



**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN
COMISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN SUPERIOR**

**TRANSFORMACIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA EDUCACIÓN
UNIVERSITARIA EN VENEZUELA Y LAS POLÍTICAS DERIVADAS
(1999 – 2014)**

Autor: José Torres Ramos

Tutor: Dr. José Clemente Marín Díaz

Caracas, enero de 2022



**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN
COMISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN SUPERIOR**

**TRANSFORMACIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA EDUCACIÓN
UNIVERSITARIA EN VENEZUELA Y LAS POLÍTICAS DERIVADAS
(1999 – 2014)**

Trabajo de Grado para optar al título de Magister Scientiarum en Educación Superior

Autor: José Torres Ramos

Tutor: Dr. José Clemente Marín Díaz

Caracas, enero de 2022

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN
COMISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN SUPERIOR**

**TRANSFORMACIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA EDUCACIÓN
UNIVERSITARIA EN VENEZUELA Y LAS POLÍTICAS DERIVADAS (1999 – 2014)**

**Proyecto de Trabajo de Grado para optar al título de Magister Scientiarum en
Educación Superior**

**Autor: José Rosario Torres Ramos
Tutor: Dr. José Clemente Marín Díaz**

RESUMEN

El propósito de la presente investigación fue analizar la transformación que se ha dado en el marco regulatorio de la educación universitaria y que ha incidido en la formulación y ejecución de un conjunto de políticas derivadas para el desarrollo de la gestión de este subsistema entre 1999 y 2014. El estudio se enmarcó en la modalidad de investigación documental con un diseño bibliográfico que contempla el análisis de fuentes primarias y secundarias con miras a examinar el contexto constitucional, legal, reglamentario y resolutivo que regula el mencionado subsistema en Venezuela a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación (2009), así como el impacto en la transformación del mismo como consecuencia del conjunto de políticas gubernamentales desplegadas como soporte al proyecto político del Socialismo del Siglo XXI, propiciado por el Presidente Hugo Chávez Frías y su grupo político. El trabajo de investigación demostró claramente que las políticas de gobierno después de 1999 permitieron el crecimiento positivo de la matrícula universitaria, y que a pesar de haber logrado duplicar la matrícula hasta el año 2008, se generó una contracción de ésta en los siguientes 10 años hasta llegar actualmente a una deserción estudiantil en la educación universitaria.

Palabras clave: educación universitaria, marco regulatorio. Políticas gubernamentales.

**CENTRAL UNIVERSITY OF VENEZUELA
FACULTY OF HUMANITIES AND EDUCATION
POSTGRADUATE STUDIES COMMISSION
MASTER OF HIGHER EDUCATION**

**TRANSFORMATION OF THE REGULATORY FRAMEWORK OF UNIVERSITY
EDUCATION IN VENEZUELA AND THE DERIVED POLICIES (1999 – 2014)**

Degree Work Project to qualify for the title of Magister Scientiarum in Higher Education

Author: Jose Rosario Torres Ramos
Tutor: Dr. José Clemente Marín Díaz

ABSTRACT

The purpose of this research was to analyze the transformation that has taken place in the regulatory framework of university education and that has affected the formulation and execution of a set of derived policies for the development of the management of this subsystem between 1999 and 2014. The study was framed in the documentary research modality with a bibliographic design that contemplates the analysis of primary and secondary sources with a view to examining the constitutional, legal, regulatory and resolution context that regulates the aforementioned subsystem in Venezuela from the promulgation of the Organic Law of Education (2009), as well as the impact on its transformation as a result of the set of government policies deployed in support of the political project of Socialism of the 21st Century, promoted by President Hugo Chávez Frías and his political group. The research work clearly demonstrated that the government policies after 1999 allowed the positive growth of university enrollment, and that despite having managed to double the enrollment until 2008, a contraction of it was generated in the following 10 years until currently reach a student desertion in university education.

Keywords: university education, regulatory framework. Government policies.

AGRADECIMIENTO

Primero, antes que todo a Dios por concederme la paciencia y tolerancia necesaria para terminar con éxitos esta maestría. SEGUNDO A todos los profesores que me acompañaron durante todas las materias, y especialmente a los Profesores

Al Profesor Gilberto José Graffe, por su paciencia.

Al Profesor José Clemente Marín por sus asesorías

Y a la Profesora Isabel Medina excelente clases

Ahora el reto es: garantizar que nuestra educación universitaria sea cada día mejor.

Gracias a todos

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN.....	I
ABSTRACT.....	II
AGRADECIMIENTO.....	III
INDICE DE CUADROS.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	3
CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO.....	3
<i>1.1 Planteamiento del problema.....</i>	<i>3</i>
<i>1.2 Justificación de la Investigación.....</i>	<i>6</i>
<i>1.3 Objetivos de la Investigación.....</i>	<i>8</i>
1.3.1 Objetivo general:.....	8
1.3.2 Objetivos específicos:.....	8
CAPÍTULO II.....	9
MARCO REFERENCIAL.....	9
<i>2.1 Antecedentes de Investigación.....</i>	<i>9</i>
2.1.1. Antecedentes Nacionales.....	9
2.1.2 Antecedentes Internacionales.....	10
2.1.3 Nociones Referenciales.....	11
2.1.4 El Estado y la Educación Universitaria.....	27
<i>2.2. Bases Teóricas.....</i>	<i>31</i>

2.2.1 Educación Universitaria.....	31
2.2.2 Transformación legal.	32
2.2.3 Marco Regulatorio.	33
2.2.4 Políticas Públicas Educativas.....	33
2.2.5 Socialismo del Siglo XXI.	35
2.3. <i>Bases Legales:</i>	37
2.3.1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999) ...	37
2.3.2. Ley Orgánica de Educación (LOE) (2009).....	37
2.3.3 Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior (LSCEES) (2005).....	38
CAPÍTULO III.....	39
MARCO METODOLÓGICO	39
3. 1. <i>Tipo, diseño de la investigación</i>	39
3.2.- <i>Técnicas e instrumentos de recolección de datos</i>	40
3.3.- <i>Técnica de análisis de los datos.</i>	41
3.4.- <i>Categorización y unidades de análisis.</i>	41
CAPITULO IV	45
ANALISIS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN VENEZUELA Y LAS POLÍTICAS DERIVADAS (1999 – 2014)	45
4.1 <i>Consideraciones Generales</i>	45
4.2 <i>Estado docente órgano rector de la educación</i>	52
4.3 <i>Estado docente, definición y competencias:</i>	52

<i>4.4 La autonomía universitaria</i>	53
CAPITULO V	59
LAS POLÍTICAS DERIVADAS EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA VENEZOLANA EN EL PERÍODO 1999-2014.	
	59
CAPÍTULO VI	61
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	61
REFERENCIAS	65

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Categorización y unidades de análisis.....	42
---	----

INTRODUCCIÓN

La Transformación del marco regulatorio de la educación universitaria en Venezuela y las políticas derivadas (1999 – 2014), han sido las políticas públicas más relevante del expresidente Hugo Chávez, han tenido sus expresiones concretas en la política educativa de la educación universitaria, en la cual ha sido refleja en las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001- 2007) y en el Proyecto Simón Bolívar (2007-2013)

Estos cambios impuestos desde las estructuras del gobierno se vinculaban con la organización del Estado y el funcionamiento de los poderes públicos, en tal sentido, el énfasis de la investigación fue analizar las transformaciones del marco normativo de la Educación Universitaria y en qué medida éstas derivaron en la formulación de políticas de gobierno que contribuyeron a modificar la gestión del propio Subsistema de Educación Superior, hoy universitario del período democrático una vez derrocada la dictadura, con la promulgación de la Ley de Universidades en 1958 y sus posterior reforma en 1999.

La investigación que se presenta se estructuro en seis capítulos: Capítulo I: contiene las consideraciones generales sobre el objeto de estudio, los objetivos específicos, así como la justificación de su desarrollo.

Capítulo II: referido al marco teórico referencial, el cual contempla los antecedentes de la investigación y las nociones teóricas, fundamentalmente jurídicas y políticas, que sirven de soporte al análisis del proceso de transformación del marco regulatorio de la educación universitaria en Venezuela y su incidencia en las políticas derivadas para el desarrollo de este subsistema entre 1999 y 2014.

Capítulo III: Marco Metodológico, en el cual se explica el tipo y diseño de la investigación, la metodología empleada y el cronograma de las actividades realizadas durante el desarrollo de dicho estudio. Capitulo.

IV: Análisis de la transformación del marco regulatorio de la educación universitaria en Venezuela.

Capítulo V, las políticas derivadas en el mencionado período y, finalmente, el Capítulo VI: dedicado a las conclusiones.

Para finalizar se colocan las referencias bibliográficas que han contribuido a sustentar el proyecto de investigación.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO

La transformación del marco regulatorio de la educación universitaria en Venezuela y las políticas derivadas, en el período desde 1999 - 2014), en el marco de la evolución de ese nivel, ahora subsistema, de la educación venezolana, dan cuenta de su transformación significativa con la aprobación en 1999 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y, posteriormente en 2009, con una nueva Ley Orgánica de Educación (LOE). Pero más allá de este nuevo contexto jurídico, entre 1999 y 2014, los gobiernos de Hugo Chávez implantaron una serie de reformas en este subsistema educativo y construyeron a través de una política de gobierno las Misiones Educativas, una institucionalidad paralela, Este sistema paralelo de universidades pretende, en principio, superar las supuestas deficiencias de lo que denominan las ‘universidades tradicionales cuyos efectos en la formación profesional y en la producción de ciencia y tecnología constituyen el objeto central del presente estudio, período 1999-2014

1.1 Planteamiento del problema

En los primeros años de la instauración de la democracia, una vez derrocada la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez el 23 de enero de 1958, se produjo un avance importante en el proceso de definición del marco regulatorio de la educación universitaria venezolana. Ello producto de la promulgación de la Ley de Universidades de fecha 6 de diciembre de 1958, aprobada por la Junta Cívico Militar, presidida por el Dr. Edgar Sanabria, posteriormente el Congreso Nacional aprueba y promulga la Constitución de la República de Venezuela de 1961. Subsiguientemente la Ley de Universidades es reformada en 1970.

Este marco normativo, en especial el de la Ley de Universidades de 1970, favoreció la creación de los institutos y colegios universitarios que forman parte del conjunto de instituciones pertenecientes al mencionado nivel. Según sostiene Tovar (2005, p. 34), su surgimiento, a partir del año 1971, tiene su base en las políticas dirigidas a democratizar, diversificar y tecnificar la Educación Superior.

Además, explica Tovar (2005, p 34), que primigeniamente tuvieron como objeto ofrecer carreras técnicas cortas de tres años de duración, Este autor mantiene el criterio que estos instrumentos jurídicos “en realidad terminaron por brindar un marco amplio en el área de estudio,

incluyendo carreras largas”. Posteriormente, el artículo 2 del Reglamento de los Institutos y Colegios Universitarios (1995), define como instituciones de Educación Superior a aquellas “destinadas a proveer de recursos humanos en el campo de la ciencia, la tecnología y de los servicios que se requieran para el desarrollo del país y de la región” (p. 34). Este marco jurídico surge por las necesidades educativas de la sociedad de porque tanto en lo académico como en lo social trae consigo de preparar los estudiantes en carrera cortas.

Al examinar la intervención del Ejecutivo Nacional en la educación universitaria, Tovar (2005) logra detectar que, específicamente, en el sub sector de los Institutos y Colegios Universitarios referidos anteriormente, se circunscribió a la “Constitución, la Ley Orgánica de Educación (1980), la Ley de Universidades (1970), el Reglamento de los Institutos y Colegios Universitarios (1995) y el Reglamento interno de cada institución”. Con el propósito de armar un marco jurídico para las instituciones de educación universitaria, con el fin de atender a los bachilleres, con limitaciones económicas y darles la oportunidad de su desarrollo humano y social.

En fecha 2 de febrero de 1999, toma posesión del cargo de expresidente de la República Hugo Chávez Frías, quien llama a un referéndum consultivo para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual se aprobó en abril de ese mismo año. Seguidamente, se iniciaría el proceso de elección de los 131 asambleístas encargados de redactar la nueva constitución, la cual fue sometida a referéndum aprobatorio en diciembre de ese año, quedando aprobada de esta manera la nueva Carta Magna (CNE, s/f).

Entre tanto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999), según lo contemplado en el preámbulo, tiene el fin político de “refundar la República”, recogiendo y profundizando los principios de justicia e igualdad como ideales del epicentro de la institucionalidad de una democracia participativa. En el nuevo texto de la CRBV se establece la garantía del derecho a la educación y el valor de la educación pública para la integración social y para el cumplimiento de los fines del Estado, entre los cuales se encuentra la defensa y el desarrollo de la persona (Artículo 3).

Por eso, el proceso de transformación, con génesis en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, implicó el establecimiento de nuevas normas jurídicas para la educación universitaria que constituyen claramente un marco regulatorio que se refleja coherentemente en las políticas públicas en materia de educación universitaria.

Para el análisis del marco normativo es importante considerar la contribución del derecho administrativo como disciplina al desarrollo del mismo. De hecho, según Brewer-Carias (2010), el derecho público administrativo contemporáneo constituye una rama del derecho público interno, conformada por un conjunto de estructuras y principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo. Así mismo, esta rama del derecho también rige la organización, funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales, además de contemplar la existencia de un marco que reglamenta a los diferentes sectores de la sociedad, incluyendo el caso en estudio: La educación universitaria, denominación asumida por la Ley Orgánica de Educación 2009

Esta rama del derecho público referida supra establece un cuerpo de principios fundamentales que orientan su aplicación. Al respecto, destaca Brewer-Carias (2007) que entre éstos se encuentran los siguientes: economía, celeridad, simplicidad, responsabilidad, eficacia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, accesibilidad, uniformidad, modernidad, honestidad, transparencia, buena fe, paralelismo de las formas, responsabilidad, sometimiento a las leyes y supresión de formalidades no esenciales.(p. 9)

De igual manera, sostiene que el principio de la legalidad, también aplicable en el presente caso, tiene dos fundamentos. El primero, referido a la supremacía constitucional y la formación del derecho por grados; y el segundo, basado en la sumisión de la Administración Pública al ordenamiento jurídico Brewer-Carias, (2007, p.9)

Las consideraciones anteriores permiten establecer, por una parte, que la educación universitaria como derecho está regulada por un conjunto de normas que deben sustentarse en la previsión constitucional y, por la otra, que las políticas que permiten la intervención del Estado en materia educativa a nivel de este subsistema deben concertarse entre los diferentes actores, tales como: comunidades, estudiantes, instituciones de educación universitaria, autoridades públicas, en correspondencia con este ordenamiento jurídico.

En tal sentido, el estudio sistemático de la correspondencia del marco regulatorio establecido en la Constitución, en la Ley de Universidades y en el resto de las normas que rigen el subsistema de educación universitaria es una necesidad y, por supuesto, un aporte relevante para el conocimiento que sobre el mismo, permanentemente se está clarificando en la academia, en atención a los cambios de las políticas públicas promovidos en el país desde el año 1999.

En efecto, los cambios y las nuevas formulaciones de normas en sus diferentes grados constituyen indicio de las modificaciones que se han venido produciendo en el marco regulatorio de este subsistema educativo, los cuales han tenido efectos en la definición y puesta en marcha de las políticas públicas que orientaron el desarrollo de este nivel educativo durante el gobierno del expresidente Hugo Chávez Frías en el período bajo estudio.

En tal sentido, el objeto fundamental de la presente investigación es aportar conocimiento sistemático sobre las transformaciones a las cuales ha estado sujeto el marco regulatorio de la educación universitaria y su incidencia en las políticas derivadas que han guiado este subsistema en el periodo 1999 – 2014.

De lo antes expuesto surge la siguiente interrogante fundamental, la cual servirá para orientar el desarrollo de este estudio ¿Cuáles son las transformaciones que se han dado en el marco regulatorio de la educación universitaria en Venezuela su incidencia en las políticas derivadas entre 1999 y 2014

A tal efecto, es pertinente establecer otras interrogantes específicas para la orientación del proceso investigativo y la formulación de los objetivos específicos:

¿Cuál ha sido el conjunto de modificaciones que se ha establecido en el marco regulatorio de la educación universitaria en Venezuela entre 1999 y 2014?

¿Cómo se relacionan el marco regulatorio formulado y las políticas derivadas para el desarrollo de la educación universitaria en Venezuela entre 1999 y 2014?

¿Cuál fue el impacto de las políticas relacionadas con el desarrollo de la educación universitaria en Venezuela entre 1999 y 2014?

1.2 Justificación de la Investigación

La disertación a pesar de la importancia del tema tratado, no hay suficientes investigaciones sobre las transformaciones del marco regulatorio de la educación universitaria venezolana y las políticas derivadas entre 1999 y 2014. Si bien no ha sido exigua la actividad en el terreno de la legislación de la educación universitaria, la dispersión de los datos y la escasa información y documentación continúan siendo un obstáculo para fomentar la comprensión de manera integral de la transformación del marco regulatorio y de su impacto en el desarrollo de la educación universitaria en el período bajo estudio.

La investigación se desarrolló como un aporte fundamental para la orientación de un diseño que ha permitido direccionar a la educación universitaria hacia un proceso de transformación acorde a la previsión constitucional y enmarcada en la consolidación del sistema de democracia participativa.

Este estudio también se justificó en función de la necesidad de mejorar la comprensión del proceso político-social e institucional del período referido con anterioridad y la escasa producción de investigaciones relacionadas con el tema-. Aspirando que esta investigación cumpla con el criterio de relevancia académica.

Se destaca que la presente investigación se encuentra enmarcada dentro de la Línea de Investigación “Políticas Públicas para el Desarrollo de la Educación Universitaria”, la cual tiene como orientación básica el análisis de las políticas que orientan el desarrollo de este sub-sistema educativo.

La selección del tema es de alta relevancia por cuanto estudia el proceso de transformación ocurrido al final de la década de los noventa referido a la instauración de un Estado democrático y social, de derecho y de justicia, denotando que el análisis de las políticas públicas como componente del campo disciplinar de las ciencias políticas abarca también el ámbito educativo, en especial el referido a las estrategias que se generan como políticas de gobierno.

Finalmente, esta investigación contribuyó al desarrollo profesional del autor, pues le permitió poner en práctica los conocimientos aprendidos durante toda su formación académica. En este contexto, represento un escenario de experiencias que se consolidaron en el tratamiento de un problema poco tratado que merece la contribución de aportes teóricos al estado del arte del subsistema de la educación universitaria.

1.3 Objetivos de la Investigación

1.3.1 Objetivo general:

Analizar la transformación que se ha dado en el marco regulatorio de la educación universitaria y su incidencia en las políticas derivadas entre 1999 y 2014.

1.3.2 Objetivos específicos:

1.3.2.1. Determinar el conjunto de modificaciones que se han establecidos en el marco regulatorio de la educación universitaria en Venezuela entre el período 1999-2014.

1.3.2.2. Analizar la relación del marco regulatorio formulado y las políticas derivadas para el desarrollo de la educación universitaria en Venezuela entre 1999 y 2014.

1.3.2.3. Examinar el impacto de las políticas relacionadas con el desarrollo de la educación universitaria en Venezuela entre 1999 y 2014.

CAPÍTULO II

MARCO REFERENCIAL

En este apartado se exponen los antecedentes más relevantes para el tema de la investigación propuesta y las bases teóricas que servirán de soporte al objeto de estudio.

2.1 Antecedentes de Investigación

Se presentan tres antecedentes de investigaciones nacionales y dos internacionales en orden cronológico.

2.1.1. Antecedentes Nacionales

El trabajo de grado de Medina (2011) para optar al grado de Magister Scientiarum en Educación, titulado “Transformación de la universidad venezolana: Perspectiva legal 1945-1975”, Universidad Central de Venezuela constituye un aporte muy importante, pues en él se realiza una sistematización de las reformas constitucionales y las disposiciones legales nacionales que contienen, explícita o implícitamente directrices en torno al proceso de transformación de la universidad.

El objetivo de esta investigación fue presentar una perspectiva legal de la transformación de la universidad venezolana en el período antes mencionado. De manera realiza un análisis de 1945-1975 de los diferentes instrumentos legales promulgados durante el período de estudio, los cuales considero fueron un aporte a la presente investigación porque permite apreciar que las instituciones de educación universitaria se enfrentan a las actuaciones de los gobiernos de turno.

Por otra parte, el trabajo de grado de Jaimes (2011), para optar a la Maestría en Educación, mención Educación Superior, titulado “La Inclusión Social como Política Pública de Educación Superior (Período 1999-2008)”, Universidad de Central de Venezuela, hace especial énfasis en la inclusión social como bandera principal del gobierno para la implementación de políticas públicas en el ámbito de la educación superior.

La investigación se enfocó en analizar el impacto de las políticas públicas puestas en marcha por el Estado venezolano en lo que respecta a la educación superior durante el periodo 1999-2008, usando como estandarte la inclusión social, mediante un estudio evolutivo de las transformaciones que generó la implementación de las mismas, sus alcances y efectos.

Es importante resaltar que los resultados de la investigación y las técnicas utilizadas, obtuvieron datos, información y conocimiento, el cual aportó a esta investigación fuentes previas como investigaciones ajenas.

2.1.2 Antecedentes Internacionales

En este apartado, se enfatiza la tesis doctoral de Gaete (2008), quien realizó una investigación sobre “Responsabilidad Social Universitaria: una nueva mirada a la relación de la Universidad con la Sociedad desde la Perspectiva de las partes interesadas”. El mencionado autor efectuó un estudio de caso en la Universidad de Valladolid, específicamente para el Departamento de Sociología y Trabajo Social adscrito a la Facultad de Educación y Trabajo Social, cuyo objetivo fue proponer un modelo sobre la responsabilidad social de esa universidad.

Este referente internacional es de suma importancia, pues aporta la inclusión social a la presente investigación la construcción de un modelo sobre la responsabilidad social de la universidad, sus esfuerzos para la creación intelectual y la formulación de políticas públicas en materia educativa social, sobre la base del desarrollo de las políticas sociales-educativas en Argentina. La metodología utilizada fue documental e histórica con un diseño bibliográfico. Se destaca que el estudio de políticas públicas en materia de educación superior se plantea como un objetivo en el presente trabajo, pero circunscrito al ámbito local. Por ello, se considera un aporte a la investigación en el impacto de las políticas públicas en materia educativa. Es importante porque permite apreciar que las instituciones de educación universitaria se enfrentan actualmente a un proceso de transformación social importante que las involucra y coloca en los aspectos más importantes de su misión institucional como lo son: investigación, docencia y extensión.

Por su parte, Días y De Brito (2008) en su tesis doctoral titulada “La reforma de Educación Superior en Brasil: Principales Tendencias y Desafíos” Universidad de Sao pablo realizan un profundo estudio sobre la evolución de la educación superior brasileña.

El Objetivo de la investigación fue analizar los cambios en la Educación Superior brasileña (1005-2007) basados en la información sobre los indicadores claves, estudian las principales políticas gubernamentales marcos legales, expansión de la matrícula y de instituciones de educación superior y los nuevos modelos institucionales privatización, internacionalización y transnacionalización, política de equidad. El tipo de investigación fue documental con diseño bibliográfico y método de investigación histórica. Este se consideró relevante como antecedente

internacional y sirvieron para en la presente investigación toda vez que constituye una referencia sobre la transformación de la educación superior. Así mismo aporta estrategias en el marco de la presente investigación, en el análisis de la autonomía universitaria ante el conjunto de leyes en la educación superior de Brasil.

En efecto, se apreció la contribución de los autores al analizar los principales cambios en la educación superior brasileña (1995-2007). Se constata en la investigación los indicadores claves, que dan las bases al estudio de las principales políticas gubernamentales y marcos legales, la expansión de la matrícula y de las instituciones, la diversificación y los nuevos modelos institucionales, la privatización, la internacionalización y la transnacionalización, las políticas de equidad y responsabilidad social, lo que representa una orientación en cuanto al cumplimiento de uno de los objetivos trazados en este proyecto.

2.1.3 Nociones Referenciales

La educación universitaria en Venezuela marcha íntimamente vinculada con la historia política. En la Etapa Colonial, se crean dos universidades: en 1721, hace casi tres siglos, la Real y Pontificia Universidad de Caracas, hoy Universidad Central de Venezuela, cuya misión y estructura fueron las propias de las universidades eclesiásticas medievales, y en 1808, hace casi dos siglos, la de Mérida hoy Universidad de Los Andes, que sólo llegó a funcionar regularmente después de muchas décadas de inactividad. (Morles, Medina y Álvarez, (2004). La Universidad de Caracas sufre cambios importantes con el proceso de independencia y Simón Bolívar, Presidente entonces de la Gran Colombia, moderniza sus estudios en 1827 y le otorga autonomía académica y financiera. No obstante, en épocas posteriores caracterizadas por caudillismos, dictaduras y guerras intestinas, fue poco el desarrollo de la educación superior, por lo cual, entre 1830 y 1958 sólo tres hechos se desatacan en materia de educación superior: (a) el Decreto de Instrucción Pública Gratuita y Obligatoria, dictado por el presidente Antonio Guzmán Blanco en 1870; (b) la creación de tres instituciones de educación superior: la Universidad del Zulia, en 1891, la cual funcionó por décadas de manera muy irregular, y el Instituto Pedagógico Nacional, fundado en 1936; y, (c) la creación de dos universidades privadas en 1953, la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Santa María). (Morles, Medina y Álvarez, 2004).

El desarrollo de la educación universitaria aparece signado e impulsado particularmente por el período democrático logrado a partir del año 1958. Este período condiciona las

características que el subsistema adquiere durante el desarrollo de la historia contemporánea de Venezuela, superándose la naturaleza elitista asociada a la etapa colonial y a la primera mitad del siglo XX e iniciándose un proceso progresivo de ampliación que promovió la creación de nuevas instituciones académicas para atender la demanda social educativa de este nivel de la educación nacional. Esto representó paralelamente la adecuación de dicho subsistema a los efectos de contribuir a la legitimación del sistema político de conciliación de intereses que se instituyó con el establecimiento del régimen de democracia representativa (Rey, 1987, citado por Graffe, 2007).

En el mismo sentido, Graffe citando a Martucci (s/f), resalta que:

La dinámica del proceso universitario en América Latina ha estado marcada por la conformación de Universidades monopólicas durante varios siglos, asociadas a coberturas de élites. Las Universidades religiosas y coloniales se estructuraron en la región en cada una de las diversas provincias o virreinos bajo un establecimiento único. Ellas se instalaron por Bula papal o por decisión de la Corona asignadas a una específica región y su gestión reposó en una determinada orden, que con ello accedía también al monopolio educativo de las élites de ese territorio colonial. Posteriormente se produjo la lenta secularización de las Universidades por la expulsión de la Compañía de Jesús en el siglo XVIII y la transformación de las Universidades religiosas en Universidades Republicanas a partir de los decretos de las nuevas Repúblicas post independencias, pero se siguió manteniendo un modelo universitario monopólico que fue pasando de religioso a laico, de colonial a republicano. Las Universidades cambiaron de orientación o de dependencia, pero mantuvieron los mismos criterios pedagógicos y también su carácter como instrumento monopólico de formación exclusivo en las nuevas fronteras nacionales, posterior a las independencias. (p. 89).

Esta primera etapa, según plantea Castellano citando Graffe (2007), se puede designar como: “La Educación Superior, Democracia Representativa y la Transición económica de la Sustitución de Importaciones al Estado Empresario (1958-1979)”. Para esta época democrática, las pretensiones de ascenso social por parte de sectores medios y populares se asociaban al acceso a la educación universitaria. Por lo que no sorprende que la matrícula de las universidades e institutos pedagógicos creciera entre 1958-59 y 1969-70 de 16.795 alumnos hasta 70.816, es decir en un 321.7% (Datos OPSU, 1985).

Se reafirma entonces que este crecimiento, relacionado con la política pública de expansión de la Educación Superior, no sólo refiere un carácter cuantitativo,-de contribución de un mayor acceso a la educación universitaria-, sino que también evidencia un carácter cualitativo, necesario para legitimar el régimen político naciente con la firma del denominado Pacto de Punto Fijo entre los principales partidos venezolanos del período inicial democrático: (Acción Democrática (AD),

Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Unión Republicana Democrática (URD). Además, ayuda a sostener, esta política, el proceso económico sustitutivo que como modelo de crecimiento económico había sido adoptado tardíamente en el país.

Se puede agregar que, a raíz de la vigencia de la Ley de Universidades (1958), se consolida el modelo de autonomía, el cogobierno, la libertad de cátedra y de investigación inspirados en la Reforma de Córdoba (Argentina, en 1918), proceso que en Venezuela no ha estado exento de conflictos ideológicos entre los gobiernos y los partidarios de izquierda crítica del *status quo* y los movimientos de transformación y renovación universitaria (1969), influidos a su vez, por diversos acontecimientos mundiales como por ejemplo: el mayo de 1968 y las protestas ocurridas en diversas casas de estudios universitarios en algunos países industrializados en la búsqueda de cambios académicos, el apoyo a la Revolución Cubana y las protestas en Estados Unidos en contra de la guerra de Vietnam. Graffe, (2007).

Al describir este proceso Morles, (2003), apuntan:

El régimen dictatorial del Gral. Pérez Jiménez es depuesto en enero de 1958 por una amplia coalición cívico-militar que decreta en diciembre de ese mismo año una Ley de Universidades bastante progresista. En ella se establece la plena autonomía universitaria y el principio de plena inviolabilidad de su recinto por parte de las fuerzas públicas. Pero a los pocos meses el poder quedó en manos de los principales partidos políticos del país, Acción Democrática y Unión Republicana Democrática (socialdemócratas) y COPEI (socialcristiano), los cuales firman el 31 de octubre un acuerdo (el Pacto de Punto Fijo), mediante el cual se instaura un sistema de democracia formal, o de la IV República, que permite a esos partidos alternarse en el poder por 40 años y aislar y reducir las fuerzas políticas de izquierda. Todo esto condujo, en la década de los 60, al surgimiento de movimientos guerrilleros, cuyos dirigentes más importantes eran estudiantes y profesores universitarios. (p. 19).

Lo anteriormente reseñado genera para el año 1970, durante el gobierno de Rafael Caldera (1969-1974), la reforma de la mencionada Ley de Universidades, con el objeto de ayudar al control de la educación Universitaria. En consecuencia, entre las previsiones de la normativa se contempla la ampliación de las facultades que tenía el Consejo Nacional de Universidades (CNU) como órgano de dirección de la educación universitaria. Por otra parte, para cumplir con la necesidad de generar cupos universitarios, surge un sistema escolar paralelo configurado por institutos y colegios universitarios, bajo el control del gobierno educativo directamente, junto con la creación de nuevas universidades con carácter experimental.

Al respecto, Morles, Medina y Álvarez (2003), resaltan que la Ley reformada introduce el concepto de universidad experimental como alternativa frente a la tradicional autónoma, con la idea de ensayar nuevas estrategias de enseñanza y autoriza al Ejecutivo Nacional para crear institutos y colegios universitarios estrictamente controlados por el gobierno, definiéndose de esta manera, la tutela del Estado sobre la educación superior, a través de la creación de dos sistemas paralelos, un conjunto heterogéneo y doblemente binario de educación superior: El de las universidades, por un lado, y el de los institutos y colegios universitarios, por el otro, sustentados, por una parte, en la necesidad de la transformación universitaria (resistida por la universidades tradicionales), y por la otra, por su ofrecimiento matricular y la multiplicación de sus funciones y programas. Este sistema es de carácter binario, complejo y con poca posibilidad de movilidad debido específicamente a su primigenia finalidad: La incorporación al mercado laboral, entre otras razones.

Por su parte, Graffe (2003) expresa que en el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), da prioridad al aspecto económico, razón por la cual profundiza el Estado Empresario y de distribución populista del ingreso nacional, lo cual articula con la educación universitaria a través de políticas con enfoque de corte economicista, sustentadas en las estrategias básicas previstas en el V Plan de la Nación y la denominada Revolución Educativa como política de soporte al mismo. Las estrategias previstas en este sentido fueron:

1) La democratización de la enseñanza para la expansión de la formación ciudadana acorde con la sociedad democrática en construcción, en el marco de un enfoque de Capitalismo de Estado, así como para mejorar el acceso real y la prosecución de los alumnos en sus estudios superiores, consolidándose el "Modelo de Acceso de Masas", incorporándose a la categoría de sistemas medianos.

2) La renovación o innovación para transformar una educación de elite a otra con capacidad de atender una educación masificada, al incorporar avances educativos y el estímulo a la capacidad creativa y la generación de conocimientos y tecnologías pertinentes para la realidad venezolana, favoreciendo de esta manera el desarrollo autónomo para formar los recursos humanos prioritarios, no sólo para el crecimiento económico, sino también para el desarrollo humano y cultural de la Nación. Al respecto, se crea el Programa de becas de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho (FUNDAYACUCHO); se intensifica el Programa de becas y créditos educativos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), así como se crea el Programa

Nacional de Pasantías de la Fundación Educación Industria (FUNDEI), tanto para la Educación Media Diversificada y Profesional como para la Educación Universitaria:

Una segunda etapa, según Graffe (2007), puede mencionarse como: “La educación superior y la transición al modelo de mercado como estrategia de desarrollo (1979-1988)”, esta etapa transcurre en los períodos presidenciales de Luis Herrera Campins y Jaime Lusinchi, comporta la transición desde el Estado Empresario hasta la inserción de la economía venezolana en el mercado global con las políticas de ajuste estructural que lleva implícito un modelo de rasgos neoliberales. Específicamente, en el caso de la gestión de gobierno del Presidente Luis Herrera (1979-84), dado el proceso de crisis del sistema económico y financiero nacional en 1983 (evidenciado aciagamente con el denominado Viernes Negro), la política de modernización educativa del gobierno socialcristiano se orientó en correspondencia con su concepción del "Estado Promotor", a propiciar una "educación para la participación", dirigida hacia el desarrollo de una sociedad y un ciudadano más autogestionario y menos dependiente del Estado. Las primordiales acciones de modernización educativa emprendidas por el gobierno de Herrera Campins fueron:

- 1) La promulgación de la Ley Orgánica de Educación (1980), en la cual se establecen los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo y Escolar, contemplando la Educación Básica de nueve grados y la formación docente a nivel superior.
- 2) El diseño curricular de la Educación Básica de nueve Grados.
- 3) La ejecución de proyectos para la reforma administrativa del Ministerio de Educación.

El mismo autor destaca que estas políticas representan una continuidad con aquellas desarrolladas en los períodos presidenciales de Rafael Caldera y Carlos Andrés Pérez, toda vez que se sustentan en los principios de democratización, regionalización y diversificación, y porque las creaciones de instituciones de educación universitaria aunque habían diversificado los planes de estudio, no habían posibilitado la desconcentración de la matrícula, que aún aglutinaba esencialmente en las universidades, es decir entre el 80% en 1980 y 74% en 1984 y mantenía su categoría de sistema mediano y continúan sustentadas en la noción teórica del Modelo de Acceso de Masas.

Lo anterior aparece acompañado de una estrategia cualitativa: La creación de los Sistemas Regionales de Educación Superior (Artículo 2 del Decreto N° 42, de fecha 29-03-1979), con ello se aspiraba la articulación vertical de los planes de estudio de los institutos y colegios universitarios con las universidades en las respectivas regiones para que los egresados tuvieran continuidad en

sus estudios, es decir, pudieran proseguir estudios en las mismas. Para el año 1983, se crea la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), agrupándose así a los institutos pedagógicos oficiales y posteriormente al Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio (IMPM). En este período de 1980, nace la Prueba de Aptitud Académica (PAA) para la orientación, selección y admisión al Subsistema, inicialmente voluntaria y luego de carácter obligatorio a partir de 1984.

Con la reforma de 1970, la Ley de Universidades se dedica ampliamente a reglamentar las universidades nacionales autónomas, estableciendo sólo en su artículo 10, la posibilidad de crear Universidades Nacionales Experimentales con el fin de ensayar nuevas orientaciones y estructuras en Educación Superior con una autonomía relativa. En el párrafo único de ese mismo artículo se establece la posibilidad de crear o autorizar el funcionamiento de institutos o colegios universitarios, cuyo régimen será establecido en el reglamento que al efecto dicte, y los cuales no tendrán representantes en el Consejo Nacional de Universidades. (Tovar, 2005).

Finalmente, respecto de la educación universitaria se resalta que durante el mandato presidencial de Herrera Campins, una vez promulgada la LOE de 1980, quedaron pendientes -sin discutir- otros dos instrumentos legales básicos presentados al Parlamento en 1983: La Ley de Educación Superior y el Anteproyecto de la Ley de Financiamiento de la Educación Superior. (Graffe, 2007).

Por su parte, en el gobierno de Jaime Lusinchi, el VII Plan de la Nación 1984-88, buscaba hacer viable un pacto social que garantizara una distribución más justa del ingreso en el contexto de una crisis generalizada por el deterioro de los precios petroleros. (Bravo, 1992, citado por Graffe, 2007). No obstante, cediendo ante la crisis el mencionado plan fue sustituido por uno trienal de inversiones públicas. Al respecto, destaca el autor que:

“Sus grandes líneas de acción fueron la liberación de las fuerzas productivas, promover un avance hacia una sociedad más justa y profundizar la democracia en su dimensión política y económica tratando de integrar a grandes sectores de la población a los beneficios del proceso de desarrollo. En el campo educativo, se buscó principalmente reestructurar el currículum de los diferentes niveles y modalidades; adecuar el sistema de planificación educativa a los requerimientos del aparato productivo y de cada región; ampliar la cobertura mediante el mejoramiento de la planta física y los servicios socio-educativos; modernizar el sector educación a nivel técnico-docente y profesional; reorganizar administrativamente el sector y reformar el nivel de es de carácter binario (ME, 1986a; 1986b)”.

La modernización del sistema educativo en el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-89), conforme lo destaca Rodríguez (1996), citado por Graffe (2007), tuvo las prioridades siguientes:

Mejorar la calidad de la educación, para la democratización y la universalización real de la misma.

Actualización y unificación de la normativa jurídica y mejoramiento de las condiciones laborales de los educadores.

La organización y modernización del Ministerio de Educación a través de los procesos de descentralización y regionalización, a fin de compartir la responsabilidad con los estados y municipios.

Como colofón, al realizar un análisis cuantitativo correspondiente al final del mandato presidencial reseñado, en cuanto al comportamiento del Sistema de Educación Superior, se puede apreciar que pasa a configurarse de un sistema mediano a un sistema grande. Evidenciándose ello en la evolución de su matrícula desde 383.537 estudiantes en 1984 hasta 509.779 en 1988. Igualmente, se observa un crecimiento en la tasa de escolaridad en edades de 18-24 años, de 16.38% en 1983 a 20.13% en 1988, manteniendo su comportamiento conforme al Modelo de Accesos de Masas. (García Guadilla, 1998b:54 y 56; CNU-OPSU, 2000a:596, citado por Graffe, 2007). Por su parte, entre las políticas de orden cualitativo destacan como las acciones fundamentales de la gestión de gobierno, las siguientes:

- 1) La aplicación con carácter obligatorio de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) y el desarrollo de un proceso de evaluación de la estructura y funcionamiento de las instituciones del nivel.
- 2) Los trabajos para la integración de las distintas instituciones de cada región en aras de la articulación de sus planes de estudio, así como el diseño homologado para la formación de los profesionales docentes en servicio, coordinado por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL).
- 3) La actualización y unificación de la normativa jurídica vinculada con la creación y reorganización de instituciones de Educación Superior, así como diversos proyectos de reglamentación para regir aspectos académicos y administrativos de las mismas (ME, 1988: XXXII-XXXIII, citado por Graffe, 2007).

Para recapitular se destaca que los diferentes gobiernos democráticos implementaron desde 1958 hasta 1989, el paso del sistema del Modelo de Acceso de Élite al Modelo de Acceso de Masas, despuntando para la década de los ochenta en un "sistema grande" y con la característica de insuficiente integración interna debido a la presencia de un sistema binario en cuanto a la duración de los programas de formación (carreras cortas y largas) y una división del tipo de instituciones que los ofrecían, lo cual problematizó la transferencia interna de los estudiantes entre las diferentes instituciones educativas que conformaban el Sistema de Educación Superior de la época.

De igual manera, se puede destacar que dicho sistema se caracterizó por una complejidad institucional de universidades e institutos y colegios de diferente naturaleza (pública o privada), que funcionaron como mecanismo de control para los diferentes gobiernos democráticos, ante las implicaciones de un sistema autónomo y de cogobierno, alcanzado con la Ley de Universidades.

Por último, por cuanto el sistema para ese momento presentaba la imposibilidad de atender a toda la población escolarizable que ve en su ingreso a la educación universitaria como un mecanismo fundamental para el ascenso social, el “grupo de institutos y colegios se convertía en el circuito en el cual estudian aquellos alumnos que pertenecen a los sectores sociales de menores recursos”. (Graffe, 2007).

Una tercera etapa denominada por Graffe (2007), “La educación superior y la política de viraje al mercado (1989-1998)”, caracteriza el lapso histórico que corresponde al segundo mandato de Carlos Andrés Pérez. Desde el punto de vista cuantitativo sigue vigente la necesidad de aportar mayor ingreso a la universidad. En tal sentido, las políticas públicas dan continuidad al esfuerzo de ampliación para satisfacer el crecimiento de la población potencialmente escolarizable en el sistema. No obstante, puede observarse cierto estancamiento en el crecimiento de la matrícula.

En cuanto a esto último, el comentado autor expone los siguientes datos:

De hecho, la variación porcentual interanual de crecimiento de la población escolarizable para este nivel educativo solo fue superada por la variación porcentual interanual de la matrícula en el año inicial (1989) de la gestión (6.37%) y en los dos últimos años, 1992 (6.85%) y 1993 (8.16%)...Además esta tendencia puede también ser corroborada por la disminución de la tasa bruta de escolaridad, la cual, tras haber estado colocada en el 21 %, en 1989, retrocede y alcanza el 21.22% solo en el año final del período (1993). Ello muestra el punto de inflexión de la tendencia de crecimiento que se venía observando a lo largo del período democrático hasta el Gobierno anterior de Jaime Lusinchi. (P. 19).

Se puede apreciar que desde el punto de vista cualitativo se propone la capitalización de los recursos humanos, con lo cual se formuló el VIII Plan de la Nación como apoyo al viraje económico de la economía hacia un esquema de mercado. En cuanto a la formación de los recursos humanos se planteó la búsqueda del equilibrio de la demanda social educativa acorde con la evolución tecnológica del mundo, con especial atención a las áreas de producción, comercialización, administración y servicios a través del fortalecimiento del subsistema de carreras cortas, que además de ofrecer alternativa a la demanda educativa, también dieran respuesta a los problemas de producción y empleo propios de la economía nacional del momento.

En el orden cualitativo puede evidenciarse una tendencia hacia la privatización de la educación universitaria. Al respecto, Graffe (2007), aporta los datos siguientes:

Esta situación puede evidenciarse en el análisis de los indicadores de la matrícula atendida y acerca de la creación de nuevas instituciones privadas, con especial énfasis en el segmento de los Institutos y Colegios Universitarios.... De manera tal que entre los años 1989 y 1993 la matrícula pública disminuye de 394.198 estudiantes a 381.561, llegando a presentar un decrecimiento del-3.21 % mientras que la matrícula privada se incrementó de 148.038 a 200.508 estudiantes, es decir con una variación porcentual interanual positiva de 35.44 %. Desde la perspectiva de la oferta institucional, es de destacar como el incremento de la oferta institucional que apoya la atención de la matrícula atendida durante el período de la segunda gestión de Carlos Andrés Pérez se concentró con mayor peso en las creaciones de nuevas instituciones de educación superior privadas. De hecho, entre 1989 y 1993 el número de instituciones de ES creció de 104 a 116, llegando las nuevas creaciones del sector privado a duplicar a las del sector público (8 privadas y 4 públicas), con un énfasis definitivo en el Área de los Institutos y Colegios Universitarios, aunque desde el punto de vista de la cantidad de los egresados sigue ejerciendo un peso significativo la educación superior oficial. (p.20).

Otra política cualitativa fue la búsqueda de la eficiencia de la educación con la implantación de modelos académicos y administrativos que se caracterizaran por sus altos rendimientos a costos razonables y articularan el sistema, proponiendo la OPSU para el año 1993, la reforma y modernización de las universidades. Se da inicio así a la primera fase del proyecto "Evaluación Institucional", "a fin de que dichos centros de estudio, bajo una óptica integral del subsistema, efectuaran análisis internos y reorientaran sus ofertas de estudios conforme a las necesidades de los diversos sectores de la vida nacional e iniciaran esfuerzos serios para la ir plantación de

sistemas de estímulos a la labor del personal docente y de investigación”. (ME, 1993:18; Villarroel y Mejías, 1994:84, citados por Graffe, 2007).

No obstante, para la época no se previó una política explícita de generación de relevo, lo cual incidió en la calidad de la educación impartida, que se ve afectada por la pérdida del talento humano, durante el segundo mandato de Carlos Andrés Pérez. Al comentar esta situación Graffe (2007), señala varios datos de interés:

Tal pérdida se observa al considerar entre 1989 y 1993 la distribución que tiene la relación entre el segmento de los profesores iniciando su carrera académica (instructores y asistentes) y aquellos que han continuado su desarrollo académico (agregados, asociados y titulares). Para 1989 dicha relación era 46.62 % (instructores y asistentes) y 53.38 % (agregados, asociados y titulares), mientras que para el año 1993, la relación se invierte totalmente: 54.76 % (instructores y asistentes) y 45.24 % (agregados, asociados y titulares). Estos datos evidencian el inicio de una descapitalización del talento docente y de investigación con el cual contaban las instituciones de ES para dicho período, cuando el ejercicio del derecho a la jubilación era una tendencia marcada y no se había desarrollado un plan para la sustitución de esta generación inicial. Otro factor que permite analizar la posible calidad de la educación impartida se asocia con la dedicación de los profesores para poder ejercer sus funciones de docencia, investigación y extensión dentro de las instituciones de ES. En tal sentido, destaca que a lo largo del período la contratación de los profesores se concentra, fundamentalmente, en las categorías de dedicación exclusiva (39.23 % y 36.05 % en 1989 y 1993 respectivamente) y de tiempo convencional (39.15 % y 41.21 % en 1989 y 1993 respectivamente). Esta situación se mantiene a lo largo del período con una tendencia al agravamiento, dado el mayor crecimiento de las contrataciones de tipo tiempo convencional. Ahora bien, este problema se profundiza al considerar el porcentaje de profesores que mantienen una dedicación exclusiva o de tiempo completo el cual disminuyó de 51.94 % en 1989 a 49.82 % en 1993.

Para el año 1994, se inicia la segunda presidencia de Rafael Caldera que se extiende hasta el año 1999, tuvo como contexto una ingente crisis del sistema financiero privado venezolano que lo obligó a adoptar la política de auxilios financieros y a aplicar para el año 1996, la Agenda Venezuela, un programa de ajuste estructural consecuente con el IX Plan de la Nación, conocido como “Un Proyecto de País”. Así, se desplegando la política primordial de la construcción de "una sólida educación para todos" como respuesta a la esperanza de desarrollo y justicia social de las mayorías con un sistema escolar de calidad. Esto se expresó, por una parte, a través de una política cualitativa: una mejor educación; y por la otra, por medio una política cuantitativa: la ampliación de la cobertura del sistema educativo en la educación universitaria. Aunque, resalta que para el año final de esta gestión de gobierno el incremento sostenido de la cobertura matricular no pudo

mantenerse revirtiéndose la “tendencia de crecimiento (-1.24% en el año de 1998), con su consiguiente efecto en la tasa bruta de escolaridad que también desciende a 22.41 % para ese mismo año”. (ME, 1994: XVI; 1996: XV-XVII; Graffe, 2003:418; 2005:248; 2006:228-229, citados por Graffe, 2007).

Esta particular mengua, -que fue una característica definitoria con respecto a los otros períodos constitucionales democráticos-, se expresó en una disminución de la matrícula en los planteles oficiales, creciendo el número de alumnos inscritos en el período (1994-1999) en las escuelas y colegios del sector privado, lo cual denotó una tendencia a la privatización de la educación, toda vez que 54 % de las instituciones de educación superior pertenecían al sector privado, las cuales pasan de 55 instituciones en 1994 a 74 en 1998 (CNU-OPSU, 2003:42; García Guadilla, 1998b:54; Graffe, 2006:196, citados por Graffe, 2007).

Pese a la variación porcentual interanual de la matrícula (de -1.24%, para el año 1998), se puede apreciar que se alcanzó a matricular en el Sistema de Educación Superior un total de 668.109 estudiantes, lográndose conservar la categoría de un sistema grande y manteniendo el modelo de Acceso de Masas, toda vez que las tasas de escolaridad oscilaron entre 15% y 35%. (Bravo, 1999, 2000; Graffe, 2003:401; 2005:229, citados por Graffe, 2007).

En este mismo orden de ideas, plantea el autor comentado que en la esfera cualitativa se persigue profundizar la educación para todos con calidad y equidad, a través de un “nuevo trato”, recurriendo incluso a apoyos socioeconómicos dirigidos a los estudiantes de menores recursos, a fin de atenuar los efectos del modelo económico que hasta entonces se había asumido por los diferentes gobiernos democráticos. A partir de allí se plantea la necesidad de la interacción y compatibilización entre los Modelos de "Estado Docente" y de la "Sociedad Educadora", asumiendo una corresponsabilidad en el desarrollo de la educación nacional, al considerar que ella no es una tarea exclusiva del Estado, sino una función pública prioritaria de toda la sociedad. Se otorga importancia relevante a la acción conjunta del Estado y la sociedad en el marco de un eficiente proceso de descentralización educativa donde el rol del Ministerio de Educación es el de organismo rector del sistema educativo.

En resumen, considera Graffe (2007), que las líneas estratégicas o políticas fundamentales durante el segundo gobierno de Rafael Caldera fueron:

- i) una intención por darle continuidad a la política de ampliación de la cobertura escolar, observándose en la práctica resultados poco satisfactorios en este sentido, cuando la demanda social educativa de este nivel educativo no puede ser cubierta en

el año final de su gestión; ii) la política del nuevo trato con las universidades, al defender la postura de que el desarrollo de la ES no podía ser sólo una responsabilidad del Estado sino de todos los sectores de la sociedad en su conjunto, lo que en la práctica se convirtió en mayor privatización de la ES, al evidenciarse un crecimiento de las instituciones privadas dedicadas a la labor educativa en este nivel; y iii) El desarrollo de acciones tendientes al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, como los programas de acreditación de los cursos de postgrado, desde la perspectiva de que era un esfuerzo inicial de autoevaluación institucional, y, otros ligados al otorgamiento de estímulos a los docentes e investigadores universitarios. (P.p. 27-28).

En una etapa final denominada “La educación superior y su vuelta a la masificación durante la administración del Gobierno Bolivariano (1999-2004)”, Graffe (2007) describe algunas características del gobierno de Hugo Chávez Frías. Al respecto, señala que desde el punto de vista cuantitativo se destaca el esfuerzo para incrementar la cobertura matricular, lo cual evidenció la continuidad de una tendencia global hacia el crecimiento de la educación universitaria observada a todo lo largo del período democrático. De igual manera, se puede apreciar el esfuerzo de fortalecimiento de los postgrados y el apoyo para la formación de doctores. No obstante, tampoco durante este gobierno se tuvo una política suficientemente explícita para la formación de la generación de relevo de los docentes y el personal de investigación que afecta la calidad de la enseñanza.

En el aspecto cualitativo sobresalen las políticas como la implementación de programas orientados a tratar de mejorar la enseñanza, entre éstos se puede mencionar el Proyecto Alma Mater, bajo la dirección de la OPSU. Al respecto, Graffe (2007), señala:

...a través de este proyecto se han realizado esfuerzos interesantes, mediante el financiamiento otorgado en apoyo a los estudiantes de pregrado de bajos recursos en aras de promover un mejor desempeño estudiantil; así como para la formación de doctores a fin de mejorar la calificación de los profesores y la propia actividad de los centros de investigación a los cuales están adscritos como investigadores. De la misma manera, no se pueden dejar de mencionar los aportes otorgados para el mejoramiento de instalaciones y equipamiento de instituciones de ES, donde destacan el caso de las salas de computación y el fortalecimiento de bibliotecas universitarias. (p.31).

Este período se caracterizó por el resurgimiento del rol del Estado como rector del Sistema de Educación Universitario, cónsono con la consagración constitucional de la educación como servicio público y el propósito del desarrollo del sector para convertirlo en un sistema integrado,

bajo la rectoría del Ministerio de Educación Superior (MES), órgano creado durante esta gestión de gobierno.

Es importante resaltar la calidad de la educación, sobre la cual, a criterio de Graffe (2007), se requiere además “materializar mayores resultados con base a una coherencia de su gestión con sus proposiciones”, pues las respuestas concretas fueron en su mayoría la creación de “mecanismos paralelos” de incremento del acceso al nivel, como es el caso de la Misión Sucre. De manera se privilegió la formación de profesionales en carreras cortas y largas, y se descuidó la función de investigación, lo que incide en la búsqueda, la generación y la difusión del conocimiento como función sustantiva de la universidad. En relación con lo anterior sostiene:

Para el desarrollo de este programa estratégico el gobierno se ha apoyado en un grupo de Universidades Experimentales e Institutos y Colegios Universitarios, ya que estas son instituciones sobre las cuales mantiene su control, no así en el caso de las universidades autónomas. De esta manera, para lograr el propósito de ampliar la cobertura de la ES, las políticas públicas en materia educativa se orientan más al abordaje del problema cuantitativo, debido a la necesidad de mejorar la cobertura a través de enfoques no convencionales, distintos de aquellos que le son característicos al funcionamiento normal de los niveles y modalidades del sistema escolar venezolano.

Este conjunto de medidas y políticas se ejecutó en el contexto de una profunda crisis de gobernabilidad producto, a su vez, de la crisis política-económica del país. Esta situación permeó hacia el sector de la educación universitaria. Se evidenció un amplio debate con otros actores del sistema, principalmente las universidades autónomas, las cuales empoderadas la autonomía consagrada en la constitución no siempre respaldaron o participaron en la formulación de las políticas públicas. En la práctica estas políticas estuvieron dirigidas a implementar un sistema paralelo en donde las universidades autónomas quedaron en desventaja, si se toma en consideración la composición del Consejo Nacional de Universidades (CNU), debido a son mayoría los representantes de las universidades experimentales. Esto le otorga al “Gobierno mayor poder de maniobra al designar directamente a las autoridades de éstas últimas”. (Graffe, 2007, p. 33).

En cuanto al sistema paralelo de educación universitaria ofrecido por el gobierno de Hugo Chávez, con la continuidad del presidente Nicolás Maduro Moros, se acota que se caracteriza por asumir en forma autocrática, ello debido a su corte coyuntural y populista, fuera del sistema formal de educación e inconsulto de los otros actores sociales-, evidenciándose una política populista.

En efecto, la creación de la Misión Sucre mediante el Decreto Presidencial No. 2.604 de septiembre de 2003 y su desarrollo posterior, fue concebida inicialmente como un programa estratégico sin carácter permanente. En consecuencia, se observa que sólo se enfoca en garantizar el “acceso”, pero no se ocupa de la “permanencia” en el sistema, es decir, no proporciona una solución de alcance a largo plazo que tome en cuenta la asignación de recursos, la formación de la generación de relevo, entre otros, no han sido objeto de interés por parte del ente rector el cual extiende su actuación también a la ejecución de las políticas, papel que por lógica debe corresponder a las universidades y otras instituciones educativas de la educación universitaria.

Graffe (2015), estableció que la formulación de las políticas iniciales de la gestión de gobierno de Chávez, en materia de educación universitaria, se enmarcó dentro de lo que se denominó la “búsqueda del equilibrio del polo social” previsto en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007, y que las grandes acciones estratégicas desarrolladas significaron la continuidad del proceso institucional de desarrollo de la educación universitaria, una vez que fue promulgada la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2009).

Por otro lado, Graffe (2005), observó una tendencia hacia la ampliación matricular y la creación del Ministerio de Educación Superior (MES) como órgano rector del subsistema de educación universitaria, organismo oficial que cambia su denominación a medida que se radicaliza el Proyecto de la Revolución Bolivariana. También se observa el avance hacia la transición del Modelo de Acceso de Masas hacia uno de Acceso Universal a la Educación Universitaria, al observarse tasas de escolaridad superiores al 35% (García Guadilla, 1998, citada por Graffe, (2005) y el Proyecto Alma Mater como instrumento de búsqueda de la mejora de la calidad por mecanismos institucionales propiciado por la Oficina de Planificación del Sector Universitario – OPSU.

En la gestión de gobierno de Hugo Chávez, para el período comprendido entre 2000 y 2006, inicialmente se diseñaron políticas para el desarrollo de la educación universitaria, entre las cuales se encuentran, según el MECD (2001), las siguientes:

1. Estructurar el sistema de educación superior y sus instituciones, propósitos y niveles para lograr su articulación y reciprocidad y los mecanismos de transferencias.
2. Elevar la calidad académica de las instituciones y mejorar su eficiencia institucional.
3. Mejorar la equidad en el acceso y en el desempeño de los estudiantes.

4. Lograr una mayor pertinencia social de la educación universitaria en los distintos ámbitos territoriales.
5. Lograr una mayor interrelación de las instituciones con las comunidades de su entorno.
6. Promover y fortalecer la cooperación nacional e internacional entre las instituciones de Educación Superior.

Conforme sostiene Graffe (2015), para el año 2003 se inicia un proceso caracterizado por la desintitucionalización del Sistema de Educación Superior heredado de la democracia mediante la implantación de un sistema paralelo con el desarrollo de proyectos o acciones como:

1. La Misión Sucre, proyecto inicialmente planteado como un plan extraordinario estratégico para el acceso a la educación universitaria de bachilleres o técnicos medios, percibidos como excluidos o desincorporados de este subsistema educativo, mediante la negociación con las instituciones cuyas autoridades son designadas por el Ejecutivo Nacional;
2. Los primeros Programa Nacionales de Formación (PNF) entre los cuales destacan el Programa Nacional de Formación de Educadores y el Programa de Formación de Medicina Integral; y
3. La eliminación de las pruebas de actitud académica y la transformación progresiva de la política de asignaciones a las instituciones universitarias en la cual se respetaban los criterios establecidos por las diferentes universidades.

Al comentar la anterior situación Ramírez y Graffe (2010.), señalan:

Sin embargo, en contraposición al carácter transitorio con el cual la Misión Sucre hizo su aparición, es destacable que las Misiones Educativas y, por ende, la Misión Sucre, posteriormente adquieren un carácter de institucionalidad y permanencia con la promulgación de la Ley Orgánica de Educación en agosto de 2009, al establecerse que los órganos rectores en materia de educación básica y de educación universitaria deben garantizar “El desarrollo institucional y óptimo funcionamiento de las misiones educativas para el acceso, la permanencia, prosecución y culminación de estudios de todas las personas, con el objeto de garantizar la universalización al derecho a la educación” (LOE, 2009, Artículo 25). Ahora bien, dentro del marco de las controversias, es preciso señalar que en el país existen actores sociales que defiende el carácter de ilegalidad de este instrumento jurídico.

También en desarrollo de las políticas asumidas a partir de 2003, se legalizan a través de la Resolución No. 2.963, de fecha 13 mayo de 2008, emanada del Ministerio de Poder Popular

para la Educación Superior hoy Educación Universitaria (MPPEU) los Programas Nacionales de Formación por parte de las instituciones de educación superior como mecanismo de respuesta a las líneas estratégicas del gobierno definidas por el ex presidente Hugo Chávez Frías para el desarrollo de la educación universitaria, al señalar que:

La municipalización y la universalización de la Educación Superior son políticas necesarias para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y el Sistema Nacional de Educación Superior, que exige el desarrollo de mecanismos institucionales para que la Educación Superior se constituya en el trabajo y la vida social, que responda a criterios de flexibilidad para el ingreso, permanencia y egreso del sistema; la cooperación entre instituciones; la armonización de los diseños curriculares; la realización de planes de investigación y formación; la producción y uso compartido de los distintos recursos educativos, la modalidad académica, como condiciones necesarias para el logro de los objetivos de la Educación Superior (MPPEU, 2008).

La referida Resolución Ministerial define a los Programas Nacionales de Formación en Educación Superior como:

l 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 (MPPEU, 2008).

Según Ramírez y Graffe (2010), el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior creó hasta 2010 los siguientes Programas Nacionales de Formación: Electricidad, Construcción Civil, Ingeniería de Materiales, Ingeniería de Mantenimiento, Mecánica, Agroalimentación, Administración, Informática, Procesos Químicos y Medicina Integral Comunitaria (MPPEU, Resoluciones 3.111 a la 3.119 de la Creación de los diferentes Programas Nacionales de Formación, Gaceta Oficial No. 39.032 del 7 de octubre de 2008).

Por otro lado, observan los autores que en marzo de 2009 se formaliza la creación de la Misión Alma Mater, donde se admite abiertamente que se está instaurando una nueva institucionalidad paralela a la establecida para la educación superior, al indicar que:

...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

No. 6.650, Gaceta Oficial No. 39.148 del 27 de marzo de 2009, citada por Ramírez y Graffe, 2010).

Entre sus objetivos está “desarrollar y transformar la Educación Superior en función del fortalecimiento del poder popular y la construcción de una sociedad socialista” y su alcance comprende:

1. La creación de Universidades Experimentales teniendo como génesis académica y administrativa Institutos y Colegios Universitarios Oficiales.
2. La participación protagónica de las comunidades.
3. La creación de Universidades Territoriales.
4. La creación de Universidades Especializadas.
5. La creación de Institutos Especializados de Educación Superior.
6. La creación de la Universidad Bolivariana de los Trabajadores.
7. La creación de la Universidad Nacional Experimental de los Pueblos del Sur.
8. El fortalecimiento de la cobertura territorial de la Educación Universitaria a través de los Complejos Universitarios Socialistas Alma Mater. (MPPEs, Resoluciones 3.111 a la 3.119 de la Creación de los diferentes Programas Nacionales de Formación, Gaceta Oficial No. 39.032 del 7 de octubre de 2008, citadas por Ramírez y Graffe, 2010).

En general, advierten Ramírez y Graffe (2010), que las políticas públicas que se han puesto en marcha en el campo del sistema educativo venezolano han sido asumidas desde una perspectiva integral que incluye tanto la propia formación como la implementación de las mismas.

“A esta conclusión, desde el punto de vista general de la disciplina, han llegado investigadores y politólogos del talante de Njain (1979), Naim (1979), Álvarez (1994) y Salamanca (1994). Así entonces para estos autores, desde el punto de vista teórico el concepto de políticas públicas no sólo hace alusión a la formulación declarativa de las mismas sino también a su implementación”.

2.1.4 El Estado y la Educación Universitaria

Ahora bien, según el artículo 3 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el Estado venezolano tiene como fines la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, entre otros, siendo la educación y el trabajo procesos fundamentales para lograr esos fines trazados. En tal sentido, Escalante y Graffe (2011), asientan que la

generación y difusión del conocimiento, en todas sus expresiones, constituyen los fundamentos para contribuir al fortalecimiento de las bases que permitan lograr el desarrollo integral, “en un contexto o clima de participación y de pluralidad de pensamiento de todos los actores sociales comprometidos, como ciudadanos, en este proceso” (p. 60); por tal razón, la articulación entre Estado, sociedad y el quehacer de las instituciones de educación universitaria.

Siguiendo a los autores mencionados, se destaca que, desde el punto de vista conceptual, para la comprensión y aplicación de la noción de políticas públicas no se puede dejar de lado una definición integradora sobre la noción de desarrollo que no se agote en su dimensión económica. La anterior idea aparece respaldada por la visión del economista Amartya Sen, citado por Escalante y Graffe (2011), para quien el desarrollo integral se define como “un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos”. En consecuencia, alcanzar el desarrollo integral pasa por garantizar y respetar las libertades, mitigando los factores que las puedan afectar, entre éstos según (Sen 2010), pueden encontrarse la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el descuido de los servicios sociales asociados con la salud, la vivienda, la educación y el medio ambiente y el exceso de intervención de los Estados represivos, con su correspondiente incidencia en el ejercicio de las libertades de los ciudadanos.

Al respecto, Sen (2010), citado por Escalante y Graffe (2011), identifica cinco libertades instrumentales, a saber:

1. Las libertades políticas o también derechos humanos, que fundamentalmente se refieren:

...a las oportunidades que tienen los individuos para decidir quién los debe gobernar y con qué principios, y comprende también la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diferentes partidos políticos, etc. Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra (que engloban la posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el terreno político, así como el derecho de voto y participación en la selección del poder legislativo y ejecutivo) (Sen, 2010, p. 58).

2. Los servicios económicos, entendidos como las oportunidades de los individuos para tener acceso y emplear los recursos económicos para consumir, producir o mantener relaciones de intercambio.

3. Las oportunidades sociales, las cuales están referidas a los sistemas disponibles en materia de sanidad y educación, que posibilitan condiciones no sólo para la subsistencia de la población, sino que permitan su participación en la vida económica y política de las sociedades.
4. Las garantías de transparencia, las cuales se remiten a la existencia de la divulgación de información que propicie la confianza de los ciudadanos, ya que ello contribuye a la prevención de la corrupción, de la irresponsabilidad financiera y de los tratos poco limpios en el uso de los recursos de la sociedad.
5. La seguridad protectora, lo cual implica el establecimiento de una red de protección social para prevenir la miseria, inanición y la muerte de la población, en casos extremos, al preverse el desarrollo de mecanismos de prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley y sus efectos, dirigida con especial énfasis a los sectores más desfavorecidos.

Adicionalmente a la anterior consideración, hay que resaltar que la contemporaneidad exige cambios que articulen al país con el mundo globalizado. De allí que Escalante y Graffe (2011), puntualizan que la UNESCO (1998) señala que es necesario aplicar políticas a favor de una Educación Universitaria diversificada y contextualizada en el mercado local, nacional y mundial. De allí que:

Ésta debe dar respuesta a las necesidades de formación técnica y profesional para que la pertinencia, la equidad y la calidad de su gestión incrementen la eficiencia a favor de la formación de ciudadanos que realmente sean capaces de contribuir al desarrollo integral del país.

Por lo antes expuesto, se podría afirmar que la Educación Universitaria en el contexto de la globalización, no solamente debe enmarcarse en el ámbito nacional y local, sino que debe adquirir nuevas configuraciones al tomar en cuenta la región. De esta manera, integraría a los países de cultura, geografía e idioma similar, países con necesidades y problemas comunes a solventar, además de otros factores que movilizarían la unión de esfuerzos hacia la consecución de un desarrollo sostenible.

Por su parte, la Conferencia Mundial de la UNESCO (2009), citada por Escalante y Graffe (2011), postula que:

Es necesaria la cooperación entre los países en estos momentos en que el mundo con sus problemas sociales, políticos, económicos y ecológicos le presenta un desafío a la Educación Universitaria, puesto que constituye una herramienta importante para enfrentar estas dificultades y garantizar el desarrollo sostenible a favor de la sociedad. En este sentido, las políticas educativas adquieren un compromiso en la formación de ciudadanos con capacidades que les permita participar en el cambio y profundizar en los valores, conocimientos, actitudes, competencias y aptitudes que promuevan estilos de vida para construir competencias y aptitudes que promuevan estilos de vida para construir una sociedad más justa y democrática. (p.53)

Finalmente, la UNESCO (2008) en la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Universitaria en América Latina y el Caribe, citada por Escalante y Graffe (2011), concibe a la educación como un bien público social, como un derecho humano y como un deber del Estado.

En síntesis, Graffe (2015), al analizar las políticas públicas relacionadas con la educación universitaria formuladas e implementadas durante el gobierno de Hugo Chávez y parte del período de su sucesor Nicolás Maduro, concluye que:

i) La mayoría de las decisiones tomadas representan políticas de gobierno y no de Estado, al faltar el concurso importante de actores vinculados con el desarrollo de la educación universitaria venezolana, entre ellos las universidades autónomas y experimentales que eligen sus propias autoridades; y ii) la contradicción entre el proyecto socialista que se promueve con el apoyo de este sector y el proyecto democrático previsto en la Constitución Nacional (MPPCI, 2009).

A lo cual agrega el autor que, la política en los últimos 15 años, se ha caracterizado por la centralización de las decisiones fundamentales en cuanto al desarrollo del subsistema de educación universitaria, y que se deben emprender esfuerzos en aras de la regionalización y desconcentración de la gestión del mismo.

Lo anterior pasa por contemplar la consulta, discusión, coordinación y decisión a nivel de las regiones para la definición, coordinación y evaluación de planes, programas y proyectos para el desarrollo de la misma con participación de los diferentes actores, por lo que en definitiva se propone el rediseño de la concepción y principios de la organización y funcionamiento de los

órganos de dirección de las instituciones universitarias de manera de lograr, lo que implica conforme lo señala Fuenmayor (2001), citado por Graffe (2015),

2.2. Bases Teóricas

Como ya ha sido establecido, el punto central de este trabajo es analizar las transformaciones que se han dado en el marco regulatorio de en el subsistema de educación universitaria; así como su impacto en la formulación e implementación de políticas públicas, de Estado o de gobierno, para la dirección estratégica y la gestión de este subsistema entre 1999 y 2014. En este sentido, es necesario hacer precisiones sobre el marco regulatorio de la educación Universitaria y las políticas derivadas, así como el desarrollo de la gestión de este subsistema educativo.

2.2.1 Educación Universitaria

Para una mejor aproximación de lo que constituye hoy día la Educación Universitaria es pertinente el análisis de los orígenes de lo que se considera este subsistema educativo.

A tal efecto, se comparte la perspectiva de Graffe (2005) que señala que la educación consiste en un hecho social de vital importancia para el desarrollo del individuo y de la sociedad que se sostiene de los aportes de la pedagogía y de otras ciencias de la educación y que, a su vez, va nutriendo la praxis pedagógica que se infunde en los cuatro pilares inspirados por Delors (1994. pág. 91-103) (aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser), cuya conclusión lógica es “aprender a aprender como nuevo paradigma” favorable para sustentar el proceso de formulación e implementación de las políticas. La anterior definición concebida por el mencionado autor, sugiere que la educación se construye entre todos, y tiene alcances tanto en lo individual como en lo social, además de ser un proceso transdisciplinario y complejo que se asiste de la pedagogía y de otras ciencias de la educación para favorecer una práctica que propenda a ofrecer los aprendizajes fundamentales para la vida basados en los cuatro pilares de la educación mencionados.

Por su parte, Ibáñez (1994) argumenta que la educación tiene como fin la formación de capacidades y actitudes de los individuos para su integración a la sociedad como seres que sean competentes de

“regular el *status quo* y a la vez puedan transformar la realidad social” conforme a un contexto axiológico-histórico determinado. De allí que, la educación tiene como labor “la formación de profesionales competentes; individuos que resuelvan creativamente, es decir, de manera novedosa, eficiente y eficaz, problemas sociales” (p. 104).

En consecuencia, este autor vincula el concepto de educación con el contexto histórico-social vigente y le otorga una visión de pertinencia social al dirigirla a la solución de problemas sociales.

Por otro lado, sostiene Aubad (1998), el carácter colectivo-axiológico individual, social y universal, que educación es:

el acto colectivo mediante el cual la sociedad induce en sus miembros y generaciones los valores que caracterizan la vida civilizada y, a su vez, los individuos y las generaciones constituyen la sociedad, en donde finalmente la educación superior es por sí misma un concepto alusivo a las altas calidades de la que debe gozar toda educación como hecho individual, social y universal, compatible con los niveles secundarios y primarios.

Finalmente, se resalta que el artículo 102 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999), define a la educación como un derecho humano y un deber social fundamental, caracterizándola como democrática, gratuita y obligatoria. También, esta norma constitucional consagra a la educación como un servicio público sustentado en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, y que tiene como objeto el desarrollo del potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social, consustanciados con los valores de la identidad nacional y con una visión latinoamericana y universal.

Ahora bien, en cuanto a la educación universitaria se puede precisar todas las trayectorias formativas post-secundarias conducentes a grado (llamado comúnmente profesional o de pregrado) y por los estudios de postgrado.

2.2.2 Transformación legal.

Se puede considerar que la transformación legal está representada por el conjunto de procesos de cambios en diversas leyes y reglamentos las modificaciones, reformulaciones, sustituciones, conversiones, actualizaciones e innovaciones, que se llevan a cabo en el marco regulatorio del subsistema de educación superior o universitaria los cuales, en caso de tratarse de cambios realmente profundos, pueden abarcar, entre otros aspectos:

- La misión y visión de la universidad.
- La composición directiva de las autoridades.

- Las ofertas de carreras de estudio.
- Las modificaciones en la estructura y componentes generales y particulares de los diseños de las carreras que se ofertan.
- Los perfiles de egreso.
- Los procesos instruccionales de enseñanza, estudio, aprendizaje y evaluación.
- Las modalidades andragógicas, pedagógicas, gerontológicas y combinadas de formación, capacitación, especialización y actualización cognoscitiva.

2.2.3 Marco Regulatorio.

El marco regulatorio es el conjunto de normas constitucionales, leyes y reglamentos destinados a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad pública (Brewer-Carias, 2007). En el caso de la educación universitaria, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela actúa como garante del derecho a la educación inspirada en principios básicos de justicia social.

Como se desprende de lo anterior, en el caso en estudio, este marco regulatorio está representado por un conjunto de leyes, reglamentos y providencias administrativas, entre las cuales destacan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999), Ley Orgánica de Educación (LOE, 2009), La Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC, 2009) y la Ley de Universidades (LU, 1970), algunas de las cuales se han ido transformando para adecuarlas plenamente a los principios y al espíritu de la Constitución de 1999.

En este sentido, se infiere que el marco regulatorio es el conjunto de instrumentos de carácter legal y sub-legal que de manera coherente sustentan la actuación que en la materia regula la educación universitaria.

2.2.4 Políticas Públicas Educativas.

En cuanto al término políticas públicas, se señala que es aproximadamente para el año 1929, durante el período conocido como la “Gran Depresión”, que se inicia el reconocimiento de la necesidad del Estado de intervenir en el curso de la vida social y, por tanto, de conformar un campo disciplinar relacionado con las políticas públicas y su consecuente desarrollo metodológico

y analítico que posibilitaran la racionalidad en el proceso de intervención del Estado. (Graffe, 2006, p. 23)

A pesar de advertirse la dificultad para concertar una definición del término políticas públicas, se puede aceptar que la mayoría de los autores convienen en considerarlas como las acciones por parte del Estado dirigidas a cumplir ciertos objetivos. (Méndez, 2015)

Para calibrar aún más la definición, sostiene Méndez (2015) que la política pública se diferencia de la “decisión pública”, en que la primera responde a una situación en la que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones específicas dirigidas a su solución. Por lo que es crucial el aspecto de la realización.

Este autor identifica seis elementos básicos de las políticas públicas, como lo son: 1) El problema; 2) El diagnóstico; 3) La solución; 4) La estrategia; 5) Los recursos y 6) La ejecución. Por tal razón, toda política pública se relaciona con un problema público de donde surge la necesidad de “dirección”, dirigidos a alcanzar los objetivos generales, y unas estrategias constituidas por acciones interrelacionadas y generalmente con cierto orden temporal en su ejecución.

Otra definición de políticas públicas, orientada en el mismo sentido, la aporta Graffe (2006a), quien señala que:

Ellas deben ser entendidas como la definición de un curso de acción que el Estado decide frente a la situación social problemática que se produce en un determinado sistema social como lo es la ES, cuyo desarrollo puede ser del interés de diversos actores de poder de la sociedad. (p. 9).

En el caso específico de las políticas educativas, declara Feroso, citado por Graffe (2006b) que:

La Política Educativa es el grupo de políticas globales formuladas e instrumentadas para este sector específico, y forma parte de la estructura general de políticas públicas expresadas en los planes y en las acciones de los gobiernos. La teoría y la práctica de la intervención del Estado en materia educacional, o las relaciones entre el Estado y la Educación, es lo que se denomina política educativa.

Al considerar lo anterior, se puede denotar como Feroso defiende la idea de que las políticas educativas permiten la intervención del Estado en materia educacional y éstas en definitiva son expresión de planes y acciones de los gobiernos para conducir su transformación y evolución.

2.2.5 Socialismo del Siglo XXI.

Al analizar la concepción del término "socialismo del siglo XXI" señala Biardeau (2007 p. 4), que corresponde a Buzgalin o a Dieterich, en el año 1996. Esto no está claro, toda vez que ambos pensadores recurren al término en el mismo momento histórico, así como ambos reconocen como interlocutor a Pedro Sotolongo, investigador del Instituto de Filosofía de Cuba, en su cooperación en las discusiones sobre el socialismo a partir de las experiencias de la Revolución Cubana. De esta manera, tanto México como Cuba se convierten en algunos de los "ambientes geo-culturales" significativos para la difusión y amplificación de estas ideas.

En este sentido Dieterich (2002), diferencia que:

“la burguesía plasmó su proyecto histórico que le permitió fungir durante dos siglos como clase hegemónica de la sociedad global sobre cuatro ejes teóricos prácticos: la economía nacional de mercado, basada en el valor de cambio; la democracia formal plutocrática; el Estado clasista y el sujeto liberal. Mientras que, por su lado, los partidos obreros, en su variante más radical, configuraron su proyecto histórico también en torno a cuatro elementos constituyeron las diferencias: la economía no-mercantil, basada en el valor de uso; la democracia real participativa; el Estado democrático y el sujeto racional-ético auto determinado. A inicios del siglo XX, la corriente socialdemócrata del movimiento se adhirió al proyecto de la burguesía. (p. 9)”.

El "Socialismo del siglo XXI que se sustenta en cuatro ejes: la economía no-mercantil, basada en el valor de uso; la democracia real participativa; el Estado democrático y el sujeto racional-ético auto determinado. Lo anterior acarrea la sustitución de la vieja institucionalidad, es decir, sustituir: 1. la economía de mercado por la economía de valor democráticamente planeada; 2. el Estado clasista por una administración de asuntos públicos al servicio de las mayorías y, 3. la democracia plutocrática por la democracia directa." (Dieterich, 2005).

Para concluir, la instauración de una educación pública, gratuita, laica, científica, humanística y universal. (Dieterich, 2002, p. 58). Es una política de gobierno para “crear las condiciones para una sociedad más justa” a través de una “economía social de mercado”, mientras que lo que él propone es volver a la “economía de equivalencias”, democráticamente planeada por los ciudadanos, que no opera sobre los precios sino sobre el valor (p.59)

Cuervo (2007), señala “las políticas públicas están representadas por un conjunto de herramientas que usadas por el Estado pueden mejorar su gestión”. En cuanto al objeto de las mismas se entiende que deben orientarse a la búsqueda del bienestar y la cohesión de la sociedad”,

(p. 46) en el marco del régimen político en el cual van a ser desarrolladas, entre otros aspectos, en razón de lo cual la puesta en marcha de políticas públicas por medio del sector gubernamental en su contexto territorial, bien sea nacional, regional o local, debe caracterizarse por su “coherencia, integralidad y sostenibilidad, conforme con las necesidades sociales que se derivan de las aspiraciones de desarrollo y el bienestar de los ciudadanos”. (p. 49).

Lo anterior exige el logro del consenso de los diferentes actores sociales (Estado, sociedad civil y los sectores académicos y estudiantiles universitarios) en la formulación de un proyecto político que busque generar el desarrollo integral de la sociedad venezolana en su conjunto, y que guíe a la planificación educativa en el diseño y puesta en ejecución de planes, programas y proyectos mediante los cuales la educación universitaria podría contribuir a consolidar el modelo de desarrollo planteado (Pichardo, 1997; Graffe, 2005, citados por Graffe, 2007).

Ahora bien, para realizar el objetivo planteado en el presente capítulo que, ciertamente acarrea un análisis de políticas públicas educativas, se adoptó una metodología que permitió arrojar los más óptimos resultados. Al respecto, Ramírez y Graffe (2010), señalan que es indudable la contribución de Álvarez (1994) al presentar dos enfoques diferenciados para desarrollar este proceso.

El primero de ellos, de carácter más bien inductivo y que el propio autor cataloga como de “perspectiva pragmática”, que estudia una o unas pocas decisiones políticas para aportar soluciones en un “horizonte temporal más bien breve, referidas a un área geográfica determinada o a un sector específico de la gestión pública” (Graffe, 2005). Pero se observa que si se asume esta vía en este proceso analítico no serían tomados en cuenta los factores sistémicos que están implícitos en los procesos de toma de decisiones gubernamentales, razón por la cual ofrece una visión parcializada, centrada más en el análisis de los síntomas que en las causas de los problemas.

El segundo enfoque al cual se refiere Álvarez (1994), citado por Ramírez y Graffe, 2010), es la “perspectiva normativa” y asume un carácter más bien deductivo el cual se caracteriza por la formulación a priori de un modelo de análisis más o menos acabado, del cual derivan una serie de reglas que orientan el análisis que debe hacerse del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas, el cual presenta ciertas debilidades referidas a que es un modelo idealizado y abstracto simple e informal.

En este sentido, para ofrecer más orientación en la tarea de analizar políticas públicas, Ramírez y Graffe (2010), opinan que se debe acudir al denominado “Ciclo de la Política”

(policycle), pues constituye una herramienta que permite la descomposición de la política en etapas o secuencias lógicas, el cual fue propuesto inicialmente por Jones (1970, citado por Roth, 2007) y pasa por: la identificación de un problema, la formulación de soluciones o acciones, la toma de decisión, la implementación y la evaluación. Este ha sido un esquema básico enriquecido progresivamente por autores como Méndez (1993), Álvarez (1994), Salamanca (1994), Bardach (2000), Kelly (2006) y Roth (2007).

2.3. Bases Legales:

Las siguientes son las bases legales con que cuenta el subsistema de educación universitaria.

2.3.1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999)

Establece en el artículo 102 que el Estado debe asegurar el derecho a la educación y a la cultura como un derecho humano sin discriminación alguna; el artículo 3 de la carta magna expresa que la educación y el trabajo son los procesos fundamentales para garantizar los fines del Estado; los artículos del 98 al 111 del texto fundamental hace referencia a los derechos culturales y educativos y lo que atañe a la educación universitaria; los artículos comprendidos entre el 102 al 106, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra el derecho al sistema educativo, de recibir una educación integral con calidad y establece la obligatoriedad de la educación, desde el maternal hasta el ciclo diversificado y la gratuidad hasta el nivel de pregrado universitario; el artículo 109, que exalta la autonomía universitaria y la inviolabilidad del recinto universitario. Los artículos anteriormente referidos constituyen la consagración constitucional del derecho a la educación y regulan todo el sistema educativo.

2.3.2. Ley Orgánica de Educación (LOE) (2009)

Las normas que rigen lo relativo a la materia y competencia educativa están comprendidas en la LOE promulgada el 15 de agosto de 2009, en los artículos 3,4, 5 y el 35 la cual derogó la Ley de Educación del 28 de junio de 1980. Que contemplaban las bases y la estructuración del sistema educativo y fundamenta el subsistema de educación universitaria.

2.3.3 Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior (LSCEES) (2005).

En esta ley establece en el artículo 6 la prestación del servicio comunitario del estudiante de educación superior en pregrado, como requisito indispensable para obtener el título universitario y ejercer cualquier profesión.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

Para la construcción del marco metodológico se realizó a efecto una revisión documental de textos actualizados referidos a la metodología de la investigación. Entre los autores que se revisarán mencionamos a Balestrini (2006), Arias (2006), Ramírez Bravo y Méndez (1987), Ramírez (2007) y Tamayo (1999). De esta revisión se determinarán los elementos que conforman el marco teórico de la presente investigación, haciendo especial énfasis en las sugerencias planteadas por Ramírez (2007) Balestrini (2006) y Tamayo (1999).

3. 1. Tipo, diseño de la investigación

Tipo de Investigación es Documental, se emplearon técnicas de investigación bibliográfica se define como "...el proceso de búsqueda que se realiza en las fuentes impresas con el objeto de recoger la información en ella contenida, organizarla sistemáticamente, describirla e interpretarla de acuerdo con procedimientos (...) [Objetivos] y la confiabilidad de sus resultados, con el fin de responder a una determinada interrogante... (Alfonso, 2006, p. 30)

A tal efecto, consecuente con los objetivos planteados, la presente investigación se desarrolla como una investigación de tipo documental, que es:

Una variante de la investigación científica, cuyo objeto fundamental es el análisis de diferentes fenómenos de la realidad a través de la indagación exhaustiva, sistemática y rigurosa, utilizando técnicas muy precisas, de la documentación existente, que directa o indirectamente aporte la información atinente al fenómeno que estudiamos. (Bravo, Ramírez, y Méndez, 1987, p.22).

De manera que este tipo de investigación sea utilizada para caracterizar el conjunto de modificaciones que se han generado en el marco regulatorio de la educación universitaria en Venezuela entre el período 1999-2014 para analizar la coherencia de estas transformaciones con las políticas derivadas aplicables a este subsistema. Por consiguiente, se presenta una búsqueda exhaustiva que implica la recopilación y consulta de la documentación que, directa o indirectamente, aporte información sobre el objeto de estudio, además de permitir la conformación del marco referencial que sustente los diversos aspectos que comprende el tema.

En correspondencia con el enfoque interpretativo se asume los métodos cualitativos. Los métodos cualitativos parten de la presunción de que para entender el significado de una conducta sólo es posible en función de la comprensión de las interrelaciones que surgen en un contexto. Por

consiguiente, el enfoque cualitativo supone que una realidad es un sistema dinámico con elementos que interactúan formando un todo, un sistema no-lineal, que no permite ser estudiado de manera aislada.

De allí, lo expuesto por Martínez (1999), cuando expresa: que en la medida en que el fenómeno a estudiar forma parte constituyente de la estructura dinámica o se quiera conocer el sistema interno de una realidad, los métodos cualitativos-sistémicos se hacen indispensables.

3.2.- Técnicas e instrumentos de recolección de datos

En el presente trabajo los siguientes instrumentos de recolección de datos que se especifican a continuación:

- a. Las fichas: Representan la memoria del investigador, pues permiten acumular datos, y pasan a constituir una fuente real de información, la cual es creciente y flexible, es un instrumento válido para realizar consulta de obras contenidas en bibliotecas. En este trabajo se emplearon principalmente los siguientes tipos de fichas:
 - La ficha bibliográfica de obras independientes: son aquellas que facilitan la localización de las obras inherentes a la materia objeto de estudio.
 - La ficha de trabajo en sus siguientes modalidades: de definición, resumen y textual, con la finalidad de aligerar cualquier tipo de información que se requiera y que tenga relación con el problema planteado.
- b. Se utilizó de acuerdo con Arias (1999), se entenderá por técnica “el procedimiento o forma particular de obtener datos o información; mientras que un instrumento de recolección de datos es cualquier recurso, dispositivo o formato (en papel o digital), que se utiliza para obtener, registrar o almacenar información”. En esta fase de la investigación, se utilizará como técnica el análisis documental, el cual según Balestrini (1998 p. 67) se concibe como “una lectura general de los textos que poseen las fuentes de información de interés para el investigador, y que le permiten extraer los datos que le sean de utilidad para la investigación”.
- c. En esta técnica, el proceso abarcó desde la selección, revisión, análisis, extracción y registro de información contenida en documentos, que se utiliza para la construcción de la investigación.

Asimismo, se usó como instrumento la ficha, el cual es definido por Martínez (1999: 135) como “el registro de los datos que se van obteniendo en la revisión bibliográfica, en fin, en las

diferentes etapas y procesos que se van desarrollando”. En este sentido, la ficha es el instrumento de almacenaje de los datos, obtenida luego de la revisión bibliográfica, y en la cual el investigador obtiene información valiosa, que conformo el análisis documental.

3.3.-Técnica de análisis de los datos.

El análisis de la información obtenida en esta investigación se realizó mediante la aplicación de la herramienta Matriz de Triangulación. La triangulación, como estrategia de investigación en ciencias sociales, es algo más que un proceso de validación convergente. Supone un continuum que recoge una visión holística del objeto de estudio. No está orientada meramente a la validación, sino que persigue un ensanchamiento de los límites de la comprensión de la realidad estudiada. Genera en consecuencia una “dialéctica de aprendizaje” (Olsen, 2004).

3.4.- Categorización y unidades de análisis.

La operacionalización de la investigación documental, consiste en manejar diversos métodos de investigación para proporcionar un mayor grado de confianza al investigador, utilizando múltiples comparaciones de procedimientos y perspectivas sobre los datos obtenidos, como una manera de validar los hallazgos de la investigación. Ruiz (2012, p 327)

La categorización es el proceso que especifica las categorías de las preguntas de la investigación, catalogadas mutuamente excluyentes y exhaustivas, que agoten todas las posibilidades de variación. Para ello las categorías fue construidas antes del proceso recopilatorio de la información, diferenciadas por Elliot (1990), entre conceptos objetivadores y conceptos sensibilizadores, en donde corresponderán las categorías y cuya unidad de análisis, por su parte corresponde a la definición en un protocolo de investigación que debe obtener la información a partir de la variable que haya sido definida como tal, a continuación, se presenta en el cuadro 1.

Cuadro 1 Categorización y unidades de análisis

INTERROGANTES	CATEGORIAS	UNIDADES DE ANALISIS
¿Cuál ha sido el conjunto de modificaciones que se han establecido en el marco regulatorio de la educación universitaria en Venezuela entre 1999 y 2014?	Modificaciones que se han establecido en el marco regulatorio de la educación universitaria en Venezuela entre 1999 y 2014.	<p>*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).</p> <p>*Constitución de la República de Venezuela (1961).</p> <p>*Ley Orgánica de Educación (2009).</p> <p>*Ley Orgánica de Educación (1980).</p> <p>*Ley de Universidades (1970).</p> <p>*Ley de Universidades (1958).</p> <p>*La Ley Orgánica de Ciencia y Tecnología e Innovación (LOCTI) y su reglamento parcial. (2011)</p> <p>* Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior (LSCEES). (2005)</p> <p>* Evolución Histórica de la Educación Universitaria en Venezuela.</p>
¿Cuál es la coherencia que se evidencia entre el marco regulatorio formulado y las políticas derivadas para el desarrollo de la educación universitaria en Venezuela entre 1999 y 2014?	Coherencia entre el marco regulatorio formulado y las políticas derivadas para el desarrollo de la educación universitaria en Venezuela entre 1999 y 2014.	<p>*Dependencia entre el Sistema Político y el Sistema Educativo: Educación Universitaria y el Estado Docente. Prieto, L. (2006).</p> <p>*Socialismo del Siglo XXI.</p> <p>*Desarrollo Institucional.</p>

		*Planes Nacionales y Políticas Educativas.
¿Cuál ha sido el impacto de la transformación del marco regulatorio y su incidencia en el desarrollo y políticas relacionadas con la educación universitaria en Venezuela entre 1999 y 2014?	Impacto de la transformación	* Implementación de un Sistema de educación universitaria paralelo. * Cuestionamiento de la calidad ante la masificación. * Informes IESALC. * Artículos de Revistas Especializadas: Cortázar, J. (2000), Graffe, G. (2005, 2006a, 2006b, 2007, 2013, 2015), García (1998, 2012), Lanz, R., Fergusson, A. y Marcuzzi, A. (2006); Parra, M. (2007); Morles, V. Medina, R. y Álvarez, N. (2003), Méndez (2015), Escalante A. y Graffe, G. (2011), Graffe, G. y Ramírez, T. (2013) y Calatrava (2016).

Fuente: Elaboración propia del autor (2017).

Afirman los autores comentados que este ciclo en su aplicación debe verse más bien como un ciclo “continuo y reiterativo” para el examen de las políticas públicas, contemplando como categorías analíticas o etapas del mismo las siguientes:

- a. La identificación de demandas sociales en el contexto socio histórico en el que surgen;
- b. la determinación del monto de poder de los actores vinculados al tema (“issue”), lo cual implica como lo señala Kelly (2006), la comprensión sobre cuáles son los actores involucrados, los intereses que tienen, su poder y ubicación;

- c. la definición y estructuración del problema asociado, etapa que en la perspectiva de Subirats (2010) constituye una fase crucial;
- d. la puesta del problema en la agenda pública, es decir el establecimiento de los problemas o temas relevantes en el debate público, lo cual obliga a los decisores políticos, generalmente el Estado, a actuar previa comprensión de las causas que el diagnóstico haya aportado;
- e. la determinación de política de solución, que no es otra cosa que la definición de las vías de acción o estrategias para resolverlos a partir del proceso de comparación y jerarquización de las opciones propuestas, las cuales pueden ser seleccionadas con base a los criterios propuestos por Álvarez (1994), a saber: técnicos, racionalidad económica, racionalidad jurídica, racionalidad política y el propio sentido común;
- f. la implementación de la política definida a partir de la puesta en marcha de los programas previamente definidos con el apoyo de los recursos que se consiguieron para su desarrollo; y
- g. el monitoreo y evaluación de resultados de la puesta en ejecución tanto de la perspectiva de sus resultados como de sus impactos (Ramírez y Graffe, 2010).

De igual manera, se debe diferenciar conceptualmente entre la política y las políticas públicas, pues corresponden a campos problemáticos diferentes. Por ejemplo: La política como práctica para la toma del poder político (Politics), requiere de una aproximación teórico y metodológica más asociada a los paradigmas que permiten comprender las dinámicas sociales y el juego de intereses de grupos o facciones para hacerse del poder, preservarlo en el tiempo e imponer al resto de la sociedad, bien por la vía de la fuerza o democráticamente por la vía del convencimiento, un determinado y preestablecido proyecto de sociedad.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN VENEZUELA Y LAS POLÍTICAS DERIVADAS (1999 – 2014)

4.1 Consideraciones Generales

Este capítulo, reseñas análisis de la transformación del marco regulatorio de la educación universitaria en Venezuela y de igual modo, se analizan las políticas derivadas desde (1999 – 2014), de las políticas de gobierno del presidente Hugo Chávez.

Este análisis tiene como punto de partida el Poder Constituyente Originario (PCO), proceso que tuvo su origen cuando el expresidente Hugo Chávez al asumir la Presidencia de la República de Venezuela el 2 de febrero de 1999, mediante el Decreto Presidencial No. 3, convocó a la "realización de un referéndum para que el pueblo se pronuncie sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente " (Hernández Camargo, 2008, p. 183). Esta tenía como objetivo fundamental elaborar una nueva Constitución para crear una Nueva República. El referéndum se realizó el 25 de abril de 1999 y se aprobó su convocatoria con el 85,75% de los votos emitidos 3 301 475. La Asamblea electa elaboró la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) que fue aprobada en otro Referéndum Nacional celebrado el 15 de diciembre de 1999 con el 71,78% de los votos 3 630 666

En sentido la Asamblea Nacional Constituyente le otorga al Presidente Hugo Chávez la Primera Ley Habilitante publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.687, de fecha 26 de abril de 1999. Posteriormente, mediante Decreto N° 253 con Decreto N° 252 con Rango y Fuerza de Ley, se transforma en Ley Orgánica de la Administración Central publicada en Gaceta Oficial N° 36775, de fecha 30 de Agosto de 1999. Según Brewer Carias (2008), señala La ilegalidad por inconstitucionalidad radica de acuerdo a la doctrina, cuando afirma que;

"...las leyes orgánicas por denominación constitucional no requieren para su formación, modificación o derogación, a diferencia de las otras clases de leyes orgánicas (para la organización de los poderes públicos, desarrollar los derechos constitucionales, y servir de marco normativo a otras leyes) pasar por el procedimiento agravado previsto para éstas, que consiste en su admisión como tal ley orgánica, que requiere contar con el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, presentes en la sesión en que se inicie la discusión del respectivo proyecto, ni ninguna otra formalidad especial, es decir, que únicamente deben seguir

el procedimiento ordinario de formación de las leyes previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹, expuesto anteriormente (art. 205 al 215).

Se puede concluir que la ley Habilitante El acto jurídico, llamado “...acto legislativo autorizador...” (TSJ/SC: 6-12-2000, en Pierre Tapia, 2000: 206) o ley habilitante, constituye una declaración de voluntad de la Asamblea Nacional, órgano del Poder Legislativo Nacional, destinada a producir efectos jurídicos, consistentes en el establecimiento de “...una situación jurídica individualizada...” (Brewer, 1984: La ley habilitante es modificada por decreto presidencial N° 369, con Rango y Fuerza de ley, y del mismo modo, se promulga el correspondiente Decreto con Rango y Fuerza de Ley. Estos instrumentos jurídicos permiten precisar la creación del Ministerio de Educación Cultura y Deporte y el Vice Ministerio de Educación Superior.

Una vez en funcionamiento el MECD, da sus primeros pasos el Vice Ministerio de Educación Superior. La Dirección de la Educación Superior, la cual hasta ese momento era responsabilidad compartida entre el MECD (Viceministerio de Educación Superior) y el Consejo Nacional de Universidades (CNU), a través de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), según lo establecido por la Ley de Universidades - aún vigente - de 1970. Las directrices del MECD centraliza al Ejecutivo Nacional como rector y difunde en el año 2001 las políticas y estrategia a implementarse para el desarrollo de la educación superior, el cual se convertirá posteriormente en el predecesor del Ministerio de Educación Superior (MES) creado en el año 2002,

En sus directrices define a la Educación Superior:

“Es el conjunto de instituciones y procesos que, con criterio de calidad, equidad social y pertinencia social forman, actualizan y desarrollan el talento humano indispensable para el desarrollo económico social, cultural, político y tecnológico del país en el marco, en el marco de una formación permanente, integral y de plena realización personal, con el fin de asegurar una mayor calidad de vida para toda su población (MECD, 2001: 41)

A partir del año 1999, el gobierno empieza la transformación de la educación superior, primero mediante la transformación de la Constitución de Venezuela de 19661, segunda la

sentencia de la Sala Constitucional que, fue denominada sentencia de los créditos indexados del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), que se pronuncia el 24 de enero de 2002, expediente N° 01-1274. La sentencia, que tiene carácter vinculante de acuerdo con lo establecido en el artículo 335 de la Constitución vigente, se tocan aspectos relacionados con el tema económico al referir el significado del Estado Social de Derecho.

La sentencia mencionada establece las siguientes definiciones: (...) Al concepto de Estado de Derecho de la actual Constitución le agrega el de Estado Social, tal como lo dicta el artículo 2 constitucional, cuando dispone que

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político. (p. 12)

El concepto de Estado Social surge ante la desigualdad real existente entre las clases y grupos sociales que atenta contra la igualdad jurídica reconocida a los individuos por la propia Carta Fundamental (artículo 21). “A juicio de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, tales antecedentes son importantes para entender la vigente Constitución Venezolana, que establece un Estado Social de Derecho y de Justicia, término (Estado Social de Derecho) que fue acuñado por Hermann Heller en 1929 en su obra *Rechtsstaat oder Diktatur*”, (Traducción al castellano: Estado de Derecho o Dictadura). Heller, va a oponer el Estado Social de Derecho al Estado de Derecho liberal y formalista, que consideraba la norma como un instrumento técnico para regular las relaciones humanas, pero sin ninguna referencia a valores y contenidos concretos, situación notoriamente conocida en Venezuela, y que impide que el Estado sea el motor de la transformación social. “De allí, que desde los comienzos de la consolidación del concepto de Estado Social, lo importante es entender la ley en base a principios” tendentes en lo posible a alcanzar el bien común, y no como una normativa que se aplica por igual a realidades desiguales.

Esto es básico comprenderlo, ya que el no hacerlo conduce a la injusticia...” (...) “A juicio de esta Sala, “el Estado Social debe tutelar a personas o grupos que en relación con otros se encuentran en estado de debilidad o minusvalía jurídica, a pesar del principio del Estado de Derecho Liberal de la igualdad ante la ley, el cual en la práctica no resuelve nada, ya que situaciones desiguales no pueden tratarse con soluciones iguales...”

También es necesario apuntar que derechos como el de propiedad o el de la libre empresa no quedan abolidos en un Estado Social, sino que quedan condicionados en muchas áreas, al interés social, y en ese sentido deben interpretarse las leyes, toda vez que “...el fortalecimiento de la sociedad requiere del fortalecimiento del propio Estado. Pero no ciertamente de ‘cualquier Estado’, sino de uno que realice los valores democráticos y que reconociendo sus responsabilidades públicas, sea capaz también de aceptar sus límites”. (Katya Rodríguez, 1999).

De lo expuesto en la sentencia el Estado Social de Derecho de la manera siguiente. “Es la protección del débil jurídico ante la presencia de una posición de fuerza, dominio o preponderancia frente a este débil, o que la conducta restauradora de la justicia esté en línea directa con el condicionamiento de la posición del individuo o de los derechos individuales como allí se afirma.

Entonces podemos deducir que el Estado Social de Derecho y de Justicia, que con el agregado de Estado de justicia se enmarco en la tradición del constitucionalismo contemporáneo, como, por ejemplo, en la Constitución Española (Art. 1), en la Constitución de Colombia (Art. 1) y en la Constitución de la República Federal de Alemania (Art 20, 1). (Brewer-Carías, 2008). Ahora bien, el artículo 2 citado con anterioridad no establece una definición de lo que es un Estado Social de Derecho ni refleja su contenido jurídico. No obstante, un análisis del texto fundamental permite conocer y comprender el alcance del concepto de Estado Social de Derecho desde un punto de vista normativo en base a sus diferentes normas. La exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela permite ahondar en el Estado Social, por lo cual se cita textualmente: Se define la organización jurídico política que adopta la Nación venezolana como un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. De acuerdo con esto, el Estado propugna el bienestar de los venezolanos, creando las condiciones necesarias para su desarrollo social y espiritual, y procurando la igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan desarrollar libremente su personalidad, dirigir su destino, disfrutar los derechos humanos y buscar su felicidad. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009) Este párrafo ayuda a comprender la definición de Estado Social que el constituyente explano, al hacer referencia al bienestar, el desarrollo, e incluso algo tan amplio como la búsqueda de la felicidad.

Siguiendo la exposición de motivos, se cita lo siguiente: Los principios de la solidaridad social y del bien común conducen al establecimiento de ese Estado social, sometido al imperio de la Constitución y de la ley, convirtiéndolo, entonces, en un Estado de Derecho. Estado Social de Derecho que se nutre de la voluntad de los ciudadanos, expresada libremente por los medios de

participación política y social para conformar el Estado democrático. Estado social y democrático de Derecho y comprometido con el progreso integral que los venezolanos aspiran, con el desarrollo humano que permita una calidad de vida digna, aspectos que configuran el concepto de Estado de Justicia. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009) En el párrafo expuesto se puede apreciar como fines de este modelo de estado el desarrollo de la calidad de vida digna, así como el progreso integral de los ciudadanos. Es decir, la exposición de motivos de la Constitución nacional ayuda a establecer el contenido jurídico del Estado Social, y contribuye a conocer sus fines. Concepción del Estado social.

Las nuevas directrices de la educación superior o universitaria, en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40092 de fecha 18 de julio de 2003 se crea la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV). Su propósito inicial es ofrecer ingreso a todas aquellas personas que habían sido excluidas del sistema universitario tradicional (Universidades autónomas y universidades experimentales) por el sistema de selección existente en el momento. En su aspecto curricular, la UBV se propone vincular la docencia y la investigación con el trabajo directo en la resolución de problemas de las comunidades en las cuales se encuentra la universidad y a partir de 2008, en la línea del Plan Nacional Simón Bolívar, se declara como una universidad socialista.

- I. La municipalización de la educación superior Fernández P., M (2005), mantiene el criterio que es el principio sobre el cual va a descansar la labor de Misión Sucre, creada en 2003.

Esta nace

“como la estrategia para romper, por vía de la Educación Superior, los círculos de exclusión y consiste en incorporar a la Educación, antes que finalice el año 2004, a todos los bachilleres que así lo deseen, de acuerdo a la Constitución (esto es, sin más limitaciones que las que se derivan de sus aptitudes, vocación y aspiraciones.”(p.22)

- II. Fernández P, M (2005) sostiene que el propósito de "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...".

En este sentido, frente al sistema universitario existente, formado por universidades autónomas, experimentales y privadas más los institutos y colegios universitarios, públicos y privados, la estrategia del gobierno fue crear un sistema universitario bolivariano y socialista

paralelo, dirigido desde el Ministerio de Educación Superior, para lo cual se anula la instancia participativa y de coordinación de políticas universitarias que constituía el Consejo Nacional de Universidades para ese momento.

La reforma constitucional del 15 de diciembre de 2007, no fue aprobado por referéndum, pero posteriormente fue aprobada una serie de leyes por la Asamblea Nacional, entre ella, la Ley Orgánica de Educación en donde fueron incorporadas dos proposiciones que formaron parte de ese proyecto: una de ellas referida al poder popular y la otra a la conformación de la comunidad universitaria a la cual se le agregaba los/as empleados/as y los/as obreros/as. La primera proposición de reforma de la reforma constitucional fue hecha por el presidente Hugo Chávez, correspondiente al Bloque A, Artículo 70, y la segunda en el Bloque B, artículo 109, por la Asamblea Nacional. Esta forma de proceder es incompatible con lo expuesto en el citado artículo 345, que expresa que la misma no podrá ser presentada de nuevo hasta un nuevo período constitucional, y lo establecido en la Exposición de Motivos de la CRBV referente a la protección de esta Constitución, que textualmente dice:

Título VIII. De la protección de esta Constitución. Capítulo I. De la garantía de Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que contiene las disposiciones fundamentales sobre la justicia constitucional y consagra las principales competencias que corresponden a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Dicho Capítulo da eficacia a los postulados contenidos en el artículo 7º del Título I, que consagra los principios de supremacía y fuerza normativa de la constitución, base sobre la cual descansa la justicia constitucional en el mundo... Como consecuencia de ello, se eleva a rango constitucional una norma presente en nuestra legislación desde 1987, característica de nuestro sistema de justicia constitucional y según la cual, en caso de incompatibilidad entre la Constitución y una ley u otra norma jurídica, serán aplicables en todo caso las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente. En otras palabras, se consagra el control difuso de la constitucionalidad de las leyes y de las disposiciones normativas". (CRBV, 2000, pp. 99-100)

En este sentido, es válido cuestionar la forma como la Asamblea Nacional, que actuando como poder constituido, incorporó en la Ley Orgánica de Educación materia que fue negada en el referéndum nacional del proyecto de reforma constitucional, y aprobó artículos que modifican el carácter y la concepción de la educación y el papel del Estado y la sociedad en este proceso, al establecer el denominado Estado docente como órgano rector de la educación; procedimiento que solamente es posible hacerlo si está sujeto a lo establecido en el Título IX, de la reforma

constitucional. Este procedimiento de la Asamblea Nacional de no respetar la voluntad y decisión del pueblo soberano expresado en el referéndum de reforma constitucional significa que tal acción la adoptó valiéndose de la circunstancia de que ese Poder Legislativo estaba absolutamente controlado por los factores políticos y partidistas que apoyaban al gobierno del presidente Hugo Chávez F.

La Ley Orgánica de Educación fue aprobada por la Asamblea Nacional y promulgada por el Presidente de la República Hugo Chávez Frías obviando el procedimiento constitucional que exige el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que trata la aprobación de las leyes orgánicas y que expresa: " Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas, antes de su promulgación, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico ". (CRBV, 2000, p. 223) No obstante, este hecho, esta parte está referida a señalar tres aspectos fundamentales de la Ley Orgánica de Educación que le dan al proceso y a la estructura educativa una determinada orientación, no solamente de apego a la C RBV sino también un determinado carácter a cambios y transformaciones incompatibles con la Carta Magna. Así, en primer lugar, se exponen los principios contenidos en la C RBV e incorporados en la LOE congruentes con la Constitución; en segundo lugar, indicar, cuáles fueron los principios y aspectos incorporados con modificaciones incompatibles con el texto constitucional y en tercer lugar, exponer cómo se plantea y concibe al Estado docente como órgano rector de la educación.

Principios constitucionales contenidos en la Ley Orgánica de Educación, publicada en (Gaceta Oficial N° 5.929 Extraordinario del 15 de agosto de **2009**) En esta ley se incorporaron principios constitucionales de la educación anteriormente señalados que son fundamentales para refundar la República y establecer una sociedad democrática y un Estado democrático y social de derecho y justicia. Los principios incorporados en forma clara y que no ofrecen ninguna incongruencia o contradicción con respecto a la C RBV, son los siguientes:

- a. Los establecidos en el Artículo 3º, de los Principios y valores rectores de la educación, como son que la educación es pública y social, obligatoria, gratuita y de calidad, entre otros.
- b. En el Artículo 4º de la Educación y la cultura.
- c. En el Artículo 7º de la Educación laica.
- d. Artículo 8º de la Igualdad de género.

- e. En el Artículo 17 de Las familias.
- f. En el Artículo 27 de la Educación intercultural e intercultural bilingüe.
- g. En el Artículo 38 de la Formación permanente.
- h. En el Artículo 41 de la Estabilidad en el ejercicio de la carrera docente. - En el Artículo 50 del Financiamiento de la educación.

Principios constitucionales modificados e incorporados en la LOE incompatibles con la CRBV. En la LOE el principio de la autonomía universitaria y la integración de la comunidad universitaria contenidos en el Artículo 34 de la CRBV fueron incorporados pero modificados de tal manera que resultan incompatibles con la Carta Magna; asimismo se incorporó y estableció el Estado docente como órgano rector de la educación lo cual altera principios básicos de la Constitución Nacional sobre la concepción y organización de la educación. Estos dos aspectos serán analizados más adelante.

4.2 Estado docente órgano rector de la educación

En esta Ley se establece y define al Estado docente como órgano rector del Estado en la educación, el cual será analizado a continuación. En primer lugar, se expondrá en qué consiste el Estado docente, cuál es su estructura y competencias, y en segundo lugar, se hará un análisis crítico al mismo que será expuesto en el punto No. 5 de este trabajo.

4.3 Estado docente, definición y competencias:

Artículos 5° y Artículo 6° de la LOE.

Artículo 5°. El Estado docente es la expresión rectora del Estado en Educación, en cumplimiento de su función indeclinable y de máximo interés como derecho humano universal y deber social fundamental, inalienable, irrenunciable y como servicio público que se materializa en las políticas educativas... Artículo 6°. El Estado, a través de los órganos nacionales con competencia en materia Educativa, ejercería la rectoría en el Sistema Educativo. En consecuencia 1. Garantiza...2. Regula, supervisa y controla...3. Planifica, ejecuta, coordina políticas y programas...4. Promueve, integra y facilita la participación social...5. Promueve la integración cultural y educativa regional y universal... (Ley Orgánica de Educación, 2009, pp. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9).

De estas competencias se extraen aquellas que dado su relevancia en el análisis son necesarias destacar:

¿Qué regula, supervisa y controla el Estado docente?

1. El funcionamiento de todo el Sistema Educativo, integrado por dos Subsistemas: el Subsistema de Educación Básica y el Subsistema de Educación Universitaria; tres Niveles: el Nivel Educación Inicial, el Nivel Educación Primaria y el Nivel Educación Media; y ocho Modalidades: Educación Rural, Educación Especial, Educación de Jóvenes y Adultos, Educación de Fronteras, Educación para las Artes, Educación Militar, Educación Intercultural, y Educación Intercultural Bilingüe
2. Del funcionamiento del subsistema de educación universitaria:
 - 2.1. la administración de su patrimonio y recursos económicos-financieros.
 - 2.2. Las normas de gobierno: de acuerdo con el principio de la democracia participativa y protagónica, como derecho político de quienes integran la comunidad universitaria... (Ordinal b).
 - 2.3. La libertad de cátedra, a través de la Ley de Creación Intelectual prevista en el artículo 35 como una de las leyes especiales para el subsistema de educación universitaria.
 - 2.4. El proceso de ingreso, permanencia, ascenso, promoción y desempeño de los profesionales, establecido en el ordinal
 - 2.5. La idoneidad académica de los/as profesionales, en el ordinal h. y en la futura Ley de Creación Intelectual.

4.4 La autonomía universitaria

El Libertador Simón Bolívar, como presidente de Colombia el 24 de junio de 1827, por decreto, dicta los Estatutos Republicanos de la Universidad de Caracas, hoy Universidad Central de Venezuela, dirigidos a reformar la vieja universidad colonial, elitista y eclesiástica, y crear una nueva institución abierta, tolerante, científica y autónoma; desde ese momento histórico la Universidad Central pasa a regirse bajo el estatuto de la autonomía republicana. (UCV pág. 4)

Luego de que todos los gobiernos dictatoriales o democráticos representativos posteriores a la creación de la República de Venezuela, con la separación de la República de Colombia en 1830, manifestaron una permanente actitud e interés por eliminar, reducir, restringir o controlar la autonomía universitaria, en el año de 1958, con el derrocamiento de la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez, la Junta de Gobierno presidida por el Dr. Edgar Sanabria mediante decreto del 6 de diciembre de ese año promulga la Ley de Universidades que concedió plena autonomía a

la universidades nacionales existentes en Venezuela; creándose así la universidad autónoma, democrática y popular. (Brewer Carias, 2004)

Posteriormente los gobiernos sucesivos de Acción Democrática (AD) y Copei, presididos por los presidentes Rómulo Betancourt (1959-1963), Raúl Leoni (1964-1969), y Rafael Caldera (1969-1974), los cuales enfrentaron a las universidades autónomas y allanaron militarmente a la Universidad Central de Venezuela, en el año de 1970, en una acción parlamentaria conjunta de estos dos partidos, decidieron modificar parcialmente la Ley de Universidades de 1958 cambiando sustancialmente el estatuto de plena autonomía establecido por ley a la caída de la dictadura de Pérez Jiménez y convirtiendo al Consejo Nacional de Universidades en el organismo encargado de asegurar el cumplimiento de esa nueva Ley. Esta acción legislativa se hizo a pesar del mayoritario rechazo expresado por la comunidad universitaria. (Tovar, 2005)

Tal política en contra de la autonomía universitaria continuó y persistió en los años sucesivos y a través del entonces Congreso Nacional las fracciones parlamentarias de esos dos partidos dominantes y sus respectivos gobiernos se intentó, sin éxito, modificar la Ley de Universidades de 1970 mediante proyectos de leyes de educación superior elaborados en los años 1984, 1988 y 1994.

No fue solamente mediante la represión policial y militar y la reforma legal a la Ley de Universidades que los gobiernos de AD y Copei respondieron a las luchas de los estudiantes que entablaron desde las universidades autónomas: la Universidad Central de Venezuela (UCV), Universidad de Los Andes (ULA), Universidad del Zulia (LUZ), Universidad de Carabobo (UC) y la Universidad de Oriente (UDO). A partir de 1969 los gobiernos de AD y Copei iniciaron el proceso de creación de las universidades experimentales y otras instituciones de educación superior, con la finalidad de impulsar un modelo alternativo y distinto de las universidades autónomas. Estas nuevas instituciones fueron creadas sin autonomía y con un estatuto organizativo bajo el control del Ejecutivo Nacional. (Tovar, 2005).

La primera institución de este tipo creada fue la Universidad Simón Bolívar fundada en 1970 y posteriormente en los años setenta, ochenta y noventa siguieron otras universidades como la Universidad Simón Rodríguez, la Universidad Experimental del Táchira, y la Universidad Experimental de Los Llanos Ezequiel Zamora, entre otras. (Para mayor información de este aspecto histórico ver Moreno Pérez en Educere No 41, 2008, pp. 351-378).

Con la aprobación y promulgación de la Ley Orgánica de Educación y publicada en (Gaceta Oficial N° 5.929 Extraordinario del 15 de agosto de 2009) llama la atención cómo se modifica el estatuto autonómico de las universidades autónomas para integrarlas junto con las universidades experimentales y otras instituciones de educación superior al subsistema de educación universitaria, como parte del creado sistema educativo que tiene al Estado docente como órgano rector de la educación. La modificación es producto de la sistemática y persistente motivación de los distintos gobiernos de Venezuela de querer controlar y restringir la autonomía universitaria y someterla a los intereses y designios del Ejecutivo Nacional. La Asamblea Nacional actuó de esta manera no obstante tener, la autonomía universitaria, rango constitucional en la CRBV, lo cual constituye un retroceso o una incongruencia. Brewer Carias (2008)

El reconocimiento de la autonomía como un sistema de gobierno y organización válido y con una trayectoria histórica de haber dado las universidades autónomas al país aportes importantes y fundamentales en diversos ámbitos nacionales e internacionales, como son en el campo de la cultura, la medicina, la ciencia, las humanidades, la economía, la filosofía, la sociología, el periodismo, etc., sino que privó el interés por imponer una concepción de la burocracia como sistema de control y subordinación para gobernar a toda la administración pública. (Brewer Carias, 2008)

La burocracia en Venezuela como estructura de gobierno y dirección política para la gestión pública tiene su origen en el régimen colonial que impuso el imperio español para gobernar y administrar sus colonias en América. Esto por supuesto, como parte del orden capitalista europeo que estaba en plena expansión y construcción. Por lo tanto, desde el punto de vista histórico sostiene Amado Moreno Pérez, que el gobiernos y los funcionarios públicos han visto como algo natural y han asumido como una tradición a la administración burocrática basada en la jerarquía y en un estatuto de control y subordinación, cuyo poder de decisión está en el presidente/ta de la república, los ministros/as, gobernadores/as, alcaldes/as, jefe militar o cualquier otro tipo de jefatura. (p. 126)

En este sentido, se acepta como normal que sobre todo funcionario público exista un estatuto de control y subordinación en el cumplimiento de sus funciones. Es la concepción del Estado de vigilancia y control.

La CRBV de 1999 rompe con un paradigma de democracia representativa para dar paso a la democracia participativa, refunda una nueva República producto de la acción protagónica y

participativa del pueblo. No obstante, esta situación constitucional varia, con la Ley Orgánica de Educación (2009) surgiendo de esta forma un sistema burocrático de vigilancia y control que es ejercido por el Ejecutivo Nacional en representación del Estado como máximo órgano institucional.

Los elementos críticos con respecto a la LOE 2009 en el ámbito de la educación universitaria son los siguientes:

1. La intención por modificar el carácter de la autonomía universitaria y de las universidades autónomas en la Ley Orgánica de Educación (2009) responde a varias razones:
 - a. El interés especial por subsumir a la autonomía y a las universidades autónomas en el subsistema de educación universitaria, compuesto por todas las universidades experimentales y otras instituciones de educación superior. Este interés guarda relación con lo expresado en el artículo 16 de la derogada Ley Orgánica de Educación promulgada por el antiguo Congreso Nacional el 26 de julio de 1980, en el que se expone: "Artículo 16.- El sistema educativo venezolano comprende niveles y modalidades. Son niveles: la educación preescolar, la educación básica, la educación media diversificada y profesional y la educación superior".
 - b. La Ley Orgánica de Educación, establece en su normativa que el personal administrativo y al personal obrero como parte de la comunidad universitaria, según el artículo 34, numeral 3, cuestión que no se había logrado anteriormente al ser negada esta propuesta en el referéndum para el proyecto de reforma constitucional del 2007, al querer modificar el artículo 109 de la CRBV que expresa que la comunidad universitaria está conformada por profesores/as, estudiantes, y egresados/as; así como tampoco pudo hacerse en el año 1999 cuando la Asamblea Nacional Constituyente estaba elaborando la actual Carta Magna y se hizo esa misma proposición.
 - c. El principio de libertad de cátedra y sujetar su ejercicio en la normativa de una nueva ley, la ley especial de Creación intelectual y los programas de postgrado de la educación universitaria, según se expresa en el artículo 36 de la LOE, que dice:

Artículo 36. El ejercicio de la formación, creación intelectual e interacción con las comunidades y toda otra actividad relacionada con el saber en el subsistema de educación universitaria se realizarán bajo el principio de la libertad académica, entendida ésta como el derecho inalienable a crear, exponer o aplicar enfoques metodológicos y perspectivas teóricas, conforme a los principios establecidos en la Constitución de la República y en la ley.

De la normativa anteriormente escrita se plantea un cuerpo de leyes especiales en la educación universitaria el nuevo ordenamiento de todo lo relativo a este subsistema, tal como se solicita en el artículo 35 de la LOE, lo cual no deja de provocar incertidumbre y dudas sobre el alcance, perspectivas y contenidos la cual favoreces a determinadas tesis y lineamientos expresados o desconocidos públicamente; sin tomar en cuenta la opinión de las universidades autónomas independientemente de la posición política que contraria y activamente han asumido en contra del Gobierno Nacional.

2. Delegar al Estado docente y órganos nacionales con competencia en materia educativa, tal como se expresa en los artículos 5to y 6to de la Ley Orgánica de Educación, y posiblemente sea ratificado en la ley especial del subsistema de educación universitaria, el poder y control de las universidades autónomas, tal como lo ejerce actualmente por medio de la Ley de Universidades de 1970 el Consejo Nacional de Universidades.

El artículo 34 expresa que:

“en aquellas instituciones de educación universitaria que les sea aplicable, el principio de autonomía reconocido por el Estado se materializa mediante el ejercicio de la libertad intelectual, la actividad teórico-práctica y la investigación científica, humanística y tecnológica, con el fin de crear y desarrollar el conocimiento”.

Según este artículo, esta condición sólo es válida para las universidades actualmente autónomas y podrán realizar todas las actividades allí especificadas, lo cual implica que a las universidades experimentales y demás instituciones de educación universitaria no se les reconoce la autonomía así como tampoco las actividades y funciones especificadas en ese artículo; lo que supone que su estatuto organizativo será dictado por vía reglamentaria de los organismos nacionales con competencia en la educación o en la ley especial de educación universitaria por elaborarse y aprobarse. En principio, a la comunidad universitaria de estas instituciones se les niega el derecho de igualdad.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 109, establece la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la nación. Conformada así la comunidad universitaria y los fines de la misma, resulta que la CRBV es la que califica la condición para ser miembro de esta comunidad. De acuerdo a esta situación el personal administrativo y el personal obrero no podría ser miembro de la comunidad universitaria hasta tanto no se modifique el artículo 109 de la CRBV.

CAPITULO V

LAS POLÍTICAS DERIVADAS EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA VENEZOLANA EN EL PERÍODO 1999-2014.

Los elementos críticos con respecto a las políticas derivadas de la educación universitaria en Venezuela están sustentados en los siguientes argumentos:

La política de Estado docente altera la concepción soberana y participación protagónica del pueblo frente al Estado, en general, y la gestión pública, en particular, pues contradice principios fundamentales de la CRBV expresados de tal manera: que los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos (artículo 5); que la educación y el trabajo son procesos fundamentales para garantizar los fines del Estado, de manera que los ciudadanos y las organizaciones sociales tienen el deber y el derecho de concurrir a la instauración y preservación de esas condiciones mínimas y de esta igualdad de oportunidades mientras que el Estado es un instrumento para la satisfacción de tales fines; el principio restrictivo de la competencia, según la cual los órganos que ejercen el Poder Público sólo pueden realizar aquellas atribuciones que les son expresamente consagradas por la Constitución y la ley.

Es la consagración más amplia del derecho a la participación en los asuntos públicos de todos los ciudadanos y ciudadanas, ejercido de manera directa, semidirecta o indirecta..., abarcando la participación en el proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública, la gestión pública es un proceso en el cual se establece una comunicación fluida entre gobernantes y gobernados (CRBV, 2000, pp. 11, 12, 50, 51, 26, 27) 2.

Con el concepto Estado docente se alteran definiciones fundamentales constitucionales asumidas como atribuciones de este órgano de gobierno de manera distinta, tales como las siguientes:

En las primeras disposiciones del Capítulo VI, De los derechos culturales y educativos, se garantiza la absoluta libertad de la creación intelectual, tanto para la inversión en ella como para su producción y divulgación (CRBV, 2000, p. 33). De esta manera, es válido preguntarse: ¿si está planteada de esa manera la creación intelectual, cuál es el propósito para crear una ley especial de creación intelectual y de postgrado, según se exige en el artículo 35, a no ser que la misma esté dirigida a evitar cualquier intención para vulnerarla o limitarla La Misión Alma Mater se transforma en la gran política de masificación de la educación superior venezolana, junto a la Misión Sucre. En cuanto a la primera, la meta es transformar los veintinueve (29) institutos

tecnológicos y colegios universitarios oficiales en universidades; crear diecisiete (17) universidades territoriales; diez (10) universidades especializadas; dos (2) institutos especializados en educación; la Universidad Bolivariana de los Trabajadores "Jesús Rivero"; la Universidad de los Pueblos del Sur y los Complejos Universitarios Socialistas "Alma Mater" en las Aldeas Universitarias de Misión Sucre Fernández P., (2005 Pág. 35)

Al hacer balance de estas políticas, la primera que requiere una evaluación cuantitativa es la Misión Sucre. De su papel en el nuevo sistema de educación superior, nos dice lo siguiente Luis Bravo Jáuregui

Es el componente que infla los números del sistema educativo a partir del año 2003. Vale decir, que las misiones educativas son el factor que empuja al alza los indicadores del sistema educativo. Su crecimiento entre 2003 y 2007 define la ampliación de oportunidades educativas para las mayorías populares y, su disminución, marca un hito en la dinámica de la extraescolaridad, al producirse una caída espectacular de la contabilidad de la opción más popular de todas las que ha tenido el Estado venezolano (Pág.6).

1. Los fundamentos políticos de orden teórico-social-educativo y cultural. Para ello se tomaron las teorías y pensamientos de figuras relevantes de la educación y la ciencia que tienen como centro fundamental de sus planteamientos la liberación, emancipación y desarrollo del ser humano de toda forma de opresión, subordinación y dominación; sometido a cualquier forma de Estado, religión, credo, dogma, sistema económico, clase social, partido político o grupo étnico.
2. Es evidente que para que la educación universitaria está bajo el control de grupos sectarios que tratan de mediatizar la enseñanza o la investigación en función de intereses políticos, económicos determinados. La dirección universitaria está controlada y el libre juego del pensamiento, interpretando en su mejor forma el significado autonomía supervisada.
3. La enseñanza se convirtió en una tarea política por excelencia, en una misión de transmisión de ideologías políticas.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para concluir no cabe dudas que los fenómenos políticos están estrechamente interrelacionados con la política educativa, no es concebible una reformulación significativa de la educación universitaria sin la correspondiente transformación del marco social en que las prácticas educativas de una sociedad deben desempeñar sus funciones vitalmente importantes e históricamente evolucionando.

Pero más allá del acuerdo en torno a política de gobierno en todos los niveles es obligatorio el cambio del marco del cambio social, entonces en nombre de la reforma o de la revolución sólo los ajustes menores resultarían admisibles en todos los campos, entre ellos la educación incluida.

Para los años 2002 y 2003 las políticas gobierno estaban dirigidas a un cambio en el marco social, hacia la creación de instituciones y ministerio como por ejemplo el Ministerio de Educación Superior, mientras que la OPSU implementaba el proyecto Alma Mater.

En este sentido Jaimes (2011) sostiene que

La mayoría de las acciones desarrolladas por el gobierno, fueron dirigidas más a la búsqueda de la calidad, pues en cuanto a la equidad lo que se pretendió fue el mejoramiento de los criterios e instrumentos utilizados para la asignación y el auxilio financiero de los estudiantes (p.119).

Por otra parte, la creación de la UBV en el año 2003, permitió un aumento en la matrícula 251.326 estudiantes inscritos; la creación de la Misión Sucre contribuyó a que dicha matrícula se incrementara en un 85% mucho más; sin embargo, este aumento no fue constante en el transcurrir de los años subsiguientes bajando en un 40%.

Según análisis realizado por Jaimes (2011)

“a partir del 2004, producto de las acciones políticas de inclusión social implementadas por el Gobierno Bolivariano, se impacta positivamente el incremento de la matrícula de la Educación Superior en Venezuela, sin embargo, a partir del año 2007 comienza a decrecer de manera considerable la matrícula de este nivel educativo.”(p.120).

Es importante destacar que las aplicaciones de las mencionadas políticas públicas han permitido la inclusión de las personas con discapacidad para ingresar a las instituciones de educación superior, logrando así, la prosecución de sus estudios a nivel universitario.

No obstante, la implementación de dichas políticas no ha logrado alcanzar las metas propuestas, con respecto a acceso y permanencia en la educación superior. Se puede afirmar que es un problema que aún se encuentra presente, lo que implica, que aún existen problemas de inclusión.

Con respecto a la creación de una universidad con un modelo opuesto al que venía ejecutándose tradicionalmente, el mencionado autor sostiene

Que, a 7 años de la implementación de la Misión Sucre y la Universidad Bolivariana de Venezuela, empiezan a vislumbrarse algunos aspectos negativos o señales de alarmas que atentan con el propósito de lograr la inclusión social en la educación superior (p. 124)

Lo cual, deja en entre dicho la implementación de dicho modelo paralelo, pues no garantiza la inclusión social, lo cual desvirtúa el objetivo planteado por las mismas.

Tomando en cuenta el hecho de que las políticas públicas aplicadas al subsistema de educación universitaria han estado orientadas a un ideal político, se puede afirmar que las mismas, además de contradecir los principios planteados y acordados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no han logrado cumplir con los objetivos planteados

En este mismo orden de ideas, se puede afirmar que las políticas aplicadas no contribuyen a incrementar la calidad de estudios de dicho nivel educativo, ocasionando un estrangulamiento en el sistema tradicional, adicionalmente agrede el principio de libertad de cátedra y la autonomía universitaria, trayendo como consecuencia el entorpecimiento del sistema de educación universitaria.

Con el concepto del Estado docente concebido en la LOE no guarda relación teórica e histórica con las tesis de vanguardia que impulsan los cambios y transformaciones esenciales de liberación y emancipación del ser humano y la sociedad. Por el contrario, se busca establecer una estructura burocrática de poder centralizada en el Estado docente.

Con esta concepción del Estado docente aumenta la burocracia en su función controladora, supervisora y reguladora de la educación, y niega antológicamente al sujeto como ser social que de forma soberana, crítica, autónoma, emancipada, libre y protagónica asuma los procesos de transformación de la educación en el país; máxime cuando en Venezuela el Estado es el eje central de dominación y los procesos de cambios y transformación que se han impulsado están dirigidos

a sustituir al capitalismo y establecer una sociedad humanista dentro del denominado socialismo del siglo XXI.

De la misma manera, el Estado docente concuerda más con la educación bancaria que cuestiona Paulo Freire, (2006) basada en el vínculo sujeto-objeto y en la relación jerárquica de seres superiores que regulan, controlan, supervisan e integran a otros, que en una educación cuyo carácter es el proceso de liberación y emancipación fundado en la relación dialogal, intersubjetiva, igualitaria y comunicativa de sujetos interactuando entre sí. Asimismo, para precisar por qué establezco el contraste entre el Estado docente como una nueva hegemonía y la educación liberadora y emancipadora para crear una sociedad y ciudadanos liberados, emancipados y ajenos a todo tipo de enajenación, señala Bobbio, Matteucci y Pasquino, (1983, pp. 746-748, tomo 1). “la concepción de la hegemonía como una realidad histórica de poder y dominación de unos sobre otros”.

De igual forma, se asume en un momento histórico la hegemonía dado, como estructura de poder y dominación, determinada fuerza, clase o fracción de clase, ejerce la dirección, superioridad, control o dominio de una sociedad o sistema económico social, supeditando todo el conjunto a sus intereses y designios.

Vale por ejemplo decir, que en la fase actual del sistema capitalista mundial el capital financiero-especulativo ejerce el dominio de este sistema y determina su crecimiento, tendencias y procesos de cambios y transformación imponiéndose por sobre otras formas de poder igualmente dominantes. Por otra parte, es necesario agregar que Venezuela tiene históricamente en la Guerra de Independencia contra el Imperio Español un grandioso legado de liberación y emancipación, tanto en el pensamiento como en la acción, del cual son máxima expresión el Generalísimo Francisco de Miranda y el Libertador Simón Bolívar; fuentes fundamentales de inspiración del actual proceso de transformación bolivariano en nuestro país. Por ello en el Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se dice: “El pueblo de Venezuela

El estado garantiza el financiamiento del subsistema de educación universitaria que exista normas que regulen la evaluación y rendición de los recursos económicos y financieros otorgados a las diferentes instituciones de educación universitaria artículo 1 de la Ley Orgánica de Educación

El estado garantiza el ingreso de estudiantes a la educación universitaria mediante un régimen que asegure la equidad en el ingreso, la permanencia y su prosecución a lo largo de los cursos académicos y elimine así el sistema de ingreso elitista basado en el cupo que en las últimas

décadas establecieron las universidades autónomas de conformidad lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 102 y 103 en concordancia con el artículo 35 de la ley Orgánica de Educación.

REFERENCIAS

- (2004). La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano. Tomo I. (4ª ed.)
Editorial Jurídica Venezolana
- (2007). Los principios del procedimiento administrativo en el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo de Colombia (ley 1437 de 2011).
Disponible: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2011/09/1090.-1037.-LOS-PRINCIPIOS-DEL-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-EN-EL-C%C3%93DIGO-CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO-DE-COLOMBIA-1.pdf>
- (2008). Las Constituciones de Venezuela. (3ª ed.). Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- _____ (1997) Diccionario de Historia de Venezuela Fundación Polar p. 588.
- Alfonso, I. (1991). Técnicas de investigación bibliográfica (5ª ed.). Contexto Editores
- Aubad, R. (1998). Hacia un Marco de Desarrollo de la Universidad Estatal. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior. ICFES.
- Balestrini, M. (2006). Cómo se elabora el proyecto de investigación. Editorial Texto.
- Biardeau (2007) Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 13(2). Disponible http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/faces/problemas_sociales_contemporaneos/CE_SOC/MAYO_AGOSTO_2_2007_SOCIALISMO_DEL_SIGLO_XXI.pdf
- Bravo, L., Ramírez, T. y Méndez, P. (1987). La investigación documental y bibliográfica. Editorial Panapo.
- Brewer-Carias, A (2010). Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Venezuela. AllanBrewerCarias Disponible en <http://allanbrewercarias.net/dev/wp-content/uploads/2007/09/554.-MARCO-CONSTITUCIONAL-DEL-DERECHO-ADMINISTRATIVO.-IDP-UCV-2007.pdf> [Consulta: 2016, julio, 22].
- CHÁVEZ F, Hugo (2007) El discurso de la Unidad. (Caracas: Ediciones “Socialismo del siglo XXI”. N° 1, enero de 2007. Puede consultarse por internet. <https://www.herramienta.com.ar/articulo.php?id=1065>
- CHÁVEZ F, Hugo. (2004) Discurso el 08 de Julio en el canal 7 de Argentina. Argentina CNE-1.http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_enmiendo_constitucional_1999/

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, 30 de diciembre) Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 36860, Reimpresa por error material del ente emisor. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5453 Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000.
- Constitución de la República de Venezuela (1961, 23 de enero). *Gaceta Oficial* N° 1585.
- Cortázar, J. (2000). Políticas educativas de ayer y de hoy, [Conferencia] Simposio Políticas, proyectos y gestión educativa. Caracas: OPSU. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Venezuela
- Cortázar, J. (2002). La evaluación de las instituciones universitarias. Tendencias, conceptos y modelos. Comisión de Estudios de Postgrado. Facultad de Humanidades y Educación, UCV.
https://books.google.co.cr/books?id=_vTcSUUfSXyC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). en Cuervo, J.; Jolly, J.; Roth, A.; Salazar, C.; Tournier C.; Jaime G. (2007). Ensayos sobre Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia
- Cullen, C. (2008). Críticas de las razones de educar. Temas de filosofía de la educación: Editorial Paidós.
- Delors, Jacques (1994). "Los cuatro pilares de la educación", en La Educación encierra un tesoro. México: El Correo de la UNESCO, pp. 91-103.
- Días, J. y De Brito, M. (2008). La educación superior en Brasil: principales tendencias y desafíos, tesis doctoral: Universidad de Sorocaba, Brasil. Disponible: <https://www.scielo.br/j/aval/a/mNnpYLKRWrZNbXcJjp9s8Ph/?format=pdf&lang=es>
- Dieterich, H. (2002). El Socialismo del Siglo XXI, disponible en www.rebellion.org/docs/121968.pdf, [Consulta:, Julio 10, 2016].
- Dieterich, H. (2011). El día de la Ruptura con Hugo Chávez [Artículo en línea] disponible en <http://www.eluniversal.com/2011/08/15/el-dia-de-la-ruptura-con-hugo-chavez>, [Consulta: agosto 10, 2016].

- Discurso en Caracas. Tomado de la publicación del Ministerio de Información y Comunicación. Venezuela
- El Libro Azul, Ministerio del Poder Popular para la comunicación e Información. Publicaciones MINCI. Venezuela
- Elliot, J. (1990). La Investigación Acción en Educación. Madrid: Ediciones Morata.
- Escalante, G (2011) Políticas Públicas de Educación Universitaria para el desarrollo integral de Venezuela: hacia una aproximación conceptual http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/sadpro/Documentos/docencia_vol12_n1_2011/9_art_5_ana_beatriz_y_graffed.pdf
- Fernández P., M. (2005) Compilación, La Municipalización de la Educación Superior. Venezuela
- Gaete, R. (2008). Responsabilidad Social Universitaria: Una nueva mirada a la relación de la universidad con la sociedad desde la perspectiva de las partes interesadas. Un estudio de caso. Tesis Doctoral: Universidad de Valladolid. Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=133858>
- García, C. (1998). Situación y Principales Dinámicas de la Transformación de la Educación Superior en América Latina. Caracas: IESALC-UNESCO-FUNDAYACUCHO.
- Graffe, G. (2005). Políticas públicas educativas frente a la crisis. Reforma del Estado y modernización de la educación venezolana: 1979-2002. Caracas: Vicerrectorado Académico UCV.
- Graffe, G. (2006a). Políticas Públicas en la Educación Superior Venezolana 1989-2004. Controversias sobre Políticas de cantidad y calidad. Trabajo de Grado para optar al título de Magíster Scientiarum en Educación Superior. Caracas: UCV.
- Graffe, G. (2006b). Una Investigación Histórica: Políticas Públicas en la Educación Venezolana, un abordaje metodológico Capítulo en La Aventura de Investigar: Experiencias Metodológicas en Educación. Caracas: Editorial Santillana.
- Hernández Camargo, 2008, p. 183. Análisis de la Ley Orgánica de Educación: hegemonía del Estado docente versus educación y sociedad liberadora. <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/32228/articulo3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hernández, R., Fernández, C. y P. (2004). Metodología de la investigación. Tercera Edición. Chile: Mc Graw Hill.

- Hurtado, J. (2012). *Cómo Formular Objetivos de Investigación*. (Tercera edición). Caracas: Ediciones Quirón.
- Ibañez (1994) [https://alternativas.me/index.php/agosto-septiembre-2012/6-breve-analisis-del-concepto-de-educacion-superior#:~:text=Ib%C3%A1%C3%B1ez%20\(1994\)%2C%20considera%20que,vigentes%20en%20un%20momento%20hist%C3%B3rico](https://alternativas.me/index.php/agosto-septiembre-2012/6-breve-analisis-del-concepto-de-educacion-superior#:~:text=Ib%C3%A1%C3%B1ez%20(1994)%2C%20considera%20que,vigentes%20en%20un%20momento%20hist%C3%B3rico)
- Jaimes, J. (2011). *La inclusión social, como política pública de la Educación Superior 1999-2008*. Trabajo de Grado: Facultad de Humanidades y Educación. Universidad Central de Venezuela.
- Katya rodríguez, K. (1999). *Historia de la Universidad Nacional de Ingeniería*<https://isbn.cloud/9789972753442/historia-de-la-universidad-nacional-de-ingenieria>
- Kelly, J. (2006). *Proceso y Práctica: el ciclo de las Políticas Públicas*. En América Latina. Teoría y Práctica. Caracas: Ediciones IESA, 59-86.
- La Cruz, T. (2008) “La propuesta social del Gobierno Bolivariano. Las Misiones.” En: Pedro Trigo S. J. y otros. *Una mirada sobre Venezuela*. Fundación Centro Gumilla, 245-258.
- Lanz, R. Fergusson, A. y Marcuzzi, A. (2006). *Informe sobre de la Educación Superior en América Latina*, en *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. La Metamorfosis en la Educación Superior. Caracas: IESALC-UNESCO. Disponible; https://www.inacap.cl/tportal/portales/tp4964b0e1bk102/uploadImg/File/EducacionSuperior/3_InfUNESCOEd_Sup_AmLat2000-05.pdf
- Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior (2005) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.272, de fecha 14 de septiembre de 2005.
- Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 1.429 Extraordinario, 1970-09-08.
- Ley de Universidades (LU) (1958). Gaceta Oficial Extraordinaria N° 576 de la República de Venezuela, 1958-12-06.
- Ley Orgánica de Educación (1980) Gaceta Oficial Extraordinaria Número de la República Bolivariana de Venezuela N° 2.635 Extraordinario, 1980-07-28.
- Ley Orgánica de Educación (LOE) (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.929 Extraordinario, 2009-08-15.

- Medina, I. (2011). Transformación de la universidad venezolana: Perspectiva legal 1945-1975. Trabajo de Grado: Facultad de Humanidades y Educación. Universidad Central de Venezuela.
- MENA, M. (2008). El marco regulatorio de la educación superior a distancia en América Latina y el Caribe., en Revista www.icde.org/.../Libro-Marcoregulatorio de la ESadistanciaenALyC-UNA. [Consulta: Julio 10, 2016].
- Méndez, J. (2015). Análisis de Políticas Públicas: Teoría y Casos. D.F., México: El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales.
- Ministerio del Poder Popular Para la Educación Cultura y Deporte 2002-2005. La Revolución Bolivariana en la Educación Superior
- Ministerio del Poder Popular Para la Educación Superior 2007-2008. La Revolución Bolivariana en la Educación Superior.
- Ministerio del Poder Popular Para la Educación Universitaria MPPEU (2008) – (2011) La Revolución Socialista Bolivariana en la Educación Universitaria.
- Mora García, J. (2009) La Universidad venezolana a debate. Fondo Editorial IPASME. 50 y ss. 51
Ibíd. p. 49
- Mora García, J. (2012) “La investigación tutelada en el CDCHTA-ULA” Educere, v.16 fasc. 53, ULA Mérida, 190 – 191
- Moreno Pérez, A. Análisis de la Ley Orgánica de Educación: hegemonía del Estado docente versus educación y sociedad liberadora. EDUCERE Artículos arbitrados, 14(48), 29 – 44
<http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/32228/articulo3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Morles, V., Medina, R. y Álvarez, N. (2003). La Educación Superior en Venezuela. Informe 2002. Caracas: IESALC-Unesco.
- Oficina de Planificación del Sector Universitario (2009). Nuevos sistemas nacional de ingreso y presupuesto en la educación superior venezolana propuestas. Cuadernos OPSU 10 Caracas Venezuela.
- Oficina de Planificación del Sector Universitario, (1985) Colegios Universitarios y Universidades. Caracas- Venezuela.

- Oficina de Planificación del Sector Universitario, (2002). Historia, desarrollo y perspectiva del sector universitario venezolano. La verdad sobre el descubrimiento. Cuaderno OPSU 5. Caracas- Venezuela Colegios Universitarios y Universidades. Caracas- Venezuela.
- Olsen, W. (2004). Triangulation in Social Research: Qualitative and Quantitative Methods Can Really be Mixed. En: Holborn, M.: Development in Sociology. Causeway Press (En prensa).
- Parella, S. y Martins, F. (2012). Metodología de la Investigación Cuantitativa. Caracas: Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador.
- Parra, M. (2007). Las Políticas de Educación Superior en Venezuela. En Perfiles Educativos, año/Vol. XXIX. D.F. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Parra, M. (s/f). Las Transformaciones de la Educación Superior en Venezuela: En Búsqueda de su Identidad. Disponible en <https://bit.ly/39seqGuv> [Consulta: Julio 10, 2016].
- Prieto, L. (2006). El Estado Docente. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Ramírez y Graffe (2010.), Educación y Revolución Bolivariana. Una Pobre Educación para los Pobres. <https://www.redalyc.org/pdf/282/28253016008.pdf>
- Ramírez, T, Bravo, L. y Méndez P. (1987). La investigación documental y bibliográfica. Recomendaciones para la práctica estudiantil. Caracas: Editorial Panapo.
- Ramírez, T. (2003). Cómo hacer un proyecto de investigación. Caracas: Editorial Panapo.
- Reglamento de los Institutos y Colegios Universitario. Decreto 865, Publicado en Gaceta Oficial de fecha 31 de octubre de 1995. Año CXXIII-MESI
- Reinaldo Rojas. "Historia de la Universidad en Venezuela." Revista Historia de la Educación Latinoamericana. Publicación de la Sociedad de Historia de la Educación Latinoamericana (HISULA). Tunja-Colombia. no. 7, (2005), 73 y ss.
- Ruiz, I. (2012). Metodología de la Investigación Cualitativa. Bilbao: Editorial Deusto.
- Sabino, C. (2002). El proceso de investigación. Caracas: Editorial Panapo.
- Sen (2010). Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades. Universidad de los Andes. <https://www.redalyc.org/journal/555/55548904005/>
- Silvio, J. (2000). La virtualización de la universidad. ¿Cómo podemos transformar la educación superior con la tecnología? Caracas: IESALC/UNESCO.
- Tovar, H. (2004). Los Institutos y Colegios universitarios en el contexto de la Educación Superior Venezolana. IESALC-UNESCO.

- Tovar, H. (2005). Los Institutos y Colegios universitarios en el contexto de la Educación Superior Venezolana. Colección de Educación Superior en Venezuela. Convenio IESALC-UNESCO/IPASME
- Tribunal Supremo de Justicia (2002). Sentencia ASODEVIPRILARA, créditos Indexados o Estado Social, disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/85-240102-01-1274%20.HTM> [Consulta: Mayo 15, 2016].
- Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (2004). Manual para la elaboración de Tesis Doctorales, Trabajos de Grado y Trabajos Especiales. Caracas. Universidad Central de Venezuela. <http://ucv.ve>
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2005). Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales. Caracas, FEDEUPEL
- Uslar Pietri, A (Coordinador.) Comisión Presidencial para el Estudio del Proyecto Nacional. (Caracas: Presidencia de la República. 1986), 15