

LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA DURANTE EL PERÍODO 1999-2016: EL SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD PARALELA

UNIVERSITY EDUCATION DURING PERIOD 1999-2016: THE RISE AND DEVELOPMENT OF PARALLEL INSTITUTIONALITY

GILBERTO JOSÉ GRAFFE

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA, VENEZUELA

graffeg@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7071-6088>

ISABEL MEDINA CUIÑAS

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA, VENEZUELA

isamed@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-8804-4280>

ENRIQUE SILVA

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA, VENEZUELA

enriques2006@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1261-706X>

Fecha de recepción: 6 enero 2020

Fecha de aceptación: 9 marzo 2020

RESUMEN

El artículo da cuenta de una investigación socio histórica de carácter documental sobre la Educación Superior venezolana (denominada Educación Universitaria con la promulgación de la Ley Orgánica de Educación 2009), durante las gestiones de gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, entre 1999 y 2016. El propósito fue el análisis de las políticas o acciones de gobierno que dieron dirección estratégica a este subsistema en dicho período. Este proceso histórico se caracterizó por un tránsito entre la continuidad de las políticas desarrolladas por los gobiernos democráticos anteriores y la ruptura del desarrollo institucional heredado de la democracia representativa que se produjo con la creación de la Misión Sucre en el 2003. Esta reorientación, en cuanto al desarrollo institucional del subsistema de Educación Universitaria, se sustenta en la implementación de normas y procedimientos paralelos a través de la publicación de decretos y resoluciones para la consolidación del proyecto político del presidente Chávez “Socialismo del Siglo XXI”, al cual le ha dado continuidad su sucesor el Presidente Maduro. Dicho proyecto, ha implicado la implantación de un modelo de desarrollo nacional en evidente contradicción con los principios establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999 y en la Ley de Universidades (1970).

PALABRAS CLAVE: educación superior venezolana; proyecto político del socialismo del siglo XXI; políticas en educación superior; sistema alterno de educación superior.

ABSTRACT

The article gives an account of a socio-historical documentary research on Venezuelan Higher Education (called University Education with the promulgation of the Organic Law of Education 2009), during the efforts of governments of Hugo Chávez Frías and Nicolás Maduro Moros, between 1999 and 2016. Its fundamental purpose was the analysis of government policies or actions that gave strategic direction to this subsystem in that period. This historical process was characterized by a transition between the continuity of the policies developed by previous democratic governments and the rupture of the institutional development inherited from representative democracy that occurred with the creation of the Sucre Mission in September 2003. This reorientation, in terms of the institutional development of the University Education subsystem, is based on the implementation of parallel rules and procedures through the publication of decrees and resolutions for the consolidation of the political project of President Chávez "Socialism of the 21st Century", to which has been continued by his successor President Maduro. This project has involved the implementation of a national development model in obvious contradiction with the principles established in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela approved in 1999 and in the Law on Universities (1970).

KEYWORDS: venezuelan higher education; political project XXI century socialism; policies in higher education; alternative system of higher education.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo da cuenta de los principales hallazgos encontrados con el desarrollo de una investigación documental, de carácter socio histórica acerca de las políticas públicas implementadas por los gobiernos del ex Presidente Hugo Chávez Frías y su sucesor Nicolás Maduro entre 1999 y 2016 en el área de la Educación Superior (ES), denominada desde 2009 como Universitaria con la promulgación de Ley Orgánica de Educación (LOE). Se reconstruye, a grandes rasgos, los elementos sustanciales (establecimiento de la Misión Sucre, la Misión Alma Mater y los Programas Nacionales de Formación), del proceso de transición que caracterizó la evolución de este subsistema educativo en el período bajo estudio. Se evidencia que entre 1999 y 2003, las políticas públicas que orientaron la gestión de gobierno se centraron inicialmente en darle continuidad al desarrollo institucional de este subsistema, continuando con las directrices de democratización y búsqueda del mejoramiento de la calidad de la educación, establecidas en las políticas educativas adelantadas por los diferentes gobiernos de la democracia representativa que se instauró en 1958 tras el derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez; sin embargo a partir del 2003 comienza a implementarse el desarrollo de un sistema paralelo de Educación Superior o Universitaria en apoyo al proceso de radicalización del proyecto político del Presidente H. Chávez. Una de las acciones fue la implementación de la Misión Sucre a partir de septiembre del 2003, proyecto considerado como estratégico y de carácter temporal, el cual surge bajo el supuesto de lograr la inclusión en educación superior de todos aquellos bachilleres que se encontraban excluidos de Educación Superior (ES), para lo cual se contó con la cooperación de universidades experimentales y Colegios e Institutos Universitarios oficiales.

Para el período de 2007-2013, surge el Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista (PPS), documento en el cual se presentan las líneas de acción que pretende un cambio estructural de la sociedad y del funcionamiento de las instituciones en Venezuela, orientado hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI (MPPCI, 2009), donde se plantea que la educación es la base para corregir las desigualdades sociales y para el desarrollo de una ética socialista, de igual modo, se indica que el sistema educativo deberá adecuarse al modelo productivo socialista, lo cual es contradictorio con el modelo de sociedad y el régimen socioeconómico democrático establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Todo ello queda plasmado con la ejecución de la Misión Sucre, la municipalización de la Educación Superior, la Misión Alma Mater, el diseño de los Programas Nacionales de Formación (PNF) y la Micromisión Simón Rodríguez.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES DEL CORPUS TEÓRICO Y LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente estudio, como parte del corpus teórico, fueron consideradas, primero, la noción de políticas públicas concebida como grandes direcciones estratégicas que orientan la gestión y las acciones de gobierno entendidas estas como iniciativas o actos administrativos específicos formales realizados por los actores que detentan cargos públicos de turno, en línea o no con las políticas públicas definidas para el desarrollo del Subsistema de Educación Universitaria, sector objeto de estudio en la presente investigación (Graffe, 2015).

La presente investigación se desarrolló siguiendo un diseño de tipo documental bibliográfico, que permitió analizar, desde una perspectiva socio histórica, las grandes líneas de acción de los gobiernos que en el período bajo estudio orientaron la dirección que se le imprimió al Subsistema de Educación Universitaria. Es decir que más que presentar una cronología histórica, el estudio pretende analizar los hechos más resaltantes en materia de políticas y acciones de gobierno que caracterizó el surgimiento de la institucionalidad paralela presentada por la educación universitaria en el lapso en consideración. El procedimiento metodológico seguido en el estudio contempló, principalmente, las etapas que se señalan a continuación: a) la recolección de los documentos o fuentes primarias y secundarias de información (Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, Gacetas Oficiales, Folleto sobre Programas Nacionales de Formación, Folleto sobre Misión Alma Mater, Estadísticas de Educación Universitaria, etc) que posibilitarían a posterior el desarrollo del análisis e interpretación de los principales hechos históricos que caracterizaron el desarrollo de este subsistema; b) el análisis de los contenidos de los textos seleccionados con el apoyo de resúmenes, fichas y esquemas de trabajo que permitieron delinear la estructura del trabajo de investigación; c) la presentación del análisis de los hallazgos obtenidos y d) la elaboración de las conclusiones de la investigación desarrollada.

3. LA PRESENTACIÓN DE LOS HALLAZGOS EN MATERIA DE POLÍTICAS Y ACCIONES DE GOBIERNO DESPLEGADAS

3.1. Continuidad del desarrollo Institucional como Línea inicial de gestión de gobierno (1999-2003)

Las políticas y acciones del gobierno del Presidente Chávez entre 1999 y 2003 en un principio respondieron a la continuidad en el desarrollo del Sistema de Educación Superior que se había implementado en las gestiones de los gobiernos que lo antecedieron durante la etapa de desarrollo de la democracia representativa. Así la gestión del Presidente Chávez, aunque mantenía la direccionalidad de las políticas previas a su gobierno, comenzó a desarrollar un conjunto de lineamientos estratégicos con la intención de subsanar algunos de los problemas presentes en este subsistema educativo, destacando, entre otros, la dificultad real que significaba para los egresados de la educación media, de acuerdo a la denominación establecida en la actualidad conforme a Ley Orgánica de Educación (LOE) aprobada en el año 2009, el ingreso y la prosecución de estudios en Instituciones de Educación Superior (IES) de calidad reconocida por la sociedad venezolana.

Hasta la caída de la dictadura de Pérez Jiménez el ingreso a la Educación Superior respondió al modelo de acceso categorizado como de élite (García Guadilla, 1998), tanto es así que la tasa de escolaridad para este nivel educativo llegó en 1958 solo a representar el 2% (Bravo, 2002, p.133). El indicador de escolaridad para un modelo de acceso de masas debería representar hasta un 35% (García Guadilla, 1998). Aunque en las gestiones de los gobiernos previos al de Chávez, la tasa de escolaridad en la Educación Superior (18 a 24 años) pasó de 4,15 % en 1964 (CNU-OPSU, 1994, p.234) a 22,41 % en 1998, según cálculos realizados al utilizar las cifras publicadas en los boletines estadísticos de la Oficina Planificación del Sector Universitario (CNU-OPSU, 2003, pp.382 y 426) y la población del rango etario de la página Web del Instituto Nacional de Estadísticas, estos valores aun eran insuficientes. Se considera que el crecimiento observado durante este lapso obedeció a las acciones desarrolladas por las diferentes gestiones de gobiernos en cuarenta años de democracia (1958 – 1998) dirigidas a incrementar la oferta institucional. De esta manera, las políticas desplegadas durante este lapso impactaron el crecimiento de la matrícula de la ES, dada la expansión institucional (política de regionalización, creación de nuevas Instituciones de Educación Universitaria, creación de nuevas carreras académicas) de observada a partir de la aplicación de políticas de democratización dirigidas a garantizar el libre acceso a las IES de carácter oficial a partir de 1958, con el inicio del modelo de democracia representativa que finalmente quedó establecido en el marco de la Constitución de la República de Venezuela en 1961.

La recesión económica que se da en Venezuela en el período conocido como la década perdida (la década del 80) generó restricciones en materia de financiamiento al sector universitario, lo cual determinó un cierto grado de paralización en la expansión del sector (Medina Rubio,1998; Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, 1996). De hecho, aunque el sistema siempre ha mostrado una tendencia al crecimiento, se produce un incremento en la demanda a la Educación Superior a inicios de los 90, que fue compensada, parcialmente con el aumento en la oferta, por parte de las IES

de carácter privado, cuya matrícula para 1993 era de 200.508 estudiantes que representaba el 34,44 % del total del subsistema de ES, es decir 582.069 alumnos (Graffe 2006, p 206).

Otro aspecto que agudizó la problemática del sector es el referido a la poca eficiencia de las instituciones universitarias para promover el desarrollo y la incorporación de nuevas generaciones de docentes investigadores y así darle continuidad a la evolución normal del subsistema de ES y sus instituciones, los déficit presupuestarios que se fueron acumulando incidieron en la reposición de cargos del personal docente y de investigación mermando las generaciones de relevo académico. Una prueba de ello fue la decisión del gobierno de Herrera Campins de mantener fijas e iguales las cuotas presupuestarias de la universidades a los presupuestos otorgados en 1981 (Fuenmayor, 2004, 387). Esto se hace evidente en el hecho de que los docentes que ingresaron a las universidades en los primeros años de la democracia, después de promulgada la Ley de Universidades (LU) en 1958, en la década de los noventa estaban jubilados o con los años cumplidos para acogerse a ella, de tal manera que los profesores ubicados en los escalafones inferiores de la carrera académica, es decir “instructores” y “asistentes” representaban para 1998 el 60 % del cuerpo profesoral de la ES (Graffe, 2006, p 200).

Los primeros lineamientos generales para el desarrollo de la Educación Superior, al inicio de la gestión del Presidente Hugo Chávez, se expresaron en la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (CRBV) aprobada por referéndum popular el 15/12/1999. En ella se establece la Educación como un derecho humano y un deber social fundamental y es una función indeclinable que el Estado debe asumir en el desarrollo de la misma en todos sus niveles y modalidades, igualmente se extiende la obligatoriedad hasta el nivel de Educación Media y la gratuidad hasta el pregrado universitario. (CRBV, 1999, Arts. 102 y 103 LOE, 2009, Art. 25).

Conviene señalar, en relación a la Educación Superior, que en la C RBV establece la autonomía universitaria como principio constitucional (CRBV, 1999, Art. 109) por cuanto anteriormente solo se había consagrado este principio en la Ley de Universidades (LU) de 1958, habiendo sido ratificada en su reforma parcial de 1970, al establecer en su Artículo 8:

Las Universidades son autónomas. Dentro de las previsiones de la presente Ley y de su Reglamento, disponen de: 1. Autonomía organizativa, en virtud de la cual podrán dictar sus normas internas; 2. Autonomía académica, para planificar, organizar y realizar los programas de investigación, docentes y de extensión que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines; 3. Autonomía administrativa, para elegir y nombrar sus autoridades, designar su personal docente, de investigación y administrativo; 4. Autonomía económica y financiera para organizar y administrar su patrimonio.

En este orden de ideas, en la C RBV (1999) se establece esta facultad para aquellas universidades denominadas autónomas, pues, queda claro que en el caso de aquellas instituciones denominadas experimentales solo la alcanzarán de conformidad con la ley. (CRBV, 1999, Art. 109). Es importante señalar, que la posibilidad de que las universidades nacionales experimentales alcancen esta autonomía, es un aspecto meramente formal, pues, durante la gestión de los gobiernos de la revolución bolivariana se han creado un conjunto

de universidades, algunas nuevas y otras producto de la transformación de colegios e institutos universitarios y a ninguna de ellas se le ha concedido la facultad que establece la CRBV en su artículo 109, todas las autoridades de estas universidades son designadas por el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del ramo y el Presidente de la República. Lo cual evidencia el carácter centralizador que identifica la gestión de los gobiernos de la revolución bolivariana.

Entre las metas que se planteó la gestión de gobierno del Presidente Hugo Chávez para el desarrollo de la Educación Superior, se destacan los esfuerzos iniciales para darle continuidad al desarrollo institucional del nivel, en concordancia con las políticas heredadas de las gestiones previas de gobierno. En este sentido, es relevante reseñar el análisis y formulación de políticas para el desarrollo de la ES presentados por el Vice Ministerio de Educación Superior, adscrito al extinto Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), en el documento titulado “Políticas y estrategias para el desarrollo de la Educación Superior en Venezuela 2000-2006” (MECD, 2001).

Un aspecto relevante es que en este documento se hace un reconocimiento a la contribución de la ES al desarrollo del país en los cuarenta años precedentes. Sin embargo dicha afirmación se contradice con las opiniones emitidas por el propio Chávez cuando afirmaba que la educación superior de la denominada “cuarta república” tenía un carácter elitescos y excluyente, esto se convirtió en una permanente crítica al sistema de ingreso a la educación superior, pues debido a este mecanismo, a su juicio, se había originado una gran exclusión de estudiantes que no habían podido ingresar a la ES y continuar estudios; especialmente los provenientes de los sectores más pobres y populares del país.

No obstante, el citado documento señala que como resultado de esas gestiones, el subsistema de ES presentaba entre sus principales características algunos elementos que podrían considerarse como positivos, por ejemplo: una importante expansión, crecimiento, diversificación y heterogeneidad de las instituciones que lo integran; la configuración de una comunidad científica nacional; la generación de conocimientos y tecnologías alternativas como aporte a la pequeña y mediana industria, al gobierno, a la propia educación y al sector de la salud; y la realización de diversas acciones vinculadas a la función de extensión que integran las funciones universitarias de investigación y docencia, así como la prestación de servicios médico asistenciales y de educación continua (MECD, 2001).

Algo relevante que arroja el análisis de la primera etapa de esta gestión, parece ser la intención de dar continuidad al desarrollo de la ES, impulsándola a partir de una visión estratégica que permitiera poner orden dentro de la institucionalidad existente, lo cual se refleja en los objetivos planteados en las políticas de desarrollo de la ES para esta primera etapa: 1) lograr ordenamiento e integración dentro y entre las IES nacionales y fortalecer conexiones internacionales; 2) darle pertinencia social al subsistema en los contextos de influencia; 3) promover la inclusión y la equidad; y 4) generar calidad en las instituciones y la academia (MECD, 2001); objetivos que parecen, a pesar de las diferencias en cuanto a los modelos políticos, como una continuidad de las políticas de democratización y universalización de 1958, y de modernización iniciadas en el sistema de educación superior

en 1969 con la creación de colegios e institutos universitarios como instituciones de salida intermedia en la formación de profesionales para el sector productivo.

Los funcionarios del gobierno encargados del subsistema de la ES establecieron, a partir de las Líneas Estratégicas del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007 (2001) como principal lineamiento estratégico la *Equidad y Educación Superior*, orientada a “... consolidar las competencias como ciudadanos y trabajadores, para contribuir al desarrollo del país, comprometida con la disminución de las inequidades y de las desigualdades sociales” (p. 94), siendo sus objetivos principales: el desarrollo de su pertinencia social, el mejoramiento de la equidad en el acceso y en el desempeño de los estudiantes, la mejora de la calidad y la eficiencia y de la propia ES como sistema.

En este sentido, la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), en su calidad de órgano auxiliar del Consejo Nacional de Universidades (CNU) y de acuerdo a esas primeras políticas promovió el Proyecto “Alma Mater”, creado al promulgarse la Resolución Ministerial N° 147 por el MECD, publicada en Gaceta Oficial N° 37.189 el 03/05/2001. Dicho proyecto estableció entre sus objetivos estratégicos elevar la calidad de la educación impartida, mejorar la equidad en el acceso y la optimización del desempeño estudiantil (CNU – OPSU, 2001b, pp 13-16).

Alma Mater se convirtió en un proyecto bandera de esta primera gestión de gobierno del presidente Hugo Chávez, siendo además acogido positivamente por amplios sectores del país, incluyendo a las universidades autónomas por considerar la contribución que el mismo se convertía en un aporte al desarrollo de la educación superior. Destaca también que en el marco de este proyecto se crea la primera “*Aldea Universitaria Bolivariana*” en la Gran Sabana, Edo. Bolívar, la cual constituía un espacio físico dotado de salones, biblioteca, salas de computación y todo lo que se necesita para desarrollar adecuadamente actividades académicas, permitiendo la coexistencia de diversos programas académicos de distintas instituciones de educación superior (IES) los cuales no solo ofrecían a los jóvenes formación en carreras debidamente aprobadas por el CNU (CNU-OPSU, 2004), sino que estos respondían a las necesidades de formación existentes en la zona.

Se puede considerar que las nuevas políticas de inclusión y equidad mantienen coherencia con la anterior política de democratización de la ES, al implementar acciones para incrementar la cantidad de cupos en los colegios e institutos universitarios públicos, se crearon nuevas IES y se inició la transformación de algunas ya existentes, adicionalmente se emprendió la revisión de los criterios para la asignación de cupos por medio del Proceso Nacional de Admisión, respetando la presentación de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) como oportunidad igualitaria que permitiera demostrar las competencias adquiridas, por los bachilleres durante sus estudios en el nivel de la educación media, que aspiran a ingresar a la ES.

Para mantener estos lineamientos y fortalecer las acciones de gobierno emprendidas para el sector de la ES, el 08/01/2002 se crea el *Ministerio de Educación Superior* (MES), promulgando en el Decreto 1.634. Esta acción pretendió establecer un órgano rector de la política para el desarrollo de la ES y lograr la implantación de modelos organizativos

innovadores que promovieran la participación y sus procesos de transformación, para así contribuir con el cambio social en concordancia con el Art. 102 de la Constitución (CRBV, 1999). En razón de ello, en dicho Decreto se incorpora el artículo 8, en el cual se fijan entre sus principales competencias las siguientes:

1. La formulación, regulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de Educación Superior, lo cual comprende la orientación, programación, desarrollo, promoción, coordinación, supervisión, control y evaluación del subsistema educacional en ese nivel; ...
3. Definir y coordinar el proceso de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y re-direccionamiento de las políticas dirigidas a la formación profesional e intelectual de jóvenes y adultos, con los diferentes actores sociales involucrados;
4. Coordinar el proceso de organización del Sistema de Educación Superior, como el conjunto de instituciones que con criterios de calidad y equidad forman, actualizan y desarrollan el talento humano para la generación de conocimiento, la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico que el país requiere; ...(Decreto N° 1.634, Art. 8).

Al revisar las atribuciones que se le asignan al MES, recién creado, coincidimos con la afirmación de Parra (2007) en el sentido que tanto el CNU, creado en 1946, como la OPSU, creada en 1970, ambos órganos previstos en la Ley de Universidades vigente, fueron desplazados para los procesos de toma de decisiones que afectan el propio desarrollo del subsistema de ES (Parra, 2007).

En los intentos de transformación de la ES, se crea la *Universidad Bolivariana de Venezuela* (UBV), manteniendo la vía institucional establecida en la LU (1970) pues se transitaron los caminos y procesos institucionales del subsistema establecidos hasta el momento, como se deduce de la aprobación acordada por el CNU el 01/07/2003 y la definitiva autorización de esta nueva casa de estudios por intermedio del Decreto Presidencial N° 2.517 del 18 de julio de 2003.

Desde la perspectiva del gobierno, el inicio de actividades de la UBV se inscribe dentro de los principios de: equidad, calidad e innovación, reconocimiento de lo público y responsabilidad con lo público, solidaridad, interculturalidad, identidad nacional, autonomía responsable y democracia participativa (UBV, 2003). Su funcionamiento comienza con el *Programa de Iniciación Universitaria* (PIUNI) y posteriormente con la oferta de Programas de Formación de Grado en Comunicación Social, Gestión Social del Desarrollo Local y Gestión Ambiental. Para comienzos del año 2004, se incorporan a dichos programas 4.956 alumnos que aprobaron el PIUNI en el año 2003 (Tabuas, El Nacional 31-01-2004; Últimas Noticias 03-02-2004). En la actualidad, ofrece estudios en diecisiete (17) Programas de Formación de Grado, que contemplan la graduación en

carreras cortas y largas según sea el caso¹. Todos se desarrollan en sus sedes o en aldeas universitarias en los diferentes ejes de atención geográfica, ya que posee un carácter nacional. (www.ubv.edu.ve).

3.2. La radicalización del proyecto político y la instauración del sistema paralelo de Educación Superior (2003-2007)

A partir del 2003 comienza a esbozarse el proceso de radicalización del proyecto político dirigido por el Presidente Chávez, lo cual se observa por la intensificación de acciones, en el campo de la ES más cónsonas con el desarrollo deseado por la revolución bolivariana bajo su liderazgo y para Venezuela. Cambios enmarcados dentro de la dura confrontación entre las dos visiones antagónicas de país, la democrática y la socialista, agudizada con crudeza a partir del desarrollo del golpe de Estado atípico (Rey, 2002) y del paro petrolero entre 2002 y 2003 (Graffe, 2003).

De esta manera, con la intención de erradicar la exclusión social en el campo de la ES, que, según personeros del gobierno, había sufrido la población venezolana durante el período de las diferentes gestiones de la democracia representativa, en septiembre del 2003 se inicia el Plan Extraordinario Mariscal Antonio José de Sucre, denominado *Misión Sucre* (MS). Este plan se concibió como estratégico, coyuntural y no permanente, con el objetivo fundamental de garantizar el acceso a la educación a todos los bachilleres sin cupo en la ES y transformar su condición de “excluidos” de la educación superior.

De este modo, comienza la institucionalización de un sistema paralelo al denominado Sistema Nacional de Admisión vigente y obligatorio desde 1984, actualmente conocido como Sistema Nacional de Ingreso. Este paralelismo se inicia con la realización de un Censo Nacional (09/2003) que permitiera identificar a los bachilleres con intención de proseguir estudios de ES, en el mismo se registraron 472.667 aspirantes² (Fuenmayor, Marín y Jaimes, 2004: 16). Sobre esta población es importante señalar que según la misma investigación el número de excluidos reales es menor respecto al número señalado originalmente. Al respecto Fuenmayor, Marín y Jaimes (2004:16), indican que al asumir el criterio según el cual los realmente excluidos en este Censo eran aquellos que no habían ingresado a la ES previamente por ninguna vía, que no estaban cursando ninguna carrera en alguna IES, y que tenían más de 3 años de haber obtenido el título de bachiller sin haber logrado cupo³, determinan que el número de personas excluidas constituían un total de 131.427 bachilleres.

Como se indicó la Misión Sucre (MS) se definió como “transitoria”, pues fue concebida como “mecanismo para atender la emergencia” de inserción de los excluidos,

¹ Estos programas son: Agroecología, Arquitectura, Comunicación Social, Economía Política, Educación, Enfermería, Estudios Jurídicos, Estudios Políticos, Gas, Gestión Ambiental, Gestión Salud, Gestión Social, Informática para la Gestión Social, Medicina Integral, Petróleo, Radioterapia, y Refinación y Petroquímica (www.ubv.edu.ve)

²Esta cifra es igualmente confusa en distintas fuentes oficiales. Unos hablan de 470 mil, otros de 500 mil.

³ Este último criterio se utilizó debido a que los bachilleres con menos de 3 años de graduados aún estaban concursando por cupo en el proceso nacional de admisión vigente para tal fecha (Fuenmayor, Marín y Jaimes, 2004).

mientras se conformaba un “Sistema de Educación Superior capaz de atender la demanda natural en instituciones plenamente desarrolladas y consistentes con el Proyecto de Desarrollo Nacional” (MPPEU y Fundación Misión Sucre, 2005, p. 28). Sin embargo, pasado los años, la emergencia no fue superada, convirtiéndose en una práctica, en un programa de carácter permanente y estratégico mediante el cual se ofrece formación profesional universitaria, en aquellas instituciones de carácter oficial (Universidades Nacionales Experimentales, Colegios e Institutos Universitarios) subordinadas al órgano máximo de dirección del subsistema, que es el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU). La MS institucionaliza unos procedimientos paralelos al mecanismo formal de ingreso a la ES.

De tal manera, entre la MS y las instituciones universitarias que dependen directamente del MPPEU se va consolidando una alianza, que les permite desarrollar un conjunto de normas y procedimientos paralelos a los establecidos en la Ley de Universidades (1970) vigente en la actualidad, mediante la cual cooperan en el diseño y gestión de los Programas Nacionales de Formación (PNF) de corta y larga duración, autorizados directamente por el ministro de Educación Universitaria, los cuales no siguen para su aprobación los procedimientos establecidos en la LU (1970), a los que si deben acogerse las universidades y otras instituciones de educación universitaria, para obtener la aprobación de carreras ante el Consejo Nacional de Universidades (CNU, 1999). Bajo la cobertura de la MS se dictan PNF en aldeas de diferentes características o en espacios habilitados en escuelas o liceos, casas de cultura, instalaciones de otras instituciones del Estado o algún espacio disponible en una localidad, que dependerán académica y administrativamente de una aldea, así como en aulas de algunas universidades experimentales u otras instituciones educativas del subsistema (www.mision sucre.gov.ve); lo cual involucra la atención a los estudiantes en condiciones de calidad no uniforme.

En este mismo orden de ideas, es conveniente señalar la preocupación que surge por la existencia de docentes colaboradores financiados de manera directa, por la propia MS, lo cual queda evidenciado por la publicación realizada en el último trimestre de 2013, donde se autoriza el aumento a los colaboradores de la MS, entre los cuales se incluyen también como beneficiarios a preparadores y docentes (<http://www.correodelorinoco.gov.ve/nacionales/aprobado-incremento-aporte-para-colaboradores-mision-sucre/>) generándose la inquietud acerca de cuál es la situación real de estos como docentes universitarios, dada su condición de colaboradores y cuál es el proceso de selección y preparación de los mismos con miras al aseguramiento de la calidad de la enseñanza.

Evidentemente que con la incorporación de una modalidad adicional de ingreso a subsistema de la educación universitaria como lo fue la instauración de la MS se produjo un innegable crecimiento de la matrícula en la ES, la cual alcanzó la cantidad de 1.433.326 estudiantes en el 2005 (MPPEU, 2012, p. 21) y una tasa bruta de escolarización del 35.53%

(Medina y Graffe, 2008) cifra que marca la evolución desde el modelo de acceso de masas al modelo de acceso universal⁴ (García Guadilla, 1998).

Para el año 2016, a partir de una revisión de las gacetas de oficiales (Nº 39.032, 39.197, 39.388, 39.397, 39.411, 39.748, 39.421, 39.458, 39.531, 39.765, 39.874, entre otras) se estima que en el marco de la Misión Sucre y la Misión Alma Mater se habían creado y autorizado la gestión de aproximadamente sesenta y nueve (69) PNF conducentes a la titulación profesional en carreras cortas y largas, con lo cual se pretende impulsar la política de municipalización de la Educación Universitaria (EU). En tal sentido, se ha iniciado la conformación y consolidación de una red de instancias e instituciones vinculados a la EU, orientadas a resolver el problema del cupo universitario mediante la generación de nuevos espacios y creación de nuevas modalidades de estudios convencionales y no convencionales (Misión Sucre, 2004) con base a los imperativos de la “democracia participativa y protagónica”, teniendo como referencia fundamental el proceso histórico, social, político y económico planteado por la revolución bolivariana.

En este trabajo se pone en evidencia el proceso de institucionalización paralela, pues se han instaurado un conjunto de normas de carácter sublegal que a su vez han originado procedimientos que se encuentran al margen del sistema formal, así como la instauración de estructuras, como es el caso de la MS y la MAM que sirven de plataformas operativas para la ejecución de políticas o acciones de gobierno primordiales para el sostenimiento de la denominada revolución bolivariana.

Siguiendo el hilo de las ideas precedentes, se hace bastante obvio que con el desarrollo de la MS se da un fuerte impulso a la conformación de una institucionalidad paralela, en el cual se privilegia la cantidad de inscritos y de titulaciones otorgadas por sobre la calidad, los méritos y las técnicas, con lo cual se pretende, tanto facilitar el acceso de un gran número de aspirantes a la EU, como de formar cuadros de respaldo político y electoral del proceso revolucionario necesarios en la construcción de la nueva institucionalidad social, económica, cultural y política (Carvajal, citado en Duplá, 2008). Con ello se consolida el proceso de desplazamiento de la institucionalidad, y de instauración de un sistema paralelo ajustado a las necesidades políticas del gobierno. También se radicaliza la fase de confrontación con las denominadas universidades tradicionales; ejemplo de ello es el juicio emitido por el ex Ministro Moncada, en una entrevista realizada por Davies (2005) en el que expresa que estas universidades tienen una visión “elitescas, oligárquica y despreciativa del pueblo venezolano”.

Es importante destacar que en este periodo también se rompe con la esencia de las políticas de Estado para la ES del 2001. La conformación de un nuevo equipo de trabajo desarma el *Proyecto Alma Mater* (García Guadilla, 2012) que se mostraba importante para instrumentar la política de calidad y equidad, y se inician acciones que posteriormente condujeron al desmantelamiento del *Programa Nacional de Admisión*. En paralelo comienza una revisión del presupuesto universitario, argumentando que los recursos tenían que dirigirse equitativamente a todas las IEU, considerando para ello la cantidad de

⁴ Según la clasificación adoptada por esta autora, inicialmente propuesta por Trow en 1974, el modelo de acceso universal se alcanza cuando la tasa de escolaridad supera el 35%.

estudiantes incorporados a las mismas (Davies, 2005), este planteamiento no tomaba en consideración: las actividades de docencia, investigación y extensión de las universidades, ni el necesario recurso para el mantenimiento de su infraestructura física de acuerdo con los programas académicos ofrecidos (laboratorios, bibliotecas, etc.). La distribución presupuestaria a las IES a partir de éste razonamiento, obviamente conlleva a que los recursos se destinaran en mayor cantidad a las instituciones de educación superior que atendían a las normas y procedimientos que conforman la institucionalidad paralela, lo que dio inicio a una difícil etapa de asedio financiero que ha congelado los presupuestos y ha retardado las asignaciones (Duplá, 2008) de las universidades no alineadas con el gobierno.

Otra de las acciones fue la eliminación de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) y la implantación de un nuevo sistema de ingreso a la Educación Universitaria en 2008, el cual se encuentra fundamentado en una lógica difusa, se desconoce si este procedimiento permite su evaluación permanente y la introducción de mejoras técnicas y de atención a los aspirantes en sus dudas con respecto al mecanismo utilizado.

3.3. Fortalecimiento del sistema paralelo creado a partir del 2003

En función de regular y potenciar las acciones gubernamentales en materia de la ES, entre los años 2008 y 2011 se deciden una serie de medidas, las cuales se analizan brevemente a continuación.

Regulación de los Programas Nacionales de Formación (PNF): los PNF comenzaron a desarrollarse a partir del año 2008 lo que se evidencia en la Resolución 2963 de fecha 13 de mayo de 2008, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 38.930 de fecha 14 de mayo del mismo año, en la cual se regula la creación y gestión de los PNF por parte de las IES, hoy conocidas como universitarias según la nueva Ley Orgánica de Educación del 2009. En tal sentido, la mencionada resolución define los PNF considerándolos:

(...) el conjunto de actividades académicas, conducentes a títulos, grados o certificaciones de estudios de Educación Superior, creados por iniciativa del Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, diseñados con la cooperación de Instituciones de Educación Superior, atendiendo a los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en un espacio geográfico determinado. (MPPEs, Resolución 2963, Gaceta Oficial N° 38.930 del 14 de mayo de 2008).

Dicha Resolución pretendió ser un mecanismo de respuesta a las líneas estratégicas definidas por el gobierno para el desarrollo de la ES, las cuales plantean su municipalización y universalización como políticas indispensables para lograr los objetivos formulados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y el Sistema Nacional de ES (MPPEs, Resolución 2963, Gaceta Oficial N° 38.930 del 14 de mayo de 2008). En ella se señala la necesidad de que este nivel educativo responda a los siguientes criterios como condiciones necesarias para el logro de sus objetivos: 1) ser un espacio abierto de formación permanente, articulado al mundo del trabajo y la vida social; 2) caracterizarse por su flexibilidad para el ingreso, permanencia y egreso del sistema; 3) la cooperación entre instituciones y la armonización de los diseños curriculares; y 4) el

desarrollo de planes de investigación y formación; la producción y uso compartido de los distintos recursos educativos y la propia modalidad académica. Cabe señalar que el mismo año de la regularización (2008) fueron creados otros PNF⁵.

Posteriormente, en octubre de 2011 se deja sin efecto la Resolución 2963 y se promulga una nueva Resolución que sustituye la anterior, la cual es publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 39.788 de fecha 28 de octubre de 2011, en la cual se elimina del contenido del artículo 5 de la Resolución 2963 el texto referido a que la opinión emitida por el Consejo Nacional de Universidades podría ser tomada en cuenta para la adecuación de los PNF, este es el artículo 6 en la vigente Resolución 1526 de octubre de 2011. En ambas resoluciones es una facultad del Ministro o Ministra la creación de los PNF mediante acto administrativo, con lo que se introduce una nueva norma para la creación de programas académicos distinta a la contemplada en la Ley de Universidades (1970), lo cual se encuentra relacionado con el fortalecimiento de la institucionalidad paralela.

La Misión Alma Mater (MAM) y la Transformación de la Educación Universitaria: Con el propósito de promover la transformación universitaria, por Decreto 6.650 del 24/03/2009, se crea la *Misión Alma Mater* (MAM) buscando su articulación institucional y territorial, pretendiendo dar cumplimiento a las líneas estratégicas formuladas en el Proyecto Nacional Simón Bolívar (MPPCI, 2009) y así garantizar el derecho de todas y todos a una Educación Universitaria (EU) de calidad sin exclusiones. En el mencionado decreto se indica que la MAM:

se constituye como referencia de una nueva institucionalidad, caracterizada por la cooperación solidaria, cuyo eje es la generación, transformación y socialización de conocimiento pertinente a nuestras realidades y retos culturales, ambientales, políticos, económicos y sociales (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, Decreto N° 6.650, Gaceta Oficial N° 39.148 del 27 de marzo de 2009).

El Proyecto Nacional Simón Bolívar (MPPCI, 2009) establece en sus dos primeras líneas generales: la nueva ética socialista y la suprema felicidad social, en concordancia con lo anterior la MAM define como sus objetivos el desarrollo y la transformación de la ES en función del fortalecimiento del poder popular y la construcción de una sociedad socialista, planteándose como nueva política para el desarrollo de este nivel educativo, “garantizar los accesos al conocimiento para universalizar la educación superior con pertinencia” (MPPCI, 2009, p.28). Lo anterior, de manera explícita, describe la intencionalidad política del nuevo orden del sistema paralelo para la ES, al que nos hemos referido previamente.

La columna vertebral que guía la gestión de la MAM la constituyen el desarrollo de los PNF, la participación protagónica de las comunidades, y la articulación en red,

⁵Se crearon PNF en: Electricidad, Construcción Civil, Ingeniería de Materiales, Ingeniería de Mantenimiento, Mecánica, Agroalimentación, Administración, Informática, Procesos Químicos y Medicina Integral Comunitaria. (MPPEES, Resoluciones 3111 a la 3119, Gaceta Oficial N° 39.032 del 7 de octubre de 2008). Una actualización para el año 2011, permite señalar la existencia de treinta y un (31) programas de esta naturaleza (MPPEU, 2011, pp. 36-37).

mediante el desarrollo de un nuevo sistema universitario cooperativo y solidario. En términos de su alcance la norma establece las siguientes componentes:

Transformación de 29 Institutos y Colegios Universitarios Oficiales para dar origen a Universidades Nacionales Experimentales.

Creación de 17 Universidades Territoriales

Creación de 10 Universidades Especializadas

Creación de 2 Institutos Especializados en educación

Creación de la Universidad Bolivariana de Trabajadores “Jesús Rivero”.

Creación de la Universidad Nacional Experimental de los Pueblos del Sur.

El fortalecimiento de la cobertura territorial de la Educación Universitaria a través de los Complejos Universitarios Socialistas Alma Mater (CUSAM) (MPPEs, 2009, p. 6).

El Sistema Nacional de Ingreso a la Educación Superior (SINIES): El proceso de admisión, así como la racionalidad y pertinencia de los mecanismos de ingreso a la ES oficial ha sido centro de polémica durante los gobiernos de H. Chávez, hasta que en el año 2008 se sustituye el Proceso Nacional de Admisión (PNA) el cual incluía la presentación de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) para los bachilleres que aspiraban a cursar estudios en ES, por un Sistema Nacional de Ingreso a la ES (SINIES). Previo a la sustitución del proceso, el Consejo Nacional de Universidades (CNU) en julio de 2007 acordó de eliminar la prueba como requisito de ingreso a la ES (González, 2010). El argumento que se esgrimió fue que las pruebas eran instrumentos discriminatorios que excluían aspirantes de los grupos menos favorecidos socioeconómicamente, así como a jóvenes provenientes de institutos de educación media de carácter oficial, a pesar de las opiniones de estudiosos del tema que mostraban cómo la discriminación provenía de situaciones diversas no necesariamente vinculadas a esta prueba, aunque la misma pudiese ser objeto de algunas críticas de carácter académico.

Vale la pena considerar que algunas universidades (UCV, USB) iniciaron, a finales de los 90, programas de admisión con la intención de incorporar estudiantes de bajos recursos provenientes de instituciones oficiales, que arrojaron excelentes resultados en su implementación: Samuel Robinson (UCV) y el Programa de Igualdad de Oportunidades (PIO-USB).

En los primeros años del gobierno de Chávez se probó una exitosa manera de equilibrar el acceso a la ES a través del *Proyecto Macuro*, que promovió el ingreso de jóvenes de bajos recursos a las IES oficiales, garantizando su prosecución, a través de algunos ajustes del Programa Nacional de Admisión (PNA) (Fuenmayor, 2002). No obstante lo anterior, la decisión fue eliminar el PNA y crear el Sistema Nacional de Ingreso a la Educación Superior SINIES, el cual consiste en un mecanismo de asignación basado en la lógica difusa, por medio del cual se conforma un Índice Multivariado de Asignación a partir de dos categorías de variables: el rendimiento académico y las prioridades del Estado (Rojas, 2008).

La potencialidad del nuevo sistema fue investigada por González (2010) quien la analiza comparando los resultados obtenidos en la asignación a la Universidad Central de Venezuela (UCV), a través del SINIES en el año 2008, con los objetivos planteados en la elaboración de ese mecanismo como la solución a la iniquidad en la asignación. Su análisis concluye que el índice de asignación utilizado: 1) no resuelve el problema de la “exclusión” de aspirantes de los estratos socioeconómicos IV y V⁶, atribuido usualmente a los exámenes de admisión; 2) tampoco resuelve el problema de la “exclusión” de los aspirantes procedentes de instituciones de dependencia oficial; 3) privilegia la asignación de aspirantes según el tipo de población, ofreciendo ventaja y mayor posibilidad de ingreso a los aspirantes provenientes de la “Misión Ribas”⁷; 4) no garantiza el justo reconocimiento académico y permite que se incurra en lo que podría calificarse como “graves iniquidades académicas”⁸ (González, 2010).

La Nueva Ley Orgánica de Educación 2009: en el proceso de transformación emprendido por el gobierno resalta la promulgación de la LOE, sancionada el 15/08/2009 (LOE, 2009), la cual incluye el cambio de denominación para este nivel educativo que pasa de Educación Superior a Educación Universitaria. Esta Ley en el párrafo 3 de su Artículo N° 25, indica que el subsistema de Educación Universitaria se subdivide en los niveles de pregrado y posgrado y que una ley especial definirá la duración, requisitos, certificados y títulos que otorgarán en cada uno de los niveles del subsistema.

Otro aspecto significativo concerniente a la ES, se refiere a que según el párrafo 3 de su artículo 34, las autoridades universitarias deben ser elegidas en igualdad de condiciones por votación de todos los integrantes de la comunidad universitaria (profesores, estudiantes, personal administrativo, personal obrero y egresados) lo cual ha llevado a que para la fecha está paralizada la renovación de autoridades en estas casas de estudio, generándose otra controversia entre los actores vinculados a la Educación Universitaria⁹.

En concordancia con el establecimiento del subsistema de Educación Universitaria, el Ejecutivo Nacional procedió mediante la promulgación del Decreto Presidencial N° 7.333, publicado en Gaceta Oficial N° 39.394 del 25 de marzo de 2010, a cambiar la denominación del Ministerio que lo rige, que pasó a llamarse Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU).

La Ley de Educación Universitaria. Como se señaló en párrafos anteriores La Ley Orgánica de Educación del 2009, tenía prevista la creación de una ley especial para la Educación Universitaria. La Asamblea Nacional, dominada en ese momento por el Partido Socialista Unido de Venezuela, aprobó en diciembre de 2010 una Ley de Educación

⁶ Estos son los estratos más pobres de la población según el Método Graffar para la clasificación por nivel socioeconómico

⁷ Sistema paralelo creado por el gobierno de Chávez para cursar en 2 años el bachillerato, que se cursa en el sistema regular en 5 años.

⁸ En el estudio se halló que estudiantes con menor promedio, habían sido asignados en detrimento de estudiantes con mejor índice académico (Ver González, 2010)

⁹ Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia que prohíben la elección de las autoridades de estas casas de estudio hasta tanto no se adecuen sus reglamentos electorales a lo establecido en la Ley Orgánica de Educación 2009.

Universitaria, a espaldas de la propia comunidad académica, este hecho generó un amplio rechazo de diferentes sectores de la sociedad, el cual se reflejó en acciones de protesta, lo que derivó en que el presidente Chávez la vetara en enero de 2011.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Si bien en los primeros momentos del gobierno de H. Chávez (1999-2003) las políticas públicas dirigidas a la ES parecían, aunque con algunos matices, continuar las acciones de fortalecimiento y desarrollo de la Educación Superior que venían implementándose y que la orientaban hasta el 2006, a partir del tercer cuatrimestre del 2003 fueron reestructuradas drásticamente, tendencia que se ha venido consolidando hasta el presente.

Las políticas de gobierno diseñadas para el sector universitario a partir la ideología revolucionaria, no responden a los intereses de todos los principales actores involucrados con este nivel educativo. Desde enero de 1999, y de la relegitimación de los poderes públicos en el año 2000, la relación entre el gobierno y los sectores de la sociedad venezolana que lo adversan muestra una creciente tensión, que ha impedido la concertación entre los diversos actores en conflicto, lo cual se ha reflejado en el sistema educativo venezolano y por ende en la ES.

La consolidación de un sistema más acorde con la ideología que mantiene el gobierno, requiere una nueva institucionalidad para la ES, lo cual implica el desmantelamiento de la existente, para ello han impulsado una serie de acciones que lo lesionan y apartan a las universidades consideradas tradicionales de las políticas del gobierno, pese al discurso o promesas de transformación y fortalecimiento institucional a los que se le dio prioridad en el primer momento del mandato de Chávez. Todas las acciones se han dirigido a la consolidación de un sistema paralelo en la educación universitaria a través de la promulgación de un conjunto de normas y procedimientos al margen de las establecidas en la Ley, el cual coexiste con el sistema formal vigente en la normativa legal venezolana. Otra muestra de la confrontación del gobierno con la institucionalidad, es el intento de imponer la Ley de Educación Universitaria con su mayoría parlamentaria sin consultar a los actores involucrados lesionando principios del Estado de derecho y la democracia participativa contemplados en la Constitución de 1999.

Una vez realizado el análisis de la gestión del Gobierno en materia de ES, una conclusión evidente es que su énfasis se ha centrado en la búsqueda del crecimiento cuantitativo del sistema, porque no se evidencian acciones concretas para garantizar la calidad. En este proceso, se puede considerar una excepción la ejecución del *Proyecto "Alma Mater"* adelantado por la OPSU, hoy paralizado. Su ejecución tuvo como propósito esencial la mejora de la calidad de la educación impartida en el subsistema de Educación Universitaria mediante el fortalecimiento institucional y la formación a nivel doctoral del personal docente de las instituciones educativas en este nivel.

Puesto que el objetivo primordial de la política educativa desarrollada por el gobierno es el crecimiento de la oferta, resulta pertinente considerar que los mecanismos esenciales utilizados para su logro han sido la Misión Sucre y la Misión Alma Mater, se

puede concluir que a pesar de involucrar acciones para la ampliación de la oferta educativa, estos son coyunturales, ya que no necesariamente garantizan el mejoramiento permanente del proceso de acceso con equidad a una educación superior de calidad y que asegure, además, el desempeño estudiantil de los ciudadanos en este nivel educativo, tampoco contribuyen al fortalecimiento institucional del sistema escolar formal que la ES había logrado desde 1958 cuando se inició la política de democratización de la Educación Superior.

Cuando se inició la Misión Sucre se implementó el Programa de Iniciación Universitaria (PIU), previo al ingreso en carrera, lo cual podría haber contribuido a la preparación pre – universitaria de los bachilleres, y esto a su vez ayudaría a enfrentar una de las causas de la exclusión educativa que se produce en la ES. No obstante, con la creación y gestión de los PNF, se distorsionó su esencia, ya que los acuerdos establecidos con diferentes IES dirigidas por el gobierno se orientaron a lograr la titulación de los estudiantes, convirtiéndose en una finalidad, más que en un mecanismo transitorio de ingreso a la educación superior o universitaria.

Desde el punto de vista cuantitativo, en la actualidad se dispone de un megasistema, ya que para el año 2004 se superó el millón de estudiantes y según cifras del gobierno, en la actualidad más de 2.600.000 personas participan de la educación universitaria de carácter gratuita (Menéndez, R. en AVN, 2014).

Este modelo de gestión de la ES, tendiente a su incremento matricular, así como el resto de las políticas aplicadas al sector, no han favorecido el desarrollo del sistema formal de este nivel educativo en el ámbito oficial, más aun han generado una gran resistencia por parte de las universidades autónomas, las experimentales que eligen a sus autoridades y el rechazo de amplios e importantes sectores dentro de estas instituciones, expresados de manera pública, al considerar que las acciones del gobierno nacional en materia de ES no responden al enfoque democrático que se establece en la CRBV, opiniones que les han costado tanto un cerco legal para poder renovar sus autoridades conforme a los parámetros establecidos en la vigente Ley de Universidades (1970), como la asfixia financiera dada la aplicación en la práctica de aprobación de presupuestos deficitarios que les impiden funcionar debidamente y reponer cargos necesarios para el cumplimiento de su misión.

Finalmente, es de resaltar la controversia generada acerca de la pérdida de espacio institucional que significa que el gobierno no solo ejerza rol rector de las políticas para el desarrollo de este subsistema, sino que además asuma el papel de ejecutor de competencias de las universidades y otras instituciones de la educación universitaria. Además del surgimiento y consolidación de una institucionalidad paralela que ha gestado una sistema alimentado de diversos criterios teóricos y prácticos, por cuanto desde sus inicios han modificado el accionar y los fundamentos propios de la institucionalidad existente, se podría decir, que coexiste un sistema formal que atiende a unos principios legales y otro que atiende a principios de orden sublegal, este paralelismo producto de la inmediatez del gobierno ha gestado una dualidad institucional.

REFERENCIAS

- Agencia Venezolana de Noticias (AVN). Aprobado incremento de aporte económico para colaboradores de la Misión Sucre. *Correo del Orinoco*, 25 octubre 2013. [En línea], <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/aprobado-increento-aporte-economico-para-colaboradores-mision-sucre/>.
- Agencia Venezolana de Noticias (AVN) (9 de enero 2014). *Designado Ricardo Menéndez como ministro de Educación Universitaria*. [En línea], <http://www.avn.info.ve/contenido/designado-ricardo-men%C3%A9ndez-como-ministro-educaci%C3%B3n-universitaria>
- Bravo J., L. (2002). *La educación nacional: Proceso, planificación y crisis*. Transcripción de una tesis doctoral presentada y aprobada en el centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela en el año 1992. Caracas: Editorial Cañón de Futuro.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: Autor. [En línea], <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2102-transformacion-productiva-equidad-la-tarea-prioritaria-desarrollo-america-latina>
- Consejo Nacional de Universidades – Oficina de Planificación del Sector Universitario (CNU-OPSU) (1994). *Boletín Estadístico de Educación Superior N° 14*. Caracas: OPSU.
- Consejo Nacional de Universidades (CNU) (1999). *Instructivo para tramitar ante el Consejo Nacional de Universidades la creación de Instituciones de Educación Superior así como la creación, eliminación, modificación y funcionamiento de facultades, escuelas, institutos, núcleos y extensiones y demás divisiones en las Universidades*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Número 36.817 del 09 de diciembre de 1999.
- Consejo Nacional de Universidades – Oficina de Planificación del Sector Universitario (CNU-OPSU) (2001a). *El Proceso Nacional de Admisión en Cifras N° 1. Procesos 1988-1989 al 1999-2000*. Caracas: Autor.
- Consejo Nacional de Universidades – Oficina de Planificación del Sector Universitario (CNU-OPSU) (2001b). Proyecto Alma Mater para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Universitaria en Venezuela. *Cuadernos OPSU*. Octubre, 2001, N° 1. Caracas: Autor
- Consejo Nacional de Universidades – Oficina de Planificación del Sector Universitario (CNU-OPSU) (2003). *Boletín Estadístico de Educación Superior N° 20*. Caracas: Autor.
- Consejo Nacional de Universidades – Oficina de Planificación del Sector Universitario (CNU-OPSU)(2004). Proyecto Alma Mater para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Universitaria en Venezuela. Proyecto Alma Mater Gran Sabana. La Aldea Universitaria Bolivariana. *Cuadernos OPSU*, N° 09. Marzo, 2004, Caracas: Autor.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999 (CRBV 1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario*, 24 de marzo de 2000.

- Davies, V. (2005). Entrevista a Samuel Moncada: La Universidad tradicional descansa en un concepto elitesc y excluyente de hacer Educación Superior. *Educere Revista Venezolana de Educación* 9 (29):244-253 [En línea], <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35602915>.
- Duplá, F. J. (2008). Balance educativo durante el proceso de gobierno de Hugo Chávez. *Revista SIC*, 710, Diciembre 2008, pp 475-477. [En línea], http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2008710_475-477.pdf.
- Fuenmayor, L. (2002). A propósito de las iniquidades en el ingreso a la educación superior. *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 7, N° 17, pp. 36-48.
- Fuenmayor, L. (2004). El financiamiento universitario. *Revista Educere: Foro Universitario*, Año 8, N° 26, pp. 385-395.
- Fuenmayor, I; Marín, M. y Jaimes, J. (2004). Comparación del perfil social de los aspirantes a ingresar en la educación superior del Programa Nacional de Admisión y de la Misión Sucre, en Experiencia Universitaria. *Revista Venezolana de la Educación Superior*, 2(3):9-34.
- García Guadilla, C. (1998). *Situación y principales dinámicas de transformación de la Educación Superior en América Latina*. Caracas: IESALC – UNESCO – FUNDAYACHUCHO.
- García Guadilla, C. (2012). Polarización y Tensiones en la educación superior venezolana. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. III (7): 3-22.
- González U., J. A. (2010). Asignación de aspirantes a través del Sistema Nacional de Ingreso a la Educación Superior (SINIES), UCV 2008. *Revista de Pedagogía*, Vol. 31(88): 39-59, Escuela de Educación – UCV. Caracas.
- Graffe, G. J. (2006). *Políticas públicas en la Educación Superior Venezolana 1989-2004. Controversias sobre Políticas de Cantidad y Calidad*. Trabajo de Grado de Maestría no publicado. Caracas: CEP-FHE, Universidad Central de Venezuela.
- Graffe, G. J. (2015). *Políticas para la Educación Universitaria en tiempos de Revolución Bolivariana*. Trabajo de Ascenso a Profesor Titular no publicado. Caracas: Escuela de Educación, FHE –UCV.
- Ley de Universidades (1970). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, número 1429 Extraordinario del 8 de septiembre de 1970.
- Ley Orgánica de Educación (2009). *Gaceta Oficial* N° 5929 extraordinario del 15 de Agosto de 2009.
- Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior (2005). *Gaceta Oficial de República Bolivariana de Venezuela*, N° 38.272 del 14 de septiembre de 2005.
- Líneas Estratégicas para el Reimpulso de la Misión Sucre [En línea], <https://teletriunfador.wordpress.com/2010/04/24/lineas-estrategicas-para-el-reimpulso-de-la-mision-sucre/>
- Medina, I. y Graffe, G. J. (2008). Oportunidades de estudio en Educación Superior: estudio comparativo de Colombia y Venezuela. Ponencia Presentada en el XI Congreso Nacional de Educación Comparada: La educación como respuesta a la diversidad. Una perspectiva comparada. Sevilla 7-9 de mayo de 2008. En: López N., F. (2008). *La educación como*

respuesta a la diversidad. Una perspectiva comparada. CD. Sevilla: Universidad Pablo Olavide – Sociedad Española de Educación Comparada.

Medina Rubio, E. (1998). Estado, globalización y educación en Venezuela (Del desarrollismo al neoliberalismo). En M. E. Castellano de Sjöstrand. (1998). *Aportes para la educación superior comparada: Venezuela y Cuba* (pp. 37-62). Caracas: CEP-FHE, Universidad Central de Venezuela.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte – MECD (2001). *Políticas y estrategias para el desarrollo de la Educación Superior en Venezuela 2000-2006*. Caracas: Autor.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Resolución N° 147. (2001). *Resolución por la cual se ordena la ejecución del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Universitaria*. Gaceta Oficial N° 37.189 del 03 de mayo de 2001.

Ministerio de Educación Superior – Misión Sucre (MES – Misión Sucre) (2005). *Misión Sucre. Compendio documental básico*. Caracas: Autor.

Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior–MPPEs (2008). *Resolución 2963. Resolución para regular los Programas Nacionales de Formación*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.930 del 14 de mayo de 2008.

Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior –MPPEs (2008). Resoluciones 3111 a la 3119, mediante las cuales se crean Programas Nacionales de Formación. *Gaceta Oficial N° 39.032* del 7 de octubre de 2008.

Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior - MPPEs. (2009). *Misión Alma Mater: Educación Universitaria Bolivariana y Socialista*. Caracas: Autor.

Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria – MPPEU (2011). *Logros de la revolución Socialista Bolivariana en Educación Universitaria 1999-2010. Educación Universitaria Socialista*. Caracas: Autor.

Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria - MPPEU. (2012). *Modelo educativo de Venezuela para el mundo. Logros de la Educación Universitaria 2012*. Caracas: Autor.

Misión Sucre (2004). *Fundamentos Conceptuales de la Misión Sucre*. Caracas: Autor. .

Parra Sandoval, M. C. (2007). Las políticas de educación superior en Venezuela ¿En busca del tiempo perdido? *Perfiles Educativos*. 2007, año/vol. XXIX (118), pp. 79-90. Universidad Autónoma de México. 2007. [En línea], <http://www.redalyc.org/pdf/132/13211805.pdf>

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 1.634. Decreto de Creación del Ministerio de Educación Superior. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.359 de fecha 8 de enero de 2002.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 2.517. Decreto de Creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.737 de fecha 22 de julio de 2003.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 2.604. Decreto de creación de la Misión Sucre. Gaceta Oficial N° 37.772 del 10 de septiembre de 2003

- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 6.650. Decreto de formalización de la creación de la Misión Alma Mater. Gaceta Oficial N° 39.148 del 27 de marzo de 2009.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 7.333. Decreto de cambio de denominación a Ministerio del Poder Popular de la Educación Universitaria. *Gaceta Oficial N° 39.394* de 25 de marzo de 2010.
- Programa Nacional de Formación de Educadores. Misión Sucre, *Educere versión impresa* ISSN 1316-4910 v.11 n.38 Mérida, Septiembre. 2007. [En línea], http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-49102007000300021&lng=es&nrm=isohttp:&tlng=es.
- República Bolivariana de Venezuela - RBV (2001). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. [En línea], <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>.
- Rey, J. C. (2002 Agosto). Consideraciones políticas sobre un insólito golpe de Estado. Encarte Análisis y perspectivas. Tema: Política 6. *Revista SIC* N° 646, pp 1-12. Caracas: Centro Gumilla. [En línea], http://www.gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2002646_1-12.pdf
- Rojas, M. (2008). *Modelo Multivariado basado en Lógica Difusa para el proceso de asignación de cupos del CNU*. Documento Mimeografiado. Caracas: OPSU.
- Secretaría de la Universidad Central de Venezuela - UCV (2003). *Samuel Robinson. De Proyecto a Programa. Hoja de Ruta 1997 – 2002*. Caracas UCV.
- Tabuas, M. (2004), CNU autorizó tres carreras a la UBV. *El Nacional*, 31-01-2004.
- Últimas Noticias. 4.956 alumnos de la UBV inician clases entre carreras. *Últimas Noticias*, 03-02-2004.
- Universidad Bolivariana de Venezuela – UBV (2003). *Universidad Bolivariana de Venezuela. Documento Rector*. Caracas: Autor. 2003.
- Universidad Bolivariana de Venezuela: Página Web [En línea], <http://www.ubv.edu.ve>

Gilberto José Graffe. Licenciado en Educación, mención Planificación Educativa, Magna Cum Laude egresado de la Universidad Central de Venezuela - UCV (1977). Doctor en Ciencias: Mención Ciencias Políticas, Mención Honorífica (UCV-2003). Magister Scientiarum en Educación, Mención Educación Superior (UCV-2006). Premio a la Investigación Educativa Categoría Profesorial (Escuela de Educación UCV Año 2004). Coordinador Académico de Escuela de Educación UCV (2006-2008) y Profesor Titular Jubilado de la Escuela de Educación de la UCV (1999-2017). Coordinador de la Maestría en Educación Superior (2006-2018) y Representante del Área de Educación ante la Comisión de Estudios de Postgrado de la Facultad de Humanidades y Educación de la UCV (2011-2018). Profesor Invitado en el Doctorado en Educación de la Universidad Católica Andrés Bello - UCAB (2018 – a la fecha). Líneas de investigación: Políticas públicas educativas y Educación y religión.

Isabel Medina Cuiñas. Licenciada en Educación egresada de la Universidad Central de Venezuela -UCV (2001). Especialización en Planificación y Evaluación de la Educación de la Universidad Santa María (2004). Magister Scientiarum en Educación, Mención Educación Superior de la UCV (2011). En la actualidad se desempeña como docente a tiempo convencional del Departamento de Pensamiento Social y Proyectos Educativos (2010 - a la fecha) de la Escuela de Educación – UCV. Profesora y Miembro del Comité Académico de la Maestría en Educación Superior de Facultad de Humanidades y Educación de la UCV (2012- a la fecha). Línea de investigación: Historia de la Educación Superior en Venezuela.

Enrique L. Silva G. Ingeniero Geólogo (Instituto de Minas de Leningrado URSS - 1971), Msc en Ciencias Geólogo-Mineralógicas (Instituto de Minas de Leningrado URSS - 1973). Profesor de la Escuela de Educación de la Universidad Central de Venezuela - UCV (1995 a la fecha). Profesor y Miembro del Comité Académico de la Maestría en Educación Superior de Facultad de Humanidades y Educación de la UCV. Jefe de la Cátedra de Planificación Educativa de la Escuela de Educación de la UCV (2005-2019). Coordinador Comisión Central Servicio Comunitario de la UCV (2018 - a la fecha). Profesor Invitado de la Escuela de Educación de Universidad de Carabobo (2001-2010). Profesor Invitado de la Especialización de Gobernabilidad de la Universidad Católica Andrés Bello - UCAB (2017-2018). Líneas de Investigación: Evolución de la Educación Universitaria en Venezuela y Responsabilidad Social Universitaria.