Colombia y Venezuela: una aproximación al análisis de sus políticas públicas universitarias entre el 2000 y el 2010

Colombia and Venezuela: an Approach to the Analysis of Public Policy University between 2000 and 2010

Gustavo Toledo Lara
Universidad de Salamanca
gustavotoledolara@gmail.com

Resumen: Las políticas públicas son determinadas por los diferentes gobiernos que ocupen el poder. Así, la ubicación dentro del espectro ideológico y la influencia del contexto social y económico perfilan las políticas públicas y por consiguiente, impactan en el sector al que están dirigidas. El objetivo de la presente investigación, es explorar los elementos para el análisis del efecto de las políticas públicas dirigidas al sector universitario, para así, determinar si el cambio de gobierno logró que se adoptara una línea de acción dirigida hacia la privatización del sector universitario en Colombia y en Venezuela entre los años 2000 y 2010.

Palabras: políticas públicas; estado; gobierno; sector universitario.

Abstract: Public policies are determined by different governments occupying power. Thus, the location within the ideological spectrum and influence of the social and economic context emerging public policy and therefore impact on the sector to which they are addressed. The objective of this research is to explore the elements for the analysis of the impact of public policies aimed at university sector, thus, whether the government was able to change a course of action directed towards privatization of the university sector in adoption Colombia and Venezuela between 2000 and 2010.

Keywords: public policy; state government; university sector.

DOI: 10.15581/004.28.211-232

Introducción

Las políticas públicas educativas son determinadas por los diferentes gobiernos que ocupan el poder. El foco de atención hacia las políticas públicas dirigidas a la Educación Superior (*en adelante se abreviará* ES) en América Latina, tuvo como raíz el denominado "Movimiento de Córdoba" ocurrido en Argentina hacia 1918. Esto impulsó la discusión sobre la universidad y su pertinencia social. A partir de allí, el influjo de esta iniciativa fue asimilado asincrónicamente dentro de los países de la región y se reconoció así la relevancia que tiene este espacio dentro del desarrollo de los Estados. En este caso, Colombia y Venezuela han impulsado políticas públicas que determinaron de manera particular la dinámica del sector universitario. La ES se ha convertido en un espacio propicio para la convergencia y divergencia ideológica y desde luego, política. De tal modo, el carácter político de las políticas públicas universitarias es un fenómeno propio de este campo de estudio.

El sistema de ES tanto en Colombia como en Venezuela es complejo en su funcionamiento. Esto ha dado pie al surgimiento de diversas estrategias dirigidas expresamente a satisfacer la demanda de los espacios de formación para futuros profesionales. Estas iniciativas provinieron de dos sectores que con el devenir del tiempo se identificaron plenamente: el sector público y el sector privado. Esto condujo a una expansión de la ES, como respuesta, probablemente, a los intereses de los sectores que impulsaban esta iniciativa conducente en algunos casos, a responder a motivaciones políticas o económicas.

El caso colombiano

Dentro del periodo en estudio, Colombia fue dirigida por dos presidentes: Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Ambos períodos constitucionales se desarrollaron en contextos políticos y sociales que giraron en torno al papel del Estado como impulsor de la economía nacional y además, al control de la guerrilla de parte del territorio colombiano.

Una de las características más notables dentro de la política económica colombiana para algunos autores, ha sido la política privatizadora de parte del Estado. Esto ha traído como consecuencia que el sector económico tienda a desvincularse de los intereses ciudadanos y por consiguiente "ha contribuido a desnacionalizar la economía, con la venta a precios de saldo de los recursos públicos al capital extranjero, y a crear espacios donde ha medrado la corrupción, sin que contribuyeran a impulsar el crecimiento de la economía" (Alcántara y Ibeas, 2001, p. 14).

Al impulsar la liberalización de las importaciones y al aspirar acoplarse al comercio exterior, el alza de los precios fue notable y junto a ello el surgimiento de limitaciones en el abastecimiento de los alimentos hacia la población. Así, "una de las expresiones de ese marco institucional liberal en el terreno económico fue el uso extendido de instituciones privadas para el manejo de asuntos de interés público" (Ocampo, 2010, p. 127). Sin embargo estas acciones más que beneficiar en gran escala al país, reforzaron las brechas sociales ya existentes, es decir, "reconcentración de la propiedad agraria, problemas ecológicos y ambientales, impacto cultural sobre comunidades indígenas y afrocolombianas, éxodo campesino, expoliación de los recursos nacionales y desnacionalización de la economía" (Alcántara e Ibeas, 2001, p. 16).

El evento comicial en el que alcanza la presidencia el candidato Andrés Pastrana fue el último proceso electoral del siglo XX celebrado en 1998, y por consiguiente, fue el primer presidente de Colombia del siglo XXI. La toma de posesión de Pastrana se llevó a cabo en medio de una fuerte ofensiva guerrillera que elevó notablemente el número de muertes. La evidente situación de empate entre la guerrilla de las FARC y del ELN y el ejército indicaba forzosamente el camino de la negociación como única solución al longevo conflicto de la violencia en Colombia" (Alcántara, 2003, p. 355). Esta coyuntura aportó un matiz muy característico en este evento por cuanto se aspiraba que Colombia pudiera acoplarse a la dinámica mundial de cara al nuevo siglo y al nuevo milenio. Pastrana en la segunda vuelta, alcanza la presidencia con el 50, 34% de los votos (6114752 votos), mientras que su más cercano contendor, Horacio Serpa, obtuvo el 46,59% (5658518 votos). La participación en este proceso electoral fue del 60% (Alcántara, 2003, p. 355).

Uno de los agravantes de la administración del Presidente Pastrana, es que recibió un país con una imagen internacional deteriorada producto de hechos de violaciones de derechos humanos, crisis financiera, fiscal, carcelaria y además de lo anterior, la inmovilización del proceso de paz y el encrudecimiento del conflicto armado.

Así, se identifica este periodo constitucional como un momento clave dentro de la crisis de gobernabilidad en Colombia. Esta crisis es caracterizada, según Medellín Torres (2001, p. 53) en tres fases: Fase I: crisis de legitimidad producto de un inadecuado manejo del capital político del Gobierno con miras a enfrentar la crisis proveniente de la administración anterior. Fase II: pérdida de la capacidad gubernamental de conducir la política. Esta serie de errores desembocó en la toma de decisiones que minimizaron el ámbito de acción con la intención de hacer frente a la crisis. Junto a esto, se palpaba incapacidad para gobernar y se notaba ausencia de la figura del Presidente debido a los numerosos viajes al exterior. Fase III: consecuencia de las fases anteriores, se evidencia la caída generalizada de la gobernabilidad. Crece la incertidumbre entre la población mientras se acentúa la pugna

entre el gobierno y la oposición y además de ello, el gobierno perdió la capacidad de movilización por el descuido ante sus principales compromisos.

Una vez que Pastrana llega a la presidencia, las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos experimentaron una gran mejoría y en este entorno va creciendo el descontento social ante las políticas de pacificación del Presidente Pastrana. Desde el primer momento de su gobierno Andrés Pastrana tomó el sentir popular a favor de la paz como el principal eje de su política. En este sentido abrió una línea de negociación directa y personal con las FARC y el ELN y llegó a conceder a aquellas una "zona de despeje" de 42.000 Km2 en el centro del país con cinco municipios que acogen a unas cien mil personas donde la guerrilla mantuvo durante cuatro años un santuario de seguridad (Alcántara, 2003, p. 355). Por otro lado, el entonces ex Gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe decide postularse a la presidencia de la república con un discurso plenamente basado en "la opción a favor de una solución militar al conflicto [su lema fue "mano firme, corazón grande"], siendo el primero en hacerlo con el sistema establecido por la constitución de 1991" (Alcántara, 2003, p. 358). Ante la suspensión del proceso de paz, y recibido el lema de Uribe, éste se catapulta en las encuestas y resulta vencedor de las elecciones presidenciales del año 2002 con el 53,05% de los votos en la primera y única vuelta.

Con respecto a las políticas públicas para la ES, tanto el presidente Pastrana, como el Presidente Uribe, impulsaron líneas de acción a partir de los intereses identificados hacia este sector. Mientras que para Pastrana el énfasis ha estado en la promoción de la investigación en tecnología y en los mecanismos de supervisión y control, para el presidente Uribe, la revolución educativa y la masificación en el acceso fueron aspectos fundamentales. En base a la revisión hecha en Torres (2002, p. 123) y en Proyecto CINDA (2007, p. 75), se identifican a continuación las políticas públicas para la ES impulsadas por los presidentes Pastrana y Uribe:

Políticas públicas para la ES impulsadas por el presidente Pastrana:

1. Creación de una nueva infraestructura investigativa, capaz de impulsar el adelanto científico y tecnológico del país.
2. ES responsable y de excelencia: viabilidad de la ES pública y ajustes institucionales en calidad y transparencia. Equidad en el acceso.
3. Colombia: sociedad de conocimiento (programas y proyectos coyunturales)
4. Mejoramiento de la calidad, de la equidad, eficiencia y pertinencia del servicio educativo del tercer nivel.
5. Política en materia de registros básicos para los programas académicos, con carácter obligatorio y con una exigencia de los mínimos que les permite mantenerse en funcionamiento.

6. Replanteamiento de la política en materia de remuneración de los docentes universitarios del sector oficial.
7. Establecer mecanismos de control y vigilancia por parte del Estado para fortalecer su intervención, mejorar el nivel de coordinación de los organismos encargados de la inspección, control y vigilancia y mejorar la reglamentación del mercado educativo en este nivel.

Políticas públicas para la ES impulsadas por el presidente Uribe:

1. La "Revolución educativa" basada en cinco pilares: cobertura, calidad, pertinencia laboral, formación técnica e investigación científica.
2. Lograr el ingreso de cuatrocientos mil nuevos estudiantes a la universidad a través de cuatro programas: crédito educativo; racionalización de los recursos; disminución de la deserción y de la repitencia y promoción de la formación técnica junto con la articulación del SENA al sistema de la ES.
3. Vincular las Universidades al sector productivo.
4. Trabajo mancomunado entre el gobierno, las instituciones y el sector académico, para mejorar su eficiencia y transparencia.

El caso venezolano

El presidente Chávez es nombrado Presidente de Venezuela el 02 de febrero de 1999. Esta toma de posesión estuvo signada por el rechazo de su antecesor, el Dr. Rafael Caldera ya que este se opuso a colocarle la banda presidencial. Mientras esto ocurría, la popularidad de Chávez avanzaba de manera incontrolable, a la par de irse preparando la nueva carta magna por parte de la recién nombrada Asamblea Constituyente. El Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, hace su aparición en la escena política del país, durante el segundo período constitucional del Presidente Carlos Andrés Pérez, protagonizando una intentona militar que tenía como finalidad derrocar el gobierno de Pérez., así como también se reconoce su rol determinante en las asonadas militares del 04 de febrero y del 27 de noviembre de 1992.

Aprobada la nueva constitución, se inicia un nuevo período constitucional (1999-2001) con una notoria tendencia al alza en el precio del barril de petróleo, "llegándose a sus más altos niveles en la historia" (Arraiz Lucca, 2007, p. 209). Sin embargo en el 2002 ocurrió el denominado "Paro petrolero" que se dio entre diciembre de 2002 y febrero de 2003. Según refiere Graffe (2005, p. 481):

las "estimaciones de la Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacio-

> nal afirman que un mes de paralización equivale a una contracción del PIB en 4,6%, equivalente a 5,6 billones de bolívares (3.800 millones de dólares), de los cuales 40 por ciento corresponden directamente al sector petrolero y un 60 por ciento al resto de la economía".

Durante esta acción, se paralizó la producción petrolera y con ello la inestabilidad económica de Venezuela logró que los ingresos por concepto de exportación de crudo llegaran a su mínima expresión. A la par de esta situación, la realidad sociopolítica dividió a la sociedad venezolana polarizándola según la ideología partidista. Merece especial atención el fenómeno de la recesión económica en los E.E.U.U., ya que este hecho si hizo descender súbitamente el precio del barril, de 86,64$ bajó a 56,25$.

> "Entre 1998 y 2008, la producción regional siguió un declive más marcado (-20%) que América Latina y El Caribe (-5,4%), mientras que la producción mundial subía (+8,3%) ello se explica por la reducción de la producción de Venezuela (-26,3 %) (…) entre otros factores explicativos, esta baja se debe (…) a la reducción de la capacidad de producción de la empresa nacional venezolana PDVSA, en particular tras el conflicto social de 2002 que se concluyó con millares de despedidos y la imposición del control directo del directorio por el poder ejecutivo". (Fontaine, 2010, p. 149).

Cuadro 1. Principales políticas económicas impulsadas por el gobierno de Hugo Chávez F.

PRESIDENTE Y PERÍODO	PRINCIPALES POLÍTICAS ECONÓMICAS IMPULSADAS
Hugo Chávez 1999-2001 2001-2007 2007-2013	- Se sanciona la Ley de tierras y la Ley de Hidrocarburos. - Nacionalización de la industria petrolera. - Se mantiene el tipo de cambio instaurado en el gobierno anterior (Año 1999) para posteriormente, instaurar el libre cambio. - Expansión del gasto público. - Política fiscal expansiva. Implantación del impuesto al débito bancario. - Sanción de la Ley de Tierras. - Ajuste del salario mínimo. - Búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. Instauración de control de adquisición de divisas. - Traspaso parcial de las reservas internacionales, al Fondo de Desarrollo Nacional. - Aumento de las importaciones. - Financiamiento del gasto público a través del Banco Central de Venezuela.

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de: Arraiz Lucca (2007), Palma (2011) y Riis (2007).

Ahora bien, las políticas económicas desplegadas por el gobierno del presidente Chávez (Cuadro 1) han estado signadas por un discurso que busca la justicia social y la igualdad de todos los ciudadanos. Es más, en el año 2003, y como parte de las medidas para "saldar" la deuda social, se instauran las misiones sociales como estrategia para atender las diferentes demandas sociales. Justamente en ese año se alcanzó la tasa de desempleo más alta de la administración de Chávez.

En 1999 al asumir el gobierno del Presidente Chávez, la ES se encontraba con un doble desafío. Por una parte, debía enfrentar las tensiones acumuladas por ausencia de reformas dirigidas a organizar el sistema que otros países de América Latina llevaron a cabo en la década de los noventa, pero además de ello, debía encarar los desafíos emergentes de una nueva agenda de transformación del milenio que recién comenzaba.

Durante los primeros cinco años del primer período, hubo avance en políticas públicas dirigidas a la calidad, la equidad y la pertinencia hacia la ES. Por ello las políticas públicas de ES en Venezuela, se pueden clasificar a partir del período de 1999-2004, caracterizado por contar con un equipo gubernamental, en las políticas de ES, con legitimidad y reconocimiento en el mundo académico, el cual diseñó una serie de políticas dirigidas al mejoramiento de la estructura establecida, tratando de crear relaciones de compromiso con las Universidades. (Proyecto CINDA, 2006, p. 79).

Con miras a poder restablecer el papel rector del Estado sobre este sistema, el Viceministerio de ES presentó en el año 2001 las políticas y estrategias a implantarse para el desarrollo de la ES venezolana (MECD 2001), para lo cual, previamente diagnostica el estado de este nivel educativo, estableciendo como características fundamentales del mismo: i1 La diferenciación y heterogeneidad de las instituciones de ES; 2) La distribución desigual en cantidad y calidad de instituciones y matrícula; 3) El crecimiento matricular e institucional acelerado del sector privado, de una marcada significación en los años noventa; y 4) La diversificación institucional y de carreras, no siempre justificada (MECD, 2001, pp. 13-20)

Se presentan así las principales tendencias que venían observando en el subsistema educativo, fundamentalmente en la década de los noventa: la privatización, el debilitamiento de la universidad pública, la pérdida de autonomía universitaria y la elitización de las Universidades oficiales. Como respuesta, el Viceministerio del área propone un conjunto de políticas y las estrategias asociadas y para el 2002, se crea el Ministerio de ES, con el fin de materializar la política fundamental de integrar la gestión del Estado en el sector de ES.

Así, las políticas propuestas para el desarrollo de este subsistema educativo son (MECD, 2001, p. 63): 1) Estructurar el sistema de ES y sus instituciones, pro-

pósitos y niveles, para la articulación y reciprocidad entre ellas y la transferencia de los estudiantes y profesores entre instituciones y niveles; 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 ES en los distintos ámbitos territoriales; 5) Lograr una mayor interrelación de las instituciones con las comunidades de su entorno; y 6) Promover y fortalecer la cooperación nacional e internacional entre las instituciones de ES.

La ES colombiana y la "Ley 30, de Diciembre 28 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior en Colombia"

Para el momento en que se aprobó la Ley 30, de Diciembre 28 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la ES, Colombia estaba bajo el período constitucional de César Gaviria. Las elecciones presidenciales de mayo de 1990 vieron el triunfo del candidato del Partido Liberal César Gaviria, quién ganó por una abrumadora mayoría al disidente del Partido Conservador, que fundó el Movimiento de Salvación Nacional, Álvaro Gómez Hurtado (Alcántara, 2003, p. 350). Durante ese gobierno "la reforma de la vieja Constitución de 1886 llenó los dos primeros años de la actividad de Gaviria. El 9 de diciembre de 1990 se eligió a la Asamblea Constituyente" (Alcántara, 2003, p. 349). En este sentido, esta ley buscó regular la actividad pública de la ES, sin embargo, hace referencia al sector privado pero no en igualdad de condiciones. Por ejemplo, con relación al ingreso del personal docente, el Art. 70 establece que "Para ser nombrado profesor de universidad estatal u oficial se requiere como mínimo poseer título profesional universitario. Su incorporación se efectuará previo concurso público de méritos cuya reglamentación corresponde al Consejo Superior Universitario" no estableciendo este mismo criterio para el ingreso docente a la ES privada.

En este orden de ideas, se establece una política dirigida a la renovación y adecuación permanente de las Universidades en función de los planes de desarrollo establecidos por el Estado. Así, según el Art. 83 "Las Universidades estatales u oficiales deberán elaborar planes periódicos de desarrollo institucional, considerando las estrategias de planeación regional y nacional". Se establece de tal modo, este requerimiento para las Universidades de adscripción oficial, no obstante no se considera a la universidad privada como espacio de desarrollo institucional en congruencia con lo que espera el Estado de parte de este sector educativo.

Con respecto a la representación gubernamental, se establece la presencia de un delegado del Ministro de Educación Nacional en los Consejos Universitarios de

las Universidades estatales u oficiales (Art. 64, Lit. a) es más, este delegado ministerial preside el consejo universitario en el caso de aquellas Universidades de carácter nacional. Esta presencia dentro del órgano decisorio no es palpable dentro de las Universidades privadas. La inspección y vigilancia dirigida hacia la ES es una potestad que según el Art. 31 corresponde al Presidente de la República y enmarcado en el diseño de estrategias dirigidas al diseño de mecanismos de supervisión. A continuación se muestra un grupo de gráficos señalando los resultados de la aplicación de estas políticas haciendo énfasis en la proporción público-privado:

Tabla 1. Número de Instituciones de ES creadas por año

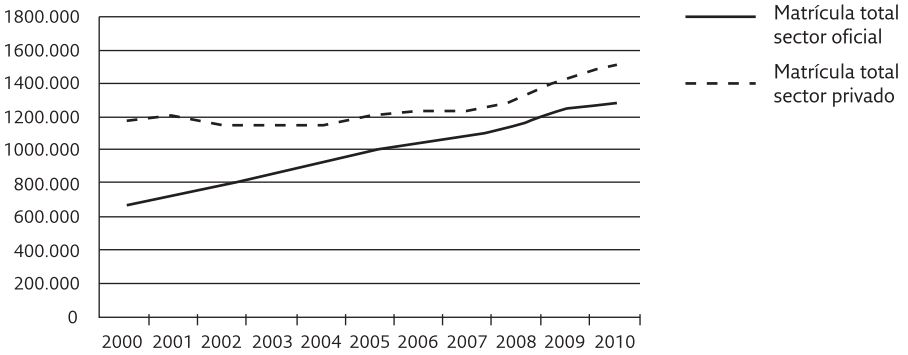
Años	Oficial	Privada
2000	6	4
2001	0	8
2002	1	5
2003	1	2
2004	1	1
2005	0	0
2006	0	6
2007	0	1
2008	0	4
2009	0	0
2010	0	6
Totales	9	37

Fuente. Cuadro de elaboración propia con datos tomados de: Proyecto CINDA 2009, CINDA (2011) La ES en Colombia: 2005-2009. Ministerio de Educación Nacional de Colombia, Subdirección de Desarrollo Sectorial (2012).

Estas cifras indican que las políticas desarrolladas por ambos gobiernos (Presidente Pastrana y Presidente Uribe) tuvieron como efecto la creación de Instituciones de ES de carácter privado (Tabla 1). Este hallazgo al parecer, responde a los escenarios electorales del momento en que surgieron tales instituciones. Sólo en el año 2000, durante la gestión del Presidente Pastrana se crearon seis instituciones oficiales, siendo este año el único dentro del período en estudio, en el que hubo mayor creación en este nivel. Respecto al sector privado, sólo hubo dos años en los que no fueron creadas instituciones correspondientes a este sector (2005 y 2009). En el

período del Presidente Pastrana, y en el período del Presidente Uribe, las creaciones de instituciones universitarias de carácter privado significaron el 80,43% del total de creaciones.

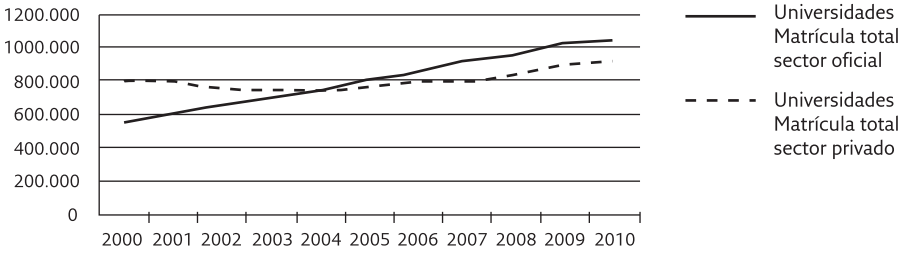
Gráfico 1. Matrícula total de la ES (sector oficial y privado)



Fuente. Cuadro de elaboración propia con datos tomados de: Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Sistemas de Información.

Estas proporciones (Gráficos 1 y 2) señalan que dentro del periodo en estudio, la ES oficial mantiene su tendencia al alza, sin embargo la matrícula del sector privado muestra una diferencia notoria con relación al sector oficial. Dentro de la ES privada, la matrícula es más alta, sin embargo en el año 2004 experimenta una caída y desde este año vuelve a retomar su tendencia al alza. Ambos sectores (oficial y privado) crecen conforme la densidad poblacional lo hace, manteniéndose el grueso matricular dentro del sector privado.

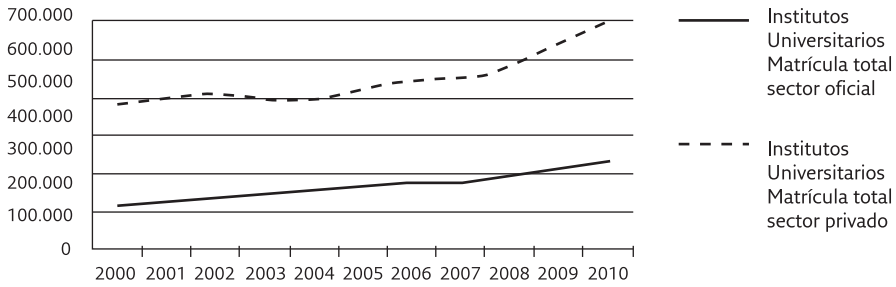
Gráfico 2. Matrícula total de las Universidades (sector oficial y privado)



Fuente. Cuadro de elaboración propia con datos tomados de: Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Sistemas de Información.

Al observarse el gráfico anterior, se evidencia un crecimiento sostenido de la matrícula de las Universidades oficiales, sin embargo, el crecimiento matricular de las Universidades privadas fue bastante irregular. Tanto el sector oficial como el privado mantienen la tendencia al alza pero en este caso, el grueso matricular está dentro de las Universidades oficiales, sin dejar de señalar que la matricula privada crece muy de cerca con respecto al sector oficial.

Gráfico 3. Matrícula total de los Institutos Universitarios (sector oficial y privado)



Fuente. Cuadro de elaboración propia con datos tomados de: Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Sistemas de Información.

Con respecto al comportamiento matricular (Gráfico 3), el sector de los institutos universitarios muestra dominio del sector privado, ya que en este tipo de instituciones las carreras son de corta duración, el sistema de ingreso a las mismas es más sencillo y hay más instituciones universitarias de carácter privado. Dentro del periodo estudiado, la matrícula dentro del sector privado de los Institutos Universitarios fue del 72,69%, mientras que la proporción matricular oficial alcanzó el 27,31%.

La Ley de Universidades de Venezuela y sus implicaciones en la ES

En Venezuela, una vez caída la dictadura el 23 de enero de 1958, la Junta de Gobierno de aquel entonces sanciona la Ley de Universidades como herramienta decisoria pensada para que la ES venezolana fuese congruente con el nuevo modelo político instaurado, que en este caso, fue la democracia. Sin embargo, doce años después y durante el Gobierno del Presidente Caldera se impulsa la reforma a la ley anteriormente señalada. En 1970, fue aprobada en el Senado del Congreso de la República, la reforma de la Ley de Universidades. El anteproyecto original que

en un comienzo fue aceptado en toda su extensión por la Comisión Especial encargada de su estudio, conformada por los partidos COPEI, AD (acción democrática) y personalidades afines a la ES.

Un acercamiento a la Ley de Universidades de 1958, y a la Reforma Parcial de esta misma ley, promulgada en 1970, presenta el panorama en el que se ubica tal reforma. Es decir, lo agregado a la Ley de Universidades reafirma la política que en materia de ES perseguía el Gobierno de Caldera, que consistió en la política de desarrollo educacional y en el control del Gobierno sobre el sector de la ES. Este preámbulo se hace necesario para comprender, cual es el entorno en el cual se desarrollan las políticas públicas para la ES en Venezuela desde 2000 hasta 2010. Efectivamente, al llegar al poder el Presidente Chávez, se inicia el proceso para el diseño y sanción de una nueva constitución que estableciera los principios políticos de Venezuela de cara a los nuevos tiempos.

Una vez sancionada la nueva constitución en el año 2000, Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000 todos los instrumentos legales vigentes deben adaptarse a los principios de la nueva carta magna. No obstante, el Gobierno del Presidente Chávez se dirige a la ES con una nueva constitución, pero con una Ley de Universidades que para entonces contaba con treinta años de aprobada.

Así, la Asamblea Nacional aprueba la "Ley de Educación Universitaria" en 2010 como iniciativa para sustituir la anterior Ley de Universidades. Este mismo cuerpo legislativo la dio a conocer públicamente dos días antes de su aprobación (Villegas, 2011, p. 92). Una vez en manos del Presidente, este hace uso del veto para no aprobar esta ley ya que

> "Es un acto de ingenuidad y de voluntarismo acudir a una confrontación sin la preparación adecuada. Con esta ley y la forma en que fue aprobada en la Asamblea Nacional, el poder del Estado y la credibilidad del Gobierno nacional se debilitaba, dada su "inaplicabilidad", como fue indicado por el jefe del Estado venezolano en el momento de anunciar su veto" (Villegas, 2011, p. 92).

Y eso pareció sopesar el presidente Hugo Chávez cuando tomó la decisión de vetar la LEU (Villegas, 2011, p. 92). Esta realidad nos indica que durante el periodo en estudio, el Presidente Chávez ha dirigido su política hacia la ES a partir de la Ley de Universidades de 1970.

Por otro lado, solamente las Universidades (oficiales y privadas) tienen representación en los organismos del Estado que dirigen el sector universitario (Art.

19 Ley de Universidades) y cada Rector dispone de un voto al momento de sancionar algún tipo de iniciativa. De tal modo, es necesario contar con la mayoría de los votos a favor del Gobierno y es por ello que se impulsó la creación de las denominadas "Universidades Politécnicas Territoriales" con la finalidad de ejercer un mayor control decisorio dentro de los organismos de representación del sector universitario.

Si bien es cierto que en la Ley de Universidades se establece la supervisión para todas las Universidades, no es igual para todas el mecanismo de ingreso del personal docente por medio de concursos públicos de oposición, ya que esto sólo se exige a las Universidades oficiales. Por otro lado, se exige a los profesores de estas Universidades que realicen trabajos de investigación (Art. 89 de la Ley de Universidades) con la finalidad de ser sometidos a la consideración del jurado respectivo y así ascender en el escalafón universitario.

Al revisar las proporciones matriculares, se evidencia que la matrícula total universitaria está liderada por el sector oficial. Es de destacar que dentro del período estudiado, el gobierno del Presidente Chávez ha creado un número importante de Universidades oficiales por un lado, y por el otro, se han creado Institutos y Colegios Universitarios (I y CU) Privados los cuales lideran la mayor cantidad matricular dentro de este grupo de instituciones. Así, hablamos de diez años observados y discriminados bajo el sistema binario, es decir, se observan las instituciones de ES oficiales y privadas, y a su vez, subdivididas en: Universidades e I y CU (Tabla 2).

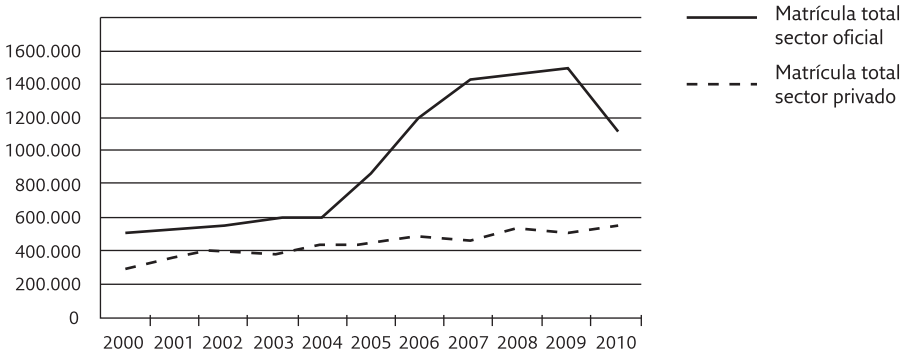
Tabla 2. Número de Instituciones de ES creadas por año

AÑOS	OFICIALES	PRIVADAS
2000	0	0
2001	3	1
2002	1	7
2003	1	4
2004	0	5
2005	0	1
2006	1	0
2007	0	0
2008	3	0
2009	2	0
2010	7	0
Totales	18	18

Fuente. Cuadro de elaboración propia con datos tomados de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (2012) y Proyecto CINDA (2006).

Fueron creadas el mismo número de instituciones de ES, es decir, 18 en cada sector (oficiales y privadas). Sin embargo, se crearon más Universidades oficiales con respecto al número de privadas, no obstante, fueron creados un número importante de I y CU privados (Tabla 2). La lectura de estos datos, debe complementarse con las proporciones sobre el grueso matricular en cada sector (oficial-privado) y en cada tipo de institución (Universidad-Instituto y Colegio Universitario). Los gráficos siguientes nos muestran las proporciones matriculares por sector:

Gráfico 4. Matrícula total de la ES (sector oficial y privado)

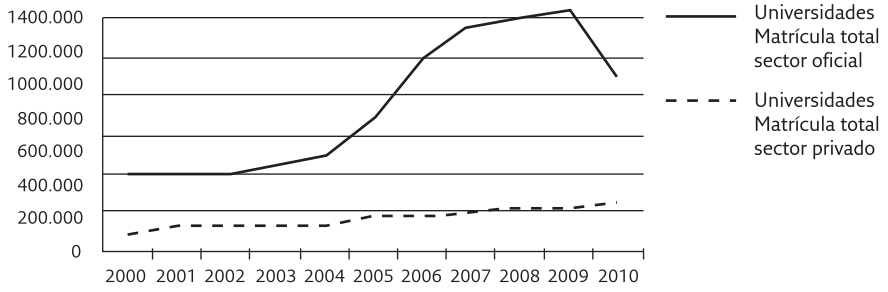


Fuente. Gráfico de elaboración propia con datos tomados de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (2012) y Proyecto CINDA (2006).

El sector oficial alberga la mayor proporción matricular. Presenta un crecimiento sostenido hasta el año 2004, año en el cual, experimenta un notable crecimiento hasta el año 2009 debido a la creación y expansión de la Misión Sucre (Gráfico 4). La matrícula del sector privado ha mantenido un crecimiento bastante regular dentro del período estudiado aunque la diferencia con respecto al sector oficial es importante.

En cuanto a la matrícula universitaria, las proporciones observadas son compatibles con la tendencia mostrada en el cuadro anterior. Para el último año observado en el período, las Universidades privadas representaban el 21% de la matricula total universitaria (Gráfico 5).

Gráfico 5. Matricula de las Universidades (sector oficial y privado)



Fuente. Gráfico de elaboración propia con datos tomados de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (2012) y Proyecto CINDA (2006).

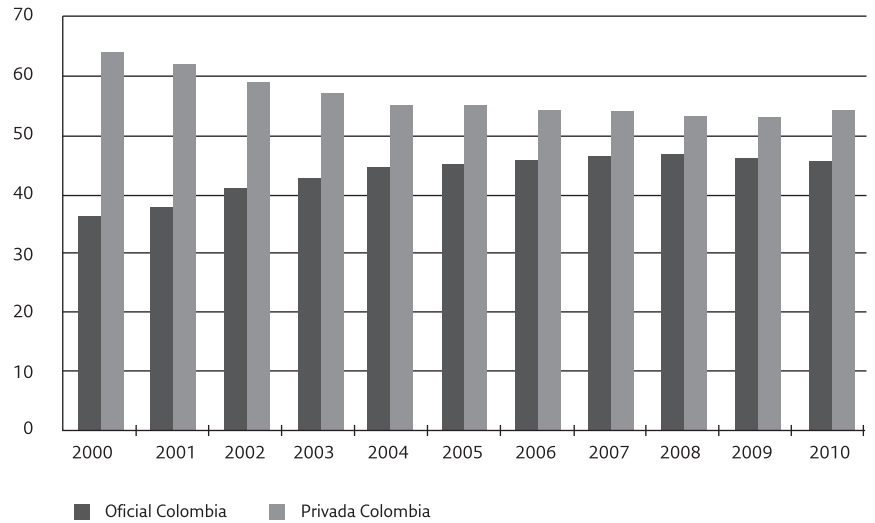
Este gráfico nos muestra un fenómeno particular ya que en este caso, las proporciones son inversamente proporcionales a la matrícula universitaria. Los I y CU privados cuentan con más cantidad de estudiantes respecto a los oficiales (Gráfico 6) Aunque el sector oficial muestra un crecimiento notable a partir del año 2004 igualmente por el desarrollo de la Misión Sucre, sigue liderando la matrícula en este sector, las instituciones privadas. Ello se debe a varios factores; este tipo de instituciones son denominadas "no complejas" ya que no tienen ni postgrado ni investigación.

Gráfico 6. Matrícula de los I y CU (sector oficial y privado)

Fuente. Gráfico de elaboración propia con datos tomados de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (2012) y Proyecto CINDA (2006).

Otro aspecto importante es el factor ideológico ya que estas instituciones son políticamente contrarias al actual gobierno, lo que significa que las manifestaciones políticas y la presencia del gobierno dentro de ellas se traduce en la inspección semestral. Mientras que, aquellos I y CU que son oficiales cuentan con un fuerte componente ideológico y partidista afín al actual gobierno y la presencia del mismo se garantiza por medio del nombramiento de la directiva institucional y de la vinculación político partidista de la comunidad del instituto (estudiantes-profesores-personal administrativo y obrero). Una vez realizada esta revisión, se puede apreciar en proporción porcentual la presencia de lo oficial y lo privado dentro de la ES en Colombia y Venezuela y confrontar las políticas públicas desplegadas y su efecto en el sector antes identificado.

Gráfico 7. Colombia: Proporción matricular porcentual respecto al total



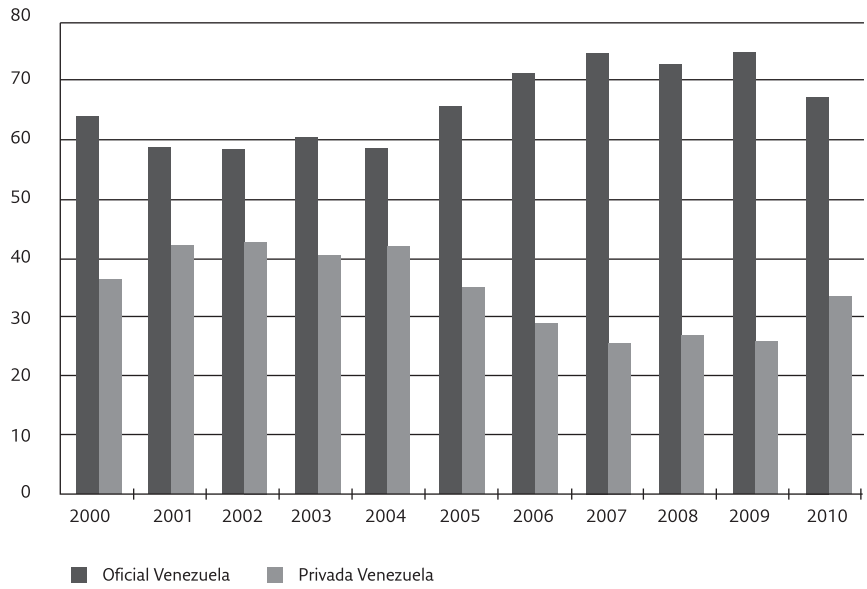
Fuente. Gráfico de elaboración propia con datos tomados de: Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Sistemas de Información.

Las estimaciones anteriores nos muestran que dentro de la Administración Pastrana, y producto del déficit fiscal, la profundización de las brechas económicas y el estancamiento económico, la inversión hacia la ES oficial se vio afectada, por lo cual el crecimiento del sector privado se mantuvo durante esta administración (Gráfico 7). Así, mientras que el ejecutivo aprobó la creación de siete instituciones de ES oficiales, el sector privado creó 17 instituciones.

Ahora bien, con respecto a la Administración Uribe, es importante recordar que dentro de sus políticas más notorias fue el favorecimiento de la inversión privada. Por otro lado, una de las iniciativas que más se destacan lo fue la sustitución de contratos laborales por contratos comerciales sin aportes a la seguridad social. Esto ocasionó que la contratación de profesores universitarios del sector privado fuese más fácil y además de ello, el impulso del crédito educativo logró que la matricula total del sector aumentara, aunque siguiera liderada por el sector privado.

Durante el primer período del presidente Uribe, fueron creadas nueve instituciones universitarias privadas, y en el segundo periodo presidencial se crearon 11, mientras que para el sector oficial sólo fueron creadas dos instituciones a lo largo de los dos periodos presidenciales. Tanto la administración Pastrana como la administración Uribe, impulsaron el mercado educativo, razón por la cual el sector privado de la ES albergaba dentro de sí, el mayor porcentaje respecto al total. Sin embargo, se puede apreciar que el sector oficial experimentó un crecimiento superior dentro de la Administración Uribe, mientras que en la Administración Pastrana el sector privado fue más representativo.

Gráfico 8. Venezuela: Proporción matricular porcentual respecto al total

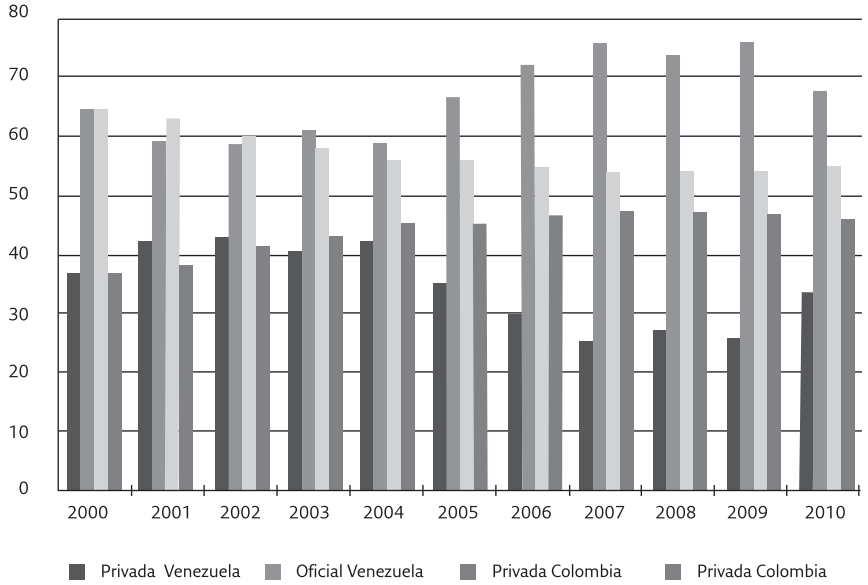


Fuente. Gráfico de elaboración propia con datos tomados de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (2012) y Proyecto CINDA (2006).

Dentro del caso venezolano, durante todo el periodo estudiado el sector oficial lideró las proporciones matriculares dentro de la ES. A partir del año 2002 se aprecia un fenómeno: en ese año ocurre el llamado "paro petrolero", el cual paralizó la oleoproducción venezolana y se acentuó la crisis política, sin embargo, ese mismo año el ejecutivo aprobó la creación del Ministerio de ES. Esta creación impulsó la vinculación entre las Universidades y los distintos ámbitos territoriales, diseñando y ejecutando la "Misión Sucre" como estrategia de masificación y municipalización de la ES oficial (Gráfico 8).

A partir de ese mismo año se observa la disminución de la matrícula del sector privado, alcanzando el 25,21 % de la matrícula respecto al total del sector. Este dato es la proporción más baja observada durante todo el período estudiado. La política de expansión territorial de la ES oficial trajo como consecuencia que no se aprobaran más creaciones de instituciones universitarias privadas a partir del año 2006. Es de resaltar que en el año 2002 el ejecutivo aprobó siete instituciones universitarias privadas y sólo una oficial.

Gráfico 9. Colombia y Venezuela: Proporción matricular porcentual respecto al total por sector por año



Fuente. Gráfico de elaboración propia con datos tomados de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria de Venezuela (2012) y Proyecto CINDA (2006) Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Sistemas de Información.

Se aprecia a lo largo del período un crecimiento sostenido de la matrícula oficial en Venezuela y Colombia, sin embargo la presencia de lo privado es más significativa en Colombia. Porcentualmente respecto al total, hay un aumento significativo en la proporción matricular oficial en el caso venezolano (Tabla 3). Desde el año 2005, se experimenta una disminución porcentual del sector privado en Venezuela, a pesar de en el año 2002 se aprobaron siete instituciones de ES privadas. No obstante en el caso colombiano ese mismo año se experimentó un ligero descenso en el mismo sector.

Tabla 3. Colombia y Venezuela: Creaciones de instituciones de ES según tipo de adscripción por año

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Of*	Pr*	Of	Pr	Of	Pr	Of	Pr	Of	Pr	Of	Pr	Of	Pr	Of	Pr	Of	Pr	Of	Pr	Of	Pr
COL	6	4	0	8	1	5	1	2	1	1	0	0	0	6	0	1	0	4	0	0	0	6
VEN	0	0	3	1	1	7	1	4	0	5	0	1	1	0	0	0	3	0	2	0	7	0
TOTAL	6	4	3	9	2	12	2	6	1	6	0	1	1	6	0	1	3	4	2	0	7	6

Of*: corresponde a las Instituciones de ES Oficiales / Pr*: corresponde a las Instituciones de ES Privadas.

Fuente. Cuadro de elaboración propia con datos tomados de: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria de Venezuela (2012) y Proyecto CINDA (2006) Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Sistemas de Información.

El cuadro anterior nos refiere a las creaciones de Instituciones de ES por año tanto en Colombia como en Venezuela. Se destaca dentro del caso colombiano los años 2002, 2006 y 2010. En estos años se celebraron elecciones presidenciales y fue creado el mayor número de instituciones privadas (Tabla 3), a excepción del año 2001 en el que se crearon ocho instituciones de este tipo, justamente un año antes de las elecciones presidenciales del año 2002. El impulso de estas creaciones estuvo bajo la dirección en el gobierno del Partido Conservador Colombiano (Presidente Pastrana), Partido Liberal Colombiano (Presidente Uribe) y del Partido Social de Unidad Nacional (Presidente Santos).

Por su parte, el caso venezolano se caracteriza por la creación en el año 2002 y 2004, del mayor número de instituciones privadas sin coincidencia con los eventos electorales presidenciales. Sin embargo en el año 2002, ocurría en Venezuela el llamado "paro petrolero", y existía para entonces inestabilidad económica y política (Tabla 3) Por otro lado, en el año 2010 se aprueba la creación de siete nuevas instituciones universitarias oficiales, siendo el mayor número de creaciones de este tipo hasta el presente, dentro de la administración del Presidente Chávez.

Estas creaciones coinciden en el mismo año, con el veto presidencial a la nueva Ley de ES.

Conclusión

Desde un principio no hubo una política que taxativamente promocionara el tránsito de una ES pública a una privada, sin embargo, el primer paso fue precisamente permitir el funcionamiento de este tipo de instituciones, en el caso colombiano a través de la sanción de La Ley 30, de Diciembre 28 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la ES, y en el caso venezolano a partir de la reforma parcial de la Ley de Universidades en el año 1970. Los gobiernos estudiados mostraron intereses muy diferentes respecto al sector universitario. Mientras que para el caso colombiano, el interés se basó en la apertura al sector privado de la economía, en el caso venezolano se acentuó el interés hacia el sector universitario oficial a partir de intereses ideológicos y políticos.

Se aprecia a lo largo del período un crecimiento sostenido de la matrícula oficial en Venezuela y Colombia, sin embargo la presencia de lo privado es más significativa en Colombia. No obstante, porcentualmente respecto al total, hay un aumento significativo en la proporción matricular oficial en el caso venezolano. Lo que ocurrió en ambos países fue una tendencia hacia la privatización de la ES, sin embargo ambos países a inicios del periodo en estudio, experimentaron un comportamiento relativamente similar, no obstante los diversos intereses políticos presentes en Colombia y Venezuela, ocasionaron que esta inclinación hacia la privatización, se mantuviera en Colombia a lo largo de los diez años observados. Por su parte, en Venezuela, el peso de la presencia de lo privado en la ES se debilitó enormemente como producto de la política de la masificación en el acceso a la ES oficial.

Fecha de recepción del original: 20 de mayo de 2014
Fecha de aceptación de la versión definitiva: 8 de septiembre de 2014

Referencias

Alcántara, M. (2003). *Sistemas políticos de América Latina. América del Sur.* Madrid: Tecnos.

Alcántara, M. e Ibeas, J. (2001). *Colombia ante los retos del siglo XXI. Desarrollo, democracia y paz.* Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.

Arraiz Lucca, R. (2007). *Venezuela: 1830 a nuestros días.* Caracas: Editorial Alfa.

Fontaine, G. (2010). *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO.

Graffe, G. (2005). *Políticas públicas educativas frente a la crisis, reforma del Estado y modernización de la educación venezolana 1979-2002*. Caracas: UCV.

Medellín Torres, P. (2001). El difícil trance de la ingobernabilidad. En M. Alcántara y J. Ibeas (Eds.), *Colombia ante los retos del siglo XXI* (pp. 43-76). Salamanca: Universidad de Salamanca.

Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*. Extraído el 19 de enero de 2013 de http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212400.html.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-MECD (2001). *Políticas y estrategias para el desarrollo de la ES en Venezuela*. Caracas: Autor. Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. (2012). Sistema de Soporte para la Toma de Decisiones. Extraído el 16 de enero de 2013 de http://estadisticasieu.mppeu.gob.ve/dss/pages/datamart/ies/reports/templateDinamicStatic.jsp?query=iesOnlyTable.

Ocampo, J. A. (2010). Un siglo de desarrollo pausado e inequitativo: la economía colombiana, 1910-2010. En M. Calderón y I. Restrepo (Eds.), *Colombia 1910-2010* (pp. 119-198). Bogotá: Taurus.

Palma, P. (2011). Riesgos y consecuencias de las económicas rentistas. El caso de Venezuela. *Problemas del Desarrollo*, *42*, 35-59.

García, C., Montilva, L., Acedo. M. L., Lepage, B. y Otero, S. (2006). P*royecto CINDA-Educación Superior en Iberoamérica Informe de Venezuela*. Santiago: RIL editores. Extraído el 31 de enero de 2013 de http://www.carmengarciaguadilla.com/articulos/2006_EducSup_en_Iberoamerica.pdf.

García, C., Montilva, L., Acedo. M. L., Lepage, B. y Otero, S. (2007). *Proyecto CINDA-Educación Superior en Iberoamérica. Informe de Colombia*. Santiago: RIL editores.

Riis, K. (2007). ¿Alternativas reales? Una comparación entre las reformas económicas implementadas por los gobiernos de Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2006) y Luis Ignacio Lula Da Silva (2003-2006). *Papel político*, *12*, 237-288.

Torres, J. (2002). Política educativa de la administración de Andrés Pastrana Arango 1998-2002. *Revista Opera*, *2*, 117-132.

Gobierno de Venezuela. Decreto Nº 458. Ley de Universidades, 6 de diciembre de 1958, Caracas.

Gobierno de Venezuela. N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1.999 Ley de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas.

Villegas, J. C. (2011). El veto presidencial a la ley de educación universitaria. *Revista EDUCERE*, *50*, 91-97.