala García Guadilla, en la primera década de los dos mil, recién instaurado el gobierno de Hugo Chávez, la educación superior se encontraba con un doble desafío (Carmen García Guadilla, 2012). Por un lado, debía enfrentar las tensiones acumuladas por ausencia de reformas orientadas a organizar el sistema, pero además debía encarar los desafíos emergentes de una nueva agenda de transformación del milenio que comenzaba (nuevos contextos globales caracterizados por fuerte competencia por los talentos, nuevas formas educativas transnacionales, fuertes dinámicas de movilidad (profesores, estudiantes y el propio conocimiento) y alta explosión de la interactividad en los procesos de aprendizaje y en las relaciones con el entorno, debido a los nuevos avances que se dieron en la internet a comienzos del presente siglo.

Señala, Morles (2003) que respecto a la educación superior la nueva Constitución fortalece el Estado docente, la autonomía universitaria y la gratuidad total de la educación en todos los institutos oficiales. Esto hace que el Ejecutivo Nacional se vea en la obligación y necesidad de aumentar significativamente el presupuesto de la educación, particularmente el del nivel superior (que en todas partes del mundo es el más costoso), y de crear dos nuevos Ministerios, el de Ciencia y Tecnología (año 2000) y el de Educación Superior (año 2001), con lo cual se fortalece jurídicamente este sector. Se ratifica lo antes señalado en La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la cual reza en su Artículo 102, donde se define la educación como derecho humano, deber social fundamental, democrática, gratuita y obligatoria, es un servicio público y el Estado junto con la familia emprenderá un proceso educativo sustentado en principios constitucionales.

En esta nueva etapa conocida como refundación de la República, expresa Parra (2010) se evidencian tres momentos en relación a la educación universitaria venezolana: el primer momento comprende desde el año 1999 hasta el año 2002 cuya medida más importante ha sido la creación de nuevas instituciones; el segundo momento comprendido de 2003 a 2009 periodo en el cual se eliminan los requisitos de ingreso y el tercer momento que va desde el 2010 hasta la actualidad representa el desarrollo de la municipalización de la educación a través de la Misión Sucre. Durante este periodo los criterios que rigen las políticas para atender la educación universitario se enfoca en: Educación Superior como servicio público, Calidad e innovación, Ejercicio del pensamiento crítico, Equidad, Pertinencia social, Formación integral, Fortalecimiento de lo académico, Autonomía y Articulación vertical y horizontal y cooperación internacional (Parra, 2010). Por lo tanto las políticas en educación universitaria, destaca González (2008) "...se centraron en un esfuerzo de expansión de la matrícula estudiantil... mediante la eliminación de las trabas al ingreso, la reivindicación del carácter público de la educación...La creación de nuevas instituciones de educación superior oficiales..." De esta manera, nace el proyecto Alma Mater en esta primera etapa, con el objeto de mejorar la Calidad y la Equidad de la Educación Universitaria, con el cual se pretendía mejorar los niveles de calidad, una orientación hacia la excelencia en las instituciones universitarias, por medio de la puesta en práctica de un sistema de evaluación y acreditación institucional, un sistema de asignación, seguimiento y control presupuestario, un sistema de carrera académica y del fortalecimiento institucional. De igual forma, se pretendía la modificación del sistema nacional de admisión en la educación superior, establecer un sistema de auxilio financiero y atender los factores que afectan el desempeño (República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Educación Superior. Consejo Nacional de Universidades. Oficina de Planificación del Sector Universitario, 2002).

No obstante, en esta *primera etapa* muchas de las acciones planteadas quedaron sin efecto. Entre los pocos logros, el Centro Interuniversitario de Desarrollo (Carmen García Guadilla, 2006) menciona el aumento significativo del presupuesto asignado a la educación superior para 2000 y 2001, aunque ello no fue una política constante en el tiempo. La *segunda etapa* caracterizada por la intensificación del proceso hacia el socialismo del siglo XXI (Parra, 2010), se enmarca en el Proyecto Nacional Simón Bolívar. De esta manera se establecen como objetivos estratégicos (González Silva, 2008): La universalización de la educación superior; la generación y apropiación social del conocimiento a partir del fortalecimiento de las capacidades nacionales; el impulso a un nuevo modelo educativo, centrado en la formación ética; dirigido a transformar la sociedad, a comprender la realidad y el entorno y a insertarse en el modelo productivo socialista; la creación de nuevas IES y la

transformación de las existentes; la municipalización de la educación superior; la construcción de un sistema de educación superior; el fortalecimiento de la educación superior en su papel en los procesos de unión con la comunidad latinoamericana y caribeña y en el desarrollo de vínculos con los pueblos del mundo. Es así como, producto de estos lineamientos surgen en el año 2003 la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) y la Misión Sucre. La primera, propone la formación integral orientada a educar “profesionales ciudadanos y ciudadanos profesionales” (Castellano, 2004:53); la segunda, objetivo de posibilitar la incorporación y prosecución de estudios en la educación superior de todos los egresados de la educación secundaria, que no habían sido admitidos en ninguna institución de educación superior oficial (MPPES, 2009).

El profundo cambio que se experimenta en el subsector de educación superior a través de la Misión Sucre, como respuesta a un plan extraordinario del gobierno venezolano de carácter estratégico; ha incorporado a miles de bachilleres y bachilleras a los estudios superiores, bajo formas de administración llamadas Aldeas Universitarias, lográndose así la municipalización de la educación universitaria. Entonces, es impostergable profundizar esta novel cualidad de llevar la universidad a todos. Es una necesidad conjugar masificación y calidad. Las carencias observadas, las nuevas realidades y necesidades de un conocimiento más humano, requiere de una “adecuación cada vez más amplia, profunda y grave entre nuestros saberes disociados, parcelados, compartimentados entre disciplinas y, por otra parte, realidades o problemas cada vez más pluridisciplinarios, transversales, multidimensionales, transnacionales, globales, planetarios” (Morín, 2002:108).

En conclusión, a través de estas políticas se buscó el aumento de la cobertura de la educación universitaria oficial, es decir la universalización, al respecto el MPPES Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (2008) expresa la tasa bruta de matriculación en Venezuela es de 83%, lo cual coloca al país, en ese sentido, en el segundo lugar con relación a América Latina, después de Cuba. Otro elemento importante en este periodo, ha sido la municipalización de la educación, siendo estas representadas en las llamadas Aldeas Universitarias. Esta parte de la vinculación de la educación con el contexto regional y local teniendo como referente la cultura propia de las comunidades (Gobierno Bolivariano de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, 2008). En esta misma etapa, Mediante el Decreto 6.650 del 24 de marzo de 2009, publicado en Gaceta Oficial Nº 39.148 del 27 de marzo 2009, se oficializa la creación de la Misión Alma Mater. La cual, tiene como propósito impulsar la transformación de la educación universitaria venezolana y propulsar su articulación institucional y territorial, en función de las líneas estratégicas del Proyecto Nacional Simón Bolívar, garantizando el derecho de todas y todos a una educación universitaria de calidad sin exclusiones (MPPES, 2009:2).

Lo anterior, implica que la educación superior está frente al reto de desarrollar nuevos modelos organizacionales, en los cuales su pertinencia social se convierta en un criterio orientador de significativa trascendencia, si se la entiende como la necesaria correspondencia de una institución con las demandas que se desprenden de la sociedad hacia ella, en un escenario histórico determinado. Las propuestas de la reforma del modelo de educación superior en Venezuela han estado orientadas en torno a dos cuestiones que, en definitiva, parecerían apuntar hacia la consecución de una mayor conexión del espacio universitario con la sociedad; así, Alves señala que al lado de las dimensiones administrativas, académicas y teóricas, se debían fortalecer sus dimensiones comunales, acercándolas más a su entorno, involucrándolas en él mediante sus propuestas curriculares,

para que puedan transformarse en vías significativas para los cambios sociales, de manera que el conocimiento que se construya posea mayor pertinencia social (Alves, 2005).

Ahora bien, cuando se revisa el decreto se encuentra que en sus objetivos, alcances y componentes destaca el deseo e intención de transformar la educación universitaria a través de la creación de nuevas instituciones de educación superior y el fortalecimiento de las existentes y la transformación de la educación superior en función de la construcción de una sociedad socialista (Parra, 2010). Sin embargo sus resultados más concretos son la creación de la Universidad de las Artes, la Universidad de la Seguridad, la Universidad Bolivariana de Trabajadores Jesús Rivero y el Instituto Latinoamericano de Agroecología Paulo Freire.

Es oportuno resaltar que, por su parte, García Guadilla recoge una primera etapa de esta nueva institucionalidad desde 1999 hasta 2005 e indica que “en este primer período hubo un avance en políticas públicas dirigidas a la calidad, la equidad y la pertinencia para todo el sistema, o sea la polarización no se había hecho tan explícita” (Carmen García Guadilla, 2005:5). La segunda etapa para esta investigadora, comprende desde 2005.

En relación a la llamada *tercera etapa* o momento de la educación universitaria a partir de 2010 se percibe un crecimiento y fortalecimiento de nuevas instituciones universitarias, al respecto expresa García Guadilla (Carmen García Guadilla, 2012:3-4) que:

*En el año 2000, Venezuela tenía una matrícula de pregrado alrededor de ochocientos mil estudiantes; para el 2010 tiene más de dos millones. Las nuevas universidades y programas que fueron consolidando una “nueva institucionalidad”, están conformadas por la gigantesca expansión de la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA), la Universidad Bolivariana la Misión Sucre, y expresiones de esta última como los Fundos Zamoranos Universitarios, y las Aldeas Universitarias.*

Claro está, que en esta etapa ha habido una gran expansión a través de la nueva institucionalidad, sin embargo, se critica que las políticas se “focalizaron en la cantidad, sin que se hubieran superado los problemas de calidad de la educación que antecede a la superior” (García Guadilla, 2012:7). De esta manera, persiste la problemática en relación a la calidad que se ha resistido desde la década de los 80 y 90. Por otro lado, se encuentra que “otra crítica ha sido la sumisión o conversión de las nuevas instituciones en escuela de cuadros, con pensamiento único, sin espacio para desarrollar otras ideas, sin tolerancia para que profesores y estudiantes diserten sobre posiciones diferentes a las del gobierno” (García Gaudilla, 2012:9).

La nueva Constitución plantea varios aspectos vinculados a la educación superior, a partir de los cuales se han formulado un conjunto de medidas, muchas de ellas todavía sólo en el papel, que suponen una transformación y reestructuración del nivel. En este contexto se propone el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior. En tal sentido, este Proyecto tiene como objetivos: lograr una mayor pertinencia social de la educación superior, mejorar la equidad en el acceso y en el desempeño de los estudiantes, elevar la calidad de la educación superior, optimizar la eficiencia en el manejo de los recursos, reorganizar el sistema de educación superior y estimular la cooperación internacional (CNU/OPSU, 2003).

En razón de estos objetivos se definen dos componentes del Proyecto: calidad del sistema de educación universitaria y equidad en el acceso y optimización del desempeño de los estudiantes de

educación universitaria. Uno de los objetivos del primer componente, se refiere a la necesidad de "brindar a los profesores universitarios del sector público, los incentivos y remuneraciones acordes con su nivel y su desempeño académico, a través de la creación de un sistema nacional de la carrera académica" (CNU/OPSU, 2003).

Es de esperar que la aplicación de esta política, que supone la evaluación permanente de los profesores, encuentre el clima apropiado de recepción, toda vez que, como ya se señaló, el camino recorrido por las iniciativas, casi aisladas que significaron el PPI y el CONABA, (Programa del Profesor Investigador y la Comisión Nacional para el Beneficio Académico), han preparado a las personas para aceptar la evaluación del desempeño como la oportunidad de conocer mejor las capacidades y ponerlas al servicio de una universidad de calidad.

Concluyendo, se puede agregar que la educación universitaria en Venezuela se ha distinguido por vivir distintos momentos e intentos de reformas universitarias. Se dice ensayos, conatos, pues solo ha habido intenciones sin concretar en impacto y resultado esperando, sin negar los pequeños logros. Por ejemplo, en los 80 y 90, no se logró concretar los cambios que en materia de legislación exigía el sector, por otro lado, Venezuela no se incorporó en materia de educación universitaria a la oleada de reformas que vivía América Latina (Parra, 2010 y García Guadilla, 2005). Por su parte, Morles (2003: 4), señala que el desenvolvimiento del sistema de educación universitaria, particularmente en el periodo 1990-2001,

“Se ha caracterizado por un alto volumen y un crecimiento acelerado de dicha actividad, la existencia de una gran heterogeneidad y desarticulación institucional y una gran preocupación por la postergación de soluciones a los problemas de pertinencia, calidad, financiamiento y vacíos jurídicos de esta actividad”.

El carácter específico de la institución universitaria y de su gestión es producto de una larga trayectoria histórica. Sus notas esenciales fueron modeladas por procesos sociales universales y por las circunstancias nacionales enfrentadas. En los inicios mismos de esa trayectoria está la aspiración de autonomía, la presencia de esferas diferenciadas de autoridad, la legitimidad de la participación de sus integrantes y los conflictos por la regulación externa.

La cuestión del control institucional formó parte de luchas cuya resolución dio lugar a modelos de gobierno aún vigentes, a la diversidad de arreglos en la composición de los niveles de conducción y a los diversos modos a través de los que el Estado o las corporaciones trataron de incidir sobre la gestión universitaria. Los documentos que reglaban su existencia estaban centrados en estas cuestiones: la definición de los poderes de supervisión, los sistemas de autoridad y las garantías para los integrantes de la comunidad universitaria.

La noción más simple y temprana reducía la gestión universitaria a la preservación del espíritu y de la concepción a que respondía la institución, con escasas funciones administrativas y de coordinación. La misma estructura típica de las Facultades – y aun de los Rectorados - reflejaba la existencia de dos ámbitos que operaban con gran independencia: las secretarías académicas y administrativas.

Considerando lo antes descrito a continuación se presenta los elementos del modelo abordado (Pollit & Bouckaert, 2010).

## Aproximación conceptual para un modelo de reforma de la gestión universitaria

La gestión para un modelo de reforma universitaria no puede concebirse desde una perspectiva lineal, se trata de una concepción circular, sistémica, compleja, interdisciplinaria y transdisciplinaria. Desde una sola dimensión no puede propiciarse el cambio. Para lograr el cambio institucional se debe actuar desde una visión multidimensional.

Para abordar el tema de la gestión de cambio institucional es necesario tener claridad sobre el concepto de universidad. La nueva concepción no se detiene en considerar la universidad solo como un ente dedicado exclusivamente a la formación de profesionales. La universidad debe ofrecer soluciones a los grandes problemas de la sociedad a partir del conocimiento como elemento transformador.

Considerando lo expuesto, en el desarrollo de este escrito se percibe que aun cuando, a partir de la década de los 80 ha habido un incremento de los procesos de reforma en el sector público en Latinoamérica, y contemplando que la administración pública venezolana ha estado inserta en procesos de reformas, desde 1984 durante la gestión de Jaime Lusinchi, ordenándose transformaciones de reorganización administrativa en varios Ministerios, Institutos Autónomos, y empresas del Estado. Sin embargo, el tema de las reformas universitarias ha sido de menos profundidad, para no decir nulas. Pues todavía, hoy persisten deficiencias y procesos superficiales. Por lo tanto se pregunta ¿cuáles han sido las faltas y obstáculos que impiden concretar, a través de un proceso de reformas los cambios que demanda la universidad venezolana?

De ahí que, en este trabajo se aborda a Pollit y Bouckaert quienes esbozan un modelo de reforma de la gestión pública que considera factores socioeconómicos, el sistema político, la toma de decisiones por las élites, el sistema administrativo y los efectos de sucesos.

Consecuentemente, se reflexiona en relación a la realidad de la universidad en Venezuela, donde durante más de cuatro décadas se han llevado a cabo reformas en el sector universitario, mas sin embargo, prevalecen debilidades, desaciertos y vacíos, por lo cual asoman interrogantes como las siguientes ¿Qué se ha dejado de hacer en los procesos de reforma universitaria?, ¿Por qué persiste el problema de la calidad y las deficiencias financieras en las universidades?

En respuesta a estas interrogantes se debe señalar que ciertamente las reformas universitarias deben disponer de nuevas legislaciones y seguidamente diseñar, formular y optimizar procedimientos; sin embargo, los intentos en Venezuela, regularmente se han enfocado en el marco legal<sup>1</sup>, pero sin mayores avances, lo cual no es suficiente, pues cuando se hace referencia a reformas en la educación universitaria se debe partir de los lineamientos impartidos desde el Estado con la intención

---

<sup>1</sup> Desde la Ley de Universidades de 1958, con modificaciones en 1970, ha habido varias iniciativas aunque ninguna de ellas logró aprobarse. En la década de los ochenta, se propuso un Anteproyecto de Ley de Educación Superior, cuya iniciativa partió del Ministerio de Educación. En la década de los noventa, circuló una propuesta de Ley de Educación Superior (PLES-1998), por parte del Congreso de la República. La década del 2000-2010 quedará en la historia como el período de proliferación de propuestas de leyes de educación superior. En total seis (García Guadilla, 2011:17-22).

de generar variaciones en el sector; así como el involucramiento de los actores principales de la educación universitaria. Ellos son: estudiantes, docentes e investigadores, personal técnico y egresados. De hecho, Morles (2003: 65) declara que por reforma educativa se comprenderá,

*No solamente la introducción o modificación de prácticas, instrumentos o tecnologías de enseñanza o de aprendizaje diferentes a los tradicionales, sino también las políticas o estrategias novedosas que, promovidas o ejecutadas por el Estado u otras instituciones sociales, inciden de alguna manera en el mejoramiento del sector al cual se refieren.*

En atención a la problemática expuesta, se hará a partir de este momento un intento por identificar y explicar aquellos elementos que se consideran de significación para concretar una reforma universitaria en Venezuela, en el marco del modelo del Estado Neo-Weberiano (Pollit y Bouckaert, 2010). Esto en procura de entender como señala Lanz (2005:136) ¿Dónde está el problema entonces? ¿Por qué nuestras universidades son tan resistentes a los cambios? ¿Cómo explicar este conservadurismo que se observa en todos lados?

Por consiguiente, se distingue que uno de los problemas para llevar a cabo las reformas universitarias se inicia en un elemento de gran significación la Toma de Decisiones. Cuando se revisan las experiencias vividas en las últimas tres décadas se ha procurado reformas en el sector universitario, éstas se han originado en su mayoría de arriba hacia abajo. Esto indica que los intentos de reforma se han propiciado por políticos y directivos públicos, desde los diversos Poderes Públicos, es decir las élites.

Sin embargo, por otro lado, Venezuela es uno de los pocos países latinoamericanos que no realizó políticas públicas de educación superior en la década de los noventa, aquellas relacionadas con elevar la coherencia del sistema de educación superior como tal. Debido a ello, Venezuela no ha logrado superar el modelo de financiamiento basado en insumos y en negociaciones políticas; no existen mecanismos efectivos de información y aseguramiento de la calidad, esto es, no se han creado sistemas de rendición de cuentas como sucedió en la mayoría de los países avanzados en la década de los ochenta, y en muchos países de América Latina en la década de los noventa, incluido Cuba; y no existe información actualizada que permita tomar decisiones de manera estratégica. Este tipo de reformas que quedaron pendientes en la década de los noventa, es responsabilidad del Estado, y por tanto del actual gobierno. El cual, no ha logrado revisar la distorsionada distribución del presupuesto; la ingobernabilidad que produce la organización por la que se rige. No ha logrado implementar procesos de evaluación flexibles, dinámicos, que sean capaces de incorporarse a las nuevas formas de gestión, y a la toma de decisiones. No ha dado suficiente visibilidad a los aspectos académicos positivos que se producen (a pesar de la ingobernabilidad de la estructura administrativa), más debido a la mística de muchos profesores e investigadores, que a los incentivos salariales.

En relación a este elemento, *toma de decisiones*, se debe tener presente dos consideraciones: primero, que los procesos de reforma no suelen ser exhaustivos. Pues, quienes procuran llevar a efecto las reformas se interesan en modificar solo algunos sectores, áreas o programas, pero raramente tratan de cambiar todas las instituciones públicas (Pollit y Bouckaert, 2010), es decir prevalecen reformas parciales provenientes de diversos teóricos. La segunda, está referida con la intención de la reforma, pues en ocasiones los frutos son insignificantes si se comparan con el objetivo inicial

del cual parten las reformas. En cierta medida, la implementación de las reformas universitarias ha carecido de gobernantes, gerentes públicos y políticos plantados y con el firme propósito de producir cambios orientados a la conquista de una nueva universidad, impregnada de pluralismo, de mecanismos de inclusión, apolítica, participativa, con estructura menos piramidal y de calidad. Los nuevos tiempos exigen que la universidad venezolana se transmute, que se haga consciente y asuma como bandera su responsabilidad social, al respecto Conferencia Mundial de Educación Superior (2009) cita que “La Educación Superior como un bien público es la responsabilidad de todos los miembros de la sociedad, especialmente de los gobiernos”.

Otro elemento, expuesto en el modelo en estudio está referido con factores socioeconómicos. Acerca de este se dirá que son variados y diversos, algunos estructurales y otros coyunturales. Entre ellos se mencionan: *las fuerzas económicas y cambios demográficos*. En relación con las fuerzas económicas se puede decir que ellas han sido un resonante para llevar a cabo reformas. Por ejemplo, en la década de los 80, la oleada de reformas que vivió América Latina fue producto de la crisis fiscal de la época, experiencia esta de la cual no escapó Venezuela. Cuando se revisan las investigaciones y documento referidos a la educación universitaria se encuentra que un problema o debilidad persistente en las instituciones educativas universitaria se vincula con aspectos financieros. Al respecto, expresa Morles (2003):

*Se puede decir que por disposiciones legales y factores de tipo social y político las instituciones de educación superior del sector oficial dependen para su funcionamiento de tres fuentes de financiamiento: los aportes del Estado, las donaciones de entes privados y los llamados ingresos propios. Pero, en general, más del 90% del presupuesto de las instituciones de educación superior oficial proviene del presupuesto nacional. Desde luego, la mayoría de las instituciones tienen algunos ingresos propios, producto principalmente de investigaciones, bienes y servicios especializados, cursos de extensión y de postgrado, pero el monto de estos ingresos es poco significativo. En efecto, ellos representan apenas un porcentaje del presupuesto total que nunca llega al 10% del aporte estatal. Las donaciones por personas privadas o empresas son casos excepcionales (P.55).*

Dentro de este orden de ideas, coinciden Morles (2003) y García Guadilla (2011) en subscribir que ha habido un modelo tradicional en la asignación de recursos a las instituciones educativas, el cual ha consistido en negociaciones políticas, es decir capacidad de negociación de los rectores, afinidad política, y en el incremento de presupuestos anteriores de acuerdo al número de inscritos sin considerar otros elementos de significativa fuerza y validez. Por esto, se recuerda a López:

*La diversificación de las fuentes de financiación parece ser la tendencia predominante en las universidades públicas y también en las privadas. Por eso tiende a avanzar cada vez más el modelo mixto público-privado de financiación de las universidades. Esto es un resultado de la crisis del modelo negociado de asignación de recursos financieros. (López Segrera, 2007:82).*

Siendo las cosas así, resulta claro que un proceso de transformación universitaria en Venezuela debe asumir dentro de los factores socioeconómicos el aspecto financiero como, prácticamente bandera, y dar un cambio a la metodología de asignación presupuestaria y en la que prevalezca criterios caracterizados por la productividad, es decir, número de egresados, número de investigación, formación docente y nivel escalafonario de su planta profesoral, entre otros. Sin embargo,

apunta Pollit y Bouckaert (2010) que si bien los aspectos económicos son una variable relevante e impulsora de reformas, mas no son categóricas ni las responsables de los cambios institucionales.

Ahora bien, otro indicador dentro de este grupo socioeconómico está conectado con *aspectos sociodemográficos*. Es calificado como uno de los principales factores que impulsan en el sector público las actividades de reformas. Manifiesta Pollit y Bouckaert (2010) que con este término nos referimos a las presiones que surgen de los cambios en el estilo de vida de millones de ciudadanos de cada uno de nuestros países, entre ellos: esperanza de vida, estructura familiar, incremento del desempleo, entre otros. En efecto, lo antes señalado se deriva en una mayor demanda de servicios prestados y financiados por el Estado, entre ellos se encuentra la educación universitaria. De hecho, manifiesta Brunner “en el futuro seguirá aumentando la demanda por estudios superiores o terciarios en la región” (Brunner, 2002:4).

Es por eso que, la educación superior debe estar en constante evaluación y transformación. De este modo los aspectos sociodemográficos deben ser pensados cuando se procura diseñar actividades de reformas. Por ejemplo,

*Para el año 1981 había 331.000 estudiantes en los programas de pregrado ofrecidos por 67 instituciones del subsistema. De ellos 282.269 (85.2 %) cursaban en 43 instituciones del sector oficial y 48.846 (14.8%) en 24 universidades e institutos de educación superior del sector privado. Para 1990 la matrícula total en educación superior alcanzó a 512.000 estudiantes y para el año 2000 la cifra se elevó a 699.000 de pregrado (más unos 42.000 de postgrado), lo cual significa que en la última década la matrícula en educación superior en Venezuela tuvo un incremento de 76 %, esto es un crecimiento muy por encima del crecimiento demográfico para el año 2001, dos años apenas después del inicio de la etapa histórica que hemos llamado de democracia participativa, la cifra total estimada es de unos 716.000 estudiantes de pregrado más 48.000 de postgrado, de cuyo total un 60% estudia en las instituciones oficiales. Para el 2.002 la cifra total de estudiantes de educación superior es de unos 860.000, lo que significa un incremento de 90.000 con respecto al año anterior (Morles, 2003:39).*

Tenemos pues, que la matrícula de estudios superiores ha estado en incremento constante, al mismo tiempo que se percibe que la mayor demanda se dirige hacia las instituciones públicas. En tal sentido, se evidencia una razón del por qué los procesos de reforma en Venezuela debe considerar los aspectos socio demográficos, pues en la medida que se incrementa la demanda estudiantil y aumentas las matrículas se debe tener en cuenta otros aspectos como los financieros y administrativos. Otra consideración vinculada con aspectos sociodemográficos está ligada con el contexto socioeconómico de la población estudiantil. Dentro de este orden de ideas, se menciona el sistema de admisión o ingreso, en relación a este aspectos señala Morles (2003) que las Instituciones oficiales concertan dos opciones: “un porcentaje de sus estudiantes son inscritos como resultado del proceso de preinscripción nacional y el resto con base en criterios y convenios internos” (p.37).

Se quiere con ello significar, que con esta modalidad siempre hay algunos privilegiados y otros ignorados, pues se debe recordar que a las instituciones de educación superior acuden los jóvenes proveniente de los estratos de menor nivel, es decir menos recursos. La población de bajos recursos tiende a resultar excluida de la educación superior pública por haber asistido a escuelas de

menor calidad, lo que les impide aprobar los exámenes de selección. Muchos van a ingresar en las universidades de menor calidad del sector privado (López, 2007).

Otro elemento a pensar dentro del modelo, aquí desplegado y considerado de aplicabilidad para reformar la gestión universitaria está conectado con el sistema político. En este se contempla: estructura del gobierno y presión de los ciudadanos. Asumiendo la definición de Pollit y Bouckaert y Ongaro (Ongaro, 2009) se asume que la Estructura del Estado hace referencia a dos dimensiones: la primera, vinculada a la autoridad, es decir, cómo se comparte la autoridad en los diferentes niveles de gobierno. Se hace mención entonces a una estructura vertical, al grado de dispersión que puede darse en ella. Por lo tanto se hace alusión a una configuración del Estado bien sea centralizado o descentralizado. La segunda dimensión está vinculada con el grado o forma de coordinación, es decir una dimensión horizontal a nivel del gobierno central, es decir, está referida con la facultad de los directivos de combinar, organizar y regularizar las acciones de los diferentes ministerios con la intención única que todos este orientados en una misma trayectoria. La dimensión vertical, antes descrita, tiende a ser de mayor dispersión en las constituciones federales y menor en la de los Estados unitarios y centralizados. Venezuela se ha diferenciado por ser un Estado Federal, determinado por la división en su estructura, división del poder en un nivel central, regional y local o municipal; más sin embargo, se ha comportado siempre como un Estado unitario y centralizado, donde no existe división constitucional del poder, pues el gobierno central siempre ejerce la soberanía; de igual manera, en la última década ha predominado un gobierno de naturaleza de tipo único partido-mayoría. No obstante, ante estas características, “que facilita el emprender las reformas” (Pollit y Bouckaert, 2010: 51) esto no ha ocurrido en Venezuela, aun cuando en estos últimos 12 años, en el marco de la nueva Constitución, ha habido varios proyectos de Ley de Universidades, seis (6) en total, pero ninguna se ha concretado. De hecho, señala García Guadilla (2011:19-21) “El 23 de diciembre en la madrugada la Asamblea Nacional, con mayoría oficialista, aprobó, a toda marcha, la Ley de Educación Universitaria (LEU)<sup>2</sup>... el Presidente a comienzos de Enero del 2011, decide vetar la Ley y devolverla a la Asamblea Nacional. Por todo lo hasta aquí expuesto se puede afirmar que se ha carecido de voluntad política para llevar a cabo las reformas que demanda la universidad venezolana, pues ya su forma organizativa y de funcionamiento resulta obsoleta, ya no se sostiene, indica Belmonte (2005:131) «la universidad está de espaldas al país».

El otro aspecto, dentro del factor sistema políticos, está referido con la *presión que ejerce los ciudadanos*. Al contrario de las fuerzas económicas, la influencia de los ciudadanos no es determinante para que se generen reformas en la administración pública (Pollit y Bouckaert, 2010), esto porque el ciudadano de a pie tiene otras prioridades e intereses. Sin embargo, cuando se habla de reformas universitarias se entenderá por ciudadanos de a pie a los estudiantes, personal administrativo, obrero y docente, pero caso contrario, estos actores no son ni deben ser indiferentes a una actividad de reforma universitaria. Pues, corresponde a ellos causar procesos de cambio que hagan de las instituciones educativas universitarias, centros de estudio con: calidad, equidad, justicia; donde haya innovación y pensamiento crítico; y que posean los recursos financieros que permitan a las instituciones educativas cumplir con sus funciones académicas, de investigación y extensión.

---

<sup>2</sup> En la LEU entregada por el MPPEU a la Asamblea Nacional, no hubo participación ni conocimiento del contenido por parte de la mayoría de la comunidad académica nacional. (García Guadilla, 2011).

Considerando, lo aquí expuesto se quiere resaltar el rol y significación de estos actores para el diseño de las reformas universitarias, de esta manera se daría inicio a un proceso participativo de abajo hacia arriba.

Cabe considerar por otra parte, la trascendencia del sistema administrativo. Se tiene, pues, que este factor es de los más complejos, porque los cambios pueden producir contratiempos; y dinámico, por tanto agrupa el contenido de la reforma, la ejecución y los productos de la misma. Debe señalarse que, reflexionar en relación a las actividades de reformas del sector universitario supone repensar, por ejemplo, los procedimientos, los sistemas de beneficios sociales, sistema de recursos humanos, entre otros. Ante este escenario descrito aparece otro actor, que pueda hacer embarazoso la puesta en práctica de las transformaciones, ellos son los sindicatos, por ende ellos estarán vigilantes a los cambios e innovaciones derivadas del proceso de reformas.

La dimensión administrativa estrechamente ligada a lo académico, en su ámbito interno, demanda debates intelectuales, a nivel de los cuerpos colegiados que gobiernan la universidad, para generar nuevos estilos de gestión y nuevos modelos organizacionales compatibles con el permanente cambio ocurrido en su entorno.

Sucede pues, que el sistema de educación universitaria venezolano para llevar a cabo transformaciones debe estar bien atento a este factor descrito como sistemas administrativos. Se explica, el sistema de educación superior en Venezuela en la década de los 70 entra a un proceso de reforma, en el cual nace la Ley de Universidades de 1970, introduciendo cambios a la Ley de 1958. Es así como se da inicio al llamado proceso de diferenciación institucional, expone Guadilla (2012:25) que esta se expresa en “las distintas formas como el nivel de educación superior tuvo que responder a la diversificación de la demanda en un mundo cada vez más complejo”. Dentro de este contexto, entonces, se crean las Universidades Experimentales, Institutos y Colegios Universitarios, bajo una relación de dependencia directa del Estado, principalmente del Ministerio de Educación. Sumándose entonces estas instituciones educativas a las ya conocidas Universidades Autónomas o tradicionales. Así pues, actualmente el sistema de educación universitario se encuentra configurado por: Universidades Autónomas<sup>3</sup>, Universidades Nacionales Experimentales<sup>4</sup>, Universidades Privadas<sup>5</sup>, Institutos y Colegios Universitarios<sup>6</sup>, Institutos Especiales de postgrado e investigación<sup>7</sup> Cabe

---

<sup>3</sup> Las universidades autónomas constituyen el grupo de instituciones de educación superior más antiguas, de mayor tradición académica y mayor número de estudiantes. Se caracterizan por gozar de muchos privilegios: libertad para dictar sus normas internas de organización y funcionamiento; autonomía académica para planificar, organizar y realizar sus programas de investigación, docencia y de extensión; autonomía administrativa para elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, de investigación y administrativo; y autonomía económica y financiera para organizar y administrar su patrimonio. Todo ello, desde luego, siempre que tales privilegios no colidan con la Constitución Nacional o las Leyes. (Morles, 2003: 25).

<sup>4</sup> Las universidades nacionales experimentales fueron creadas teóricamente con el propósito de ensayar formas de gobierno, organización y funcionamiento distintas a las de las universidades autónomas y se supone que cada una de ellas constituye un modelo particular, lo cual significa que cada una de ellas tiene una forma de gobierno distinta. (Morles, 2003:27).

<sup>5</sup> La Ley de Universidades establece que el Ejecutivo Nacional, previa opinión favorable del Consejo Nacional de Universidades, puede autorizar, mediante Decretos, el funcionamiento de universidades creadas por personas privadas (Morles, 2003:28-29).

destacar, que todas dependen financieramente del Estado. De hecho, señala Morles (2003): Todos los institutos oficiales de educación superior están obligados a presentar anualmente, a las instancias inmediatamente superiores, memoria y cuenta de lo realizado en el año que finaliza, con el objeto de hacer sus solicitudes de presupuesto para el año siguiente.

Siendo las cosas así, resulta claro la complejidad del sistema de educación superior venezolano, su heterogeneidad, lo cual dificulta la implementación de una reforma universitaria, pues esta implica, visto, desde el factor sistema administrativo, la revisión de cada procedimiento, reglamento, resolución y leyes, según cada institución educativa. Por otra parte, se tiene que algunas universidades son administradas por el Estado y otras por intereses privados; así como otras con independencia académica y administrativa, es decir las autónomas, otro elemento en contra es la inexistencia de una Ley que regule todo el sistema.

En suma, en este ensayo se han asumido cuatro elementos (toma de decisión, factores socioeconómicos, sistema político y sistema administrativo) de significación para generar reformas en la gestión universitaria. Es enrevesado señalar que uno u otro aspecto es de mayor o menor grado de importancia. Pues, se consideran los cuatro de influencia en el momento que se decida elaborar e implementar propuestas de reformas universitaria hacia la búsqueda de la calidad en las universidades, tanto tradicionales, experimentales y privadas. Por tanto, reposan en ellas la responsabilidad de formar al ciudadano que, como dijo el maestro Paulo Freire, transformará al mundo.

## Algunas consideraciones finales

A la educación universitaria venezolana, se le presentan retos que afrontar, ciertamente a partir de la refundación de la república, desde 1999 se han introducido grandes cambios en el marco constitucional, pese a ello el marco legal y jurídico que circunscribe a las instituciones universitarias está apartado del máximo instrumento constitucional. Es así, como se dificulta la generación de reformas universitarias. Pues el sistema educativo universitario, en el actual mundo globalizado y donde se ha internacionalizado la educación superior, no puede seguir anclada en una Ley de Universidades de 1970 coartando los cambios que la universidad moderna reclama y de espaldas a una agenda global que exige: responsabilidad social; acceso, equidad y calidad; internacionalización, regionalización y globalización; aprendizaje de la innovación y la investigación (UNESCO, 2009).

De igual manera, se debe reflexionar en relación a la significación de la universidad y la responsabilidad social que a esta corresponde. Es así, como partiendo del rol de las instituciones universita-

---

<sup>6</sup> Las instituciones oficiales de este sector son creadas por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto, oída la opinión del Consejo Nacional de Universidades. Los proyectos de las instituciones privadas de este tipo son estudiados por el Ministerio de Educación, con el objeto de comprobar su capacidad académica y financiera; luego se solicita la opinión del CNU y, finalmente, el Ejecutivo también mediante decreto, autoriza su creación y funcionamiento. Se rigen por el “Reglamento de los Institutos y Colegios Universitarios” (Morles, 2003:29-30).

<sup>7</sup> Por último se debe mencionar la existencia de un grupo de instituciones creadas especialmente para desarrollar programas de postgrado y de investigación, (IVEPLAN). Dependiente del Ministerio de Planificación, y el Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. (Morles, 2003: 31).

rias y lo que ellas representan le corresponde al Estado y al actual gobierno, imbuido en los principios de inclusión, participación y soberanía, asumir la transformación del sistema y gestión universitaria como estandarte y apropiándose como parte consustancial de ese cambio la calidad de la educación superior en todos sus ámbitos institucional, de procesos, académicos y de quienes hacen vida en ella, sus protagonistas: estudiantes, profesores y personal de apoyo. Asimismo, corresponde profundizar e impulsar las actividades de extensión, es decir las relaciones de las instituciones universitarias con su ambiente; y de esta manera construir un vínculo a través del cual sociedad-universidad se proporcionen beneficios.

Finalmente, se debe destacar la significación de los factores socioeconómicos, el sistema político, la toma de decisiones por las élites y el sistema administrativo en el proyecto y ejecución de actividades de reformas. De manera que, los lineamientos o políticas educativas universitarias que se proponga el Estado deben considerar, por ejemplo que el diseño, aprobación y ejecución de una Ley de Universidades para que se consolide debe involucrar a los actores principales en las respectivas toma de decisiones. De modo similar, es preciso generar cambios que permitan el diseño de estructuras más aplanadas y menos burocráticas que favorezcan la conformación de organizaciones dinámicas y flexibles que faciliten las actividades académicas, de investigación y extensión a través de la optimización de los recursos financieros, por lo tanto es urgente reformar la asignación y administración de los mismos. ➡

## Referencias/References

- Alves, E. (2005). *Las dimensiones educativas de la Universidad Bolivariana*. Caracas: Universidad Bolivariana de Venezuela.
- Brunner, J. J. (2002). Nuevas demandas y sus consecuencias para la educación superior en América Latina. In e. c. c. I. U. Trabajo preparado para el proyecto de CINDA (Ed.). Santiago de Chile.
- Castellano, M. E. (2004). Entrevista a María Egilda Castellano. Fundadora y Ex Rectora de la Universidad Bolivariana de Venezuela.
- CENDES. (2005). "Debate sobre Educación Superior." *Cuadernos del CENDES* (año 22. N° 58 tercera época enero-abril), 127-144
- CNU/OPSU. (2003). *Proyecto "Alma Mater" para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación universitaria en Venezuela*. Caracas.
- Córdova Jaimes, E. (2006). "Administración Pública en Venezuela: Aproximaciones a los cambios y transformaciones." *Revista de Ciencias Sociales*, 12, 496-518.
- García Guadilla, C. (2005). *Políticas Públicas de educación superior en Venezuela (1999-2004)*. Venezuela Visión Plural: CENDES, Edit. Bi&Co, Caracas.
- García Guadilla, C. (2006). Informe de Venezuela. Educación Superior en Iberoamérica. In P. CINDA (Ed.).
- García Guadilla, C. (2012). "Polarización y tensiones en la educación superior Venezolana." *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 3(7), 1-14.
- González Silva, H. (2008). *La Educación Superior en la Revolución Bolivariana*. Unpublished manuscript, Caracas.
- IESALC. (2005). *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Venezuela: Editorial Metrópolis-Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- López Segre, F. (2007). Educación superior internacional comparada (escenarios, temas y problemas).
- Morín, E. (2002). *La cabeza bien puesta. Repensar la reforma. Reformar el pensamiento*. Buenos Aires.: Ediciones Nueva Visión. SAIC. .
- Morles, V. (2003). *La educación superior en Venezuela*. Caracas: IESALC-UNESCO
- MPPEs. (2009). *MISIÓN ALMA MATER Educación Universitaria Bolivariana y Socialista*. : Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. Decreto 6.650 del 24 de marzo de 2009, publicado en Gaceta Oficial N° 39.148.
- Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

- Parra Sandoval, M. C. (2010). " Las transformaciones de la educación superior en Venezuela: en búsqueda de su identidad." *Educación superior y sociedad*( 5), 109-130.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2010). *La reforma de la gestión pública: un análisis comparado*. Madrid: INAP.
- Toro, A. (2007). "Calidad y educación superior venezolana." *Saberes Compartidos*, 1(octubre, noviembre, diciembre), 43-53.
- UNESCO. (2009). *Conferencia Mundial de Educación Superior*. París: UNESCO.
- Venezuela. (1999). Constitución República Bolivariana de Venezuela.

### Sobre la autora/About the author

Ana Ysabel Salazar Bossio es profesora investigadora agregada en la Universidad de Oriente. Lic. en Trabajo Social. M.Sc. en Ciencias Gerenciales. Candidata a Doctora en Gobierno y Administración Pública por la U. Complutense de Madrid - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. (España).

### URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org/revista/index.php/RIESED/article/view/8>

*RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Políticas Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.*

*RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development ( Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.*



www.riesed.org



riesed@riesed.org



@RIESEDJournal