



ISSN: 2448-6574

¿LA MUNICIPALIZACIÓN COMO VIA PARA LA TRANSFORMACIÓN UNIVERSITARIA: RUPTURAS DESDE EL PODER Y LA BUROCRACIA?

GERTRUDIS ZIRITT TREJO
Gertrudis.ziritt@cecar.edu.co

LUCIMIO JIMÉNEZ PATERNINA
Lucimio.jimenez@cecar.edu.co

Resumen

Este trabajo pretende dar cuenta de la transformación la educación universitaria que se promueve en Venezuela a través de la municipalización de la educación universitaria. Partimos de la hipótesis de que la municipalización ha generado una transformación en el manejo del poder y en las prácticas administrativas de este nuevo modelo de educación. Los avances derivados del análisis teórico y empírico revelan los siguientes hallazgos preliminares: 1) El poder se ha distribuido entre coordinadores y profesores; pero con marcada participación estudiantil; 2) Las funciones de gestión de la educación universitaria, se encuentran desburocratizada otorgándole autonomía funcional a los municipios; 3) Se pone de manifiesto en los procesos de gestión del talento humano, rasgos de flexibilización laboral, los cuales se materializan en la contratación de los profesores de la Misión Sucre; 4) La municipalización de la educación universitaria ha trastocado las lógicas del capitalismo incorporando una nueva racionalidad que centra su hacer en los procesos académicos y no en los administrativos. Se concluye que la municipalización de la educación universitaria en Venezuela ha representado una reforma universitaria, habida cuenta de su carácter innovador y una nueva racionalidad para encarar los problemas de este sector de la educación, sin embargo, se requiere una intervención en los procesos de gestión, por cuanto se sigue asumiendo un carácter neutro de ésta, olvidando que ella es quien en última instancia desvía la política formalmente establecida.

Palabras Clave: Municipalización de la educación universitaria; emancipación; poder; burocracia; reforma universitaria.



ISSN: 2448-6574

Introducción

La educación superior en Venezuela, durante las últimas décadas no logró transformar la realidad que le subyace, a pesar que ha sido objeto de estudio por distintos sectores entre los cuales se encuentran: académicos, aparato del Estado, organismos internacionales (UNESCO, IESALC; SELA), organismos multilaterales, entre otros tantos.

El interés por el estudio de la educación universitaria, varía de acuerdo a los intereses últimos interrelacionados de cada sector que la aborda, que van desde la necesidad de transformar el sistema educativo superior para que responda a las identidades y necesidades de las mayorías que conforman las sociedades, hasta hacer cambios como producto de los resultados de los sistemas de evaluación como mecanismos para la rendición de cuenta en función de la inversión en la educación. En este sentido, son muchos los matices que arrojan las diferentes perspectivas de análisis bajo las cuales ha sido abordada esta realidad.

Bajo estas consideraciones, es que se “ha venido construyendo desde los distintos sectores arriba señalados, un entramado de diálogo discursivo del problema que subyace al estado de la reforma en la educación superior venezolana. En relación con el conocimiento generado en materia de reforma universitaria en Venezuela, podría decirse que ha habido una evolución de los criterios de análisis y una elevación de los procesos cognitivos a partir de los cuales se discute la reforma” Ziritt y col (2008:289); donde los estudios diagnósticos, sirvieron de plataforma para indagar la realidad empírica de las instituciones educativas universitarias.

De lo que se trataba, era de develar los aspectos cruciales en los cuales la reforma del sistema educativo debía centrar su accionar; sin embargo, los estudios de ésta naturaleza no lograron su cometido, por el contrario, abrieron tantos flancos que la reforma terminó por perder el rumbo, hablándose hoy de una falta de agenda en común que permita a las universidades del país tanto públicas como privadas cambiar su curso hacia nuevas formas de generación de conocimiento, tecnología y respuestas pertinentes y oportunas a la realidad social, política, cultural y económica del país.

En este contexto, de pérdida de legitimidad de las instituciones de educación superior frente a la sociedad, es que el Estado venezolano asume desde 1999, su tutela frente a la reforma de la educación superior, desplegando un conjunto de políticas públicas formuladas e



ISSN: 2448-6574

implementadas desde el aparato estatal a través del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior; como instrumento legítimo para responder a las demandas de transformación de este sector y de la sociedad. En este sentido, la municipalización de la educación superior es una expresión concreta de dicha acción, y es considerada a nuestro juicio, la reforma universitaria hasta ahora más visible del sistema de educación superior.

Dado que la municipalización de educación superior es el comienzo de un proceso de transformación, - por lo menos desde la política formal visible en Venezuela-, es que se pretende identificar algunas características que den cuenta de esa realidad en el entendido, que esta política busca romper los nudos del poder que permean al sistema de selección de los estudiantes al sistema universitario y frenar la burocracia excesiva que ha ido más allá de los postulados de Max Weber (1993).

La reforma universitaria: una mirada desde la municipalización de la educación superior.

La municipalización de la educación superior en Venezuela, representa una estrategia organizativa para la inclusión y una gestión innovadora, que se ha materializado a través de la Misión Sucre, con miras a alcanzar la democratización, a través del acceso de las mayorías, con independencia del espacio geográfico donde se encuentren los estudiantes.

Bajo esta concepción, la municipalización surge a nuestro juicio, entre otros aspectos, como una respuesta alternativa a cuatro necesidades fundamentales. Una tiene que ver, con una reforma universitaria de profunda pertinencia social; otra está asociada al mandato constitucional de 1999, cuando a través del proceso constituyente se relegitimaron los poderes públicos, con la finalidad – entre otros aspectos – de alcanzar los propósitos igualitarios de justicia social y de igualdad de derecho; una tercera, que se relaciona con el conflicto social que demandaba por políticas públicas de inclusión de las mayorías; y la última, como vía alternativa para construir un nuevo aparato estatal con características socialistas, progresista, humanista, donde el ser humano es el centro de la política pública.

En cuanto a las reformas orientadas a la pertinencia social requeridas en el ámbito de la educación superior; se tiene el planteamiento de Vicentini

(2006:104), quien señala "...la necesidad que tienen las instituciones de educación superior de incorporarse de manera activa, a la construcción de alternativas para responder a las situaciones por las cuales está atravesando la humanidad. Una de las más urgentes, a la que estamos



ISSN: 2448-6574

obligados a atender es el incremento de la pobreza y de las desigualdades que se producen entre diferentes segmentos de la población. Las instituciones de educación superior necesitan propiciar espacios para reflexionar sobre su papel y actuar en consecuencia.”

En relación al mandato constitucional, Venezuela atravesó por intensos debates, diálogos, encuentros y desencuentros entre los diferentes actores que representaban los más diversos sectores e intereses de la población. Allí, se fueron amalgamando un conjunto de demandas sociales acumuladas que pugnaban por ser oídas y donde el pueblo requería soluciones a sus múltiples problemas. En este sentido, se inició una revisión de las leyes para hacerlas concordantes con los nuevos lineamientos jurídicos y con los cambios en la orientación de las políticas públicas.

Debe hacerse énfasis en que el nuevo texto constitucional de 1999 desde su propio preámbulo y como características propias de la refundación del Estado, además de establecer el nuevo orden democrático, señala que el mismo es un “Estado de Justicia”, que debe procurar consolidar un conjunto de valores que en definitiva apuntalen y aseguren los derechos fundamentales del hombre entre los cuales se destaca el de la educación, la justicia social y la garantía universal indivisible de los derechos humanos. Morales y Núñez (2006).

Al aprobarse en 1999 la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se incorporaron nuevas orientaciones en materia educativa, privando el pensamiento de inclusión y equidad que debe acompañar al proceso educativo. En este sentido, es oportuno destacar el contenido del artículo 102 que refiere:

La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos los niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad...

Para dar cumplimiento a las estipulaciones derivadas de la Carta Magna, el Estado venezolano, de acuerdo con el Ministerio de Educación Superior (2004) ha revertido la tendencia de las últimas décadas a la disminución del presupuesto público dedicado a la educación, pasando del 3.2% del PIB en 1998 al 4.6 en el año 2002, la cual es una proporción significativa en comparación con el conjunto de la América Latina que destina en promedio el 4.4% del PIB a



ISSN: 2448-6574

la educación, aun cuando queda un amplio margen por recorrer para alcanzar niveles de inversión como los de Estados Unidos y los países de la Unión Europea.

La prioridad otorgada a la educación como proceso fundamental para el cumplimiento de los fines esenciales de la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución, se ha traducido, entre otras realizaciones, en:

- La eliminación del cobro de matrícula en los planteles oficiales y la consiguiente disminución de trabas para el acceso a la educación obligatoria.
- El aumento de la cobertura en la educación inicial, básica, media y superior.
- La creación de las Escuelas Bolivarianas.
- La recuperación de la infraestructura de las escuelas básicas y la construcción de nueva infraestructura educativa.
- El relanzamiento de la educación técnica.
- El Plan Simoncito dirigido a garantizar el acceso universal a la educación inicial.
- El Plan Nacional de Lectura, como parte del cual se han distribuido cientos de miles de Bibliotecas Familiares.
- La misión Robinson que ha logrado alfabetizar, hasta diciembre 2003, a un millón de ciudadanos.
- La Misión Ribas, concebida para la incorporación de todos aquellos que no lograron culminar sus estudios de tercera etapa de educación básica y educación media diversificada.

En este marco reivindicativo y de justicia social se ubica la Misión Sucre, junto a los esfuerzos antes mencionados, significa un impulso a la educación gratuita, obligatoria y de calidad para todos aquellos que habían sido excluidos por las políticas del sistema escolar venezolano. Ministerio de Educación Superior (2004).

Una tercera necesidad de la municipalización de la educación superior, deriva del conflicto social que demandaba por políticas públicas de inclusión de las mayorías. En este sentido, Morles y col (2004), Morales Gil (2003) y Fuenmayor y Vidal (2000), reportan datos que reflejan los procesos de exclusión de la educación superior en el sistema venezolano. Señalan los autores



ISSN: 2448-6574

que desde las últimas décadas del siglo pasado, el Estado fue reduciendo progresivamente sus responsabilidades en materia educativa, específicamente en lo que se refiere al nivel de Educación Superior. De hecho la inversión realizada desde 1989 hasta 1998, evidenció una tendencia descendente, afectada por la propensión a realizar recortes presupuestarios en todos los sectores del ámbito social y, en especial, como una estrategia para construir la viabilidad del proyecto de privatización de la Educación Superior.

Desde finales de la época de la democracia representativa, se evidenció que las limitaciones presupuestarias fueron conduciendo a una amplia deuda social acumulada, pues la matrícula universitaria sufrió un estancamiento, favoreciendo la exclusión de los estudiantes provenientes de los sectores más pobres. El ingreso a la Educación Superior benefició a los sectores con mayores ingresos, a la población de las grandes ciudades y a los estudiantes provenientes de los planteles privados. A la par de este fenómeno, la Educación Superior de gestión oficial disminuyó sensiblemente la participación de los sectores más desfavorecidos del sistema, y además tuteló e impulsó la educación de gestión privada.

Como reflejo de las políticas implementadas por el Estado a partir de 1999, para con el sector de la educación superior, se percibe una nueva orientación del mismo, por lo que presumimos estamos en presencia de la construcción de otro Estado con características humanista, socialistas, que busca la mayor inclusión, y equidad en el sistema. Bajo esta percepción la municipalización de la educación superior representa una expresión de la reforma universitaria en Venezuela, dado que está incidiendo en las funciones sustantivas del quehacer universitario, es decir, a través del conjunto de políticas públicas formuladas e implementadas esta incluyendo modificaciones de objetivos y medios de tipo administrativas al igual que modificaciones que afectan integralmente a las instituciones en sus fines y medios formuladas desde el aparato estatal, para responder al modelo de desarrollo que igualmente promueve e impulsa el Estado, Ziritt y Ochoa (2008), que pasa por otros factores distintos a los meramente económicos.

Asumir este planteamiento, como hilo conductor que subyace a la formación de la política de reforma para la municipalización educación superior nos obliga su discusión desde su inserción en el aparato estatal. La dirección pública se ve incidida siguiendo, a Ochoa (1995) y a Therborn (1979), por el contexto político, ideológico y social, dada la necesidad del Estado de responder a este contexto. En este sentido, históricamente al sector educativo “se le presiona intensamente para que responda a las necesidades del aparato productivo, aparte, se le impone formas de organización favorecedoras de estas exigencias” (Ochoa, 1995: 26).



ISSN: 2448-6574

De la cita se desprende, que una política pública promovida por el Estado, en este caso específico, el del sector de la educación superior, responderá necesariamente, al modelo socioeconómico e ideológico que asumen e impulsan los gobiernos de turnos, con lo cual coincidimos. Lo que implica entonces, que un Estado de corte neoliberal, impulsa políticas educativas de tipo neoliberal, inclinadas entre otras cosas, a la rentabilidad, producción, y a los mercados globales; así mismo, un Estado de corte socialista – progresista, impulsa políticas públicas educativas de tipo inclusivas, participativas, de interés social que generan bien común a todas y todos sus ciudadanos, y cuyos principios fundamentales son la equidad, la justicia social, la democracia y el pluralismo. En otras palabras, el contenido de una política pública educativa, responde en gran medida al modelo de desarrollo socioeconómico que promueve el Estado, a los intereses de sus actores y sectores dominantes, al contexto político, ideológico y social, factores estos que se expresan de manera implícita o explícitamente en los fines y medios de la misma política.

Rupturas del poder y la burocracia en la municipalización de la educación superior.

La municipalización de la educación superior, rompe con la racionalidad del poder y la burocracia instituida en las prácticas de gestión promovidas desde el aparato estatal para con este sector. En la praxis, la gestión desburocratizada de la municipalización de la educación superior, se pone de manifiesto cuando se produce un quiebre en los procesos tradicionales de acceso a este nivel de la educación. Este nuevo modelo para la educación universitaria implementado en Venezuela, diseña una política de puertas abiertas, libre de pruebas de conocimiento, aptitudes y vocaciones, las cuales en el pasado fueron utilizadas como instrumento para legitimar la exclusión, pero al mismo tiempo, sirvieron como recurso para subsumir la lucha de clases entre dominantes y dominados, con y desde el consentimiento del Estado.

La desburocratización de éste nuevo sistema de educación por parte del Estado, es la ruptura a la estructura jerárquica que desde la Reforma de Córdova se venía implementado en las universidades latinoamericanas; produciendo así la transformación de la estructura funcional de la municipalización de la educación superior. Se trata de una estructura que aunque vertical y centralizada en los niveles superiores, logra aplanarse en el nivel operativo, lo que evidencia por una parte, una disminución de la burocracia en ese nivel, y por la otra, la participación natural de todos sus miembros, lo cual hasta la fecha, ha permitido el funcionamiento de la educación superior en los más apartados municipios del país y con una exigua asignación de recursos.



ISSN: 2448-6574

La municipalización surge, como una respuesta a problemas asociados al poder y la burocracia, rompiendo con ello, los tradicionales esquemas de dominación: Uno que tiene que ver las limitaciones que tuvo el Estado para tomar decisiones soberanas en materia de educación dado el poder que ejercían sobre él, los multilaterales; y un segundo problema asociado con la burocracia legitimada por el mismo Estado para el funcionamiento de las instituciones de educación superior, que sirve como instrumento para sostener el modelo capitalista que se legitima a través de ella.

Las limitaciones del Estado para ejercer la toma de decisiones sobre la educación superior, éstas se han modificado sustancialmente, en tanto se rompieron y/o modificaron los tipo de relaciones y ataduras que el Estado venía manteniendo con los multilaterales, donde el Estado hoy día hace con o sin consentimiento de éstos últimos, lo que una política de cara a un modelo social asociada a una idea de liberación le exige.

Esta relación, pone en evidencia la asunción del poder por parte del Estado, para con las obligaciones nacionales y responder al país, a través de una reforma universitaria de profunda pertinencia social; para alcanzar los propósitos igualitarios de justicia social y de igualdad de derecho así como responder al conflicto social que demandaba por políticas públicas de inclusión de las mayorías en el sector de la educación superior.

En cuanto al problema de la burocracia, el Estado para reivindicar las ausencias del sistema educativo en todos los espacios de la geografía nacional, salto literalmente, todas las cadenas administrativas burocráticas instituidas por el mismo Estado para afianzar el modelo capitalista, dando así nacimiento por la vía de decreto a la municipalización de la educación superior. Lo que simboliza un esfuerzo administrativo distinto por parte de sus ideólogos y del mismo Estado y un rompimiento de esquemas de dominación por años instaurado en el sistema educativo venezolano.

Sin embargo, se hace imperativo el monitoreo por parte del Estado, de ésta política pública de largo alcance, en el entendido, que a pesar que la municipalización de la educación superior nació desburocratizada, la dinámica de su funcionamiento pudieran estar entorpeciendo los más altos ideales de inclusión al sistema por vía de sus operadores u actores con poder de decisión, lo que demanda una intervención a su sistema de gestión; en el entendido que el sistema se ha burocratizado desde el mismo intento de acceder al sistema educativo desde cualquier instancia, llámese como docente, funcionario o estudiante.



ISSN: 2448-6574

Debe hacerse énfasis en que el nuevo texto constitucional de 1999 desde su propio preámbulo y como características propias de la refundación del Estado, además de establecer el nuevo orden democrático, señala que el mismo es un “Estado de Justicia”, que debe procurar consolidar un conjunto de valores que en definitiva apuntalen y aseguren los derechos fundamentales del hombre entre los cuales se destaca el de la educación, la justicia social y la garantía universal indivisible de los derechos humanos. Al aprobarse en 1999 la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se incorporaron nuevas orientaciones en materia educativa, privando el pensamiento de inclusión y equidad que debe acompañar al proceso educativo. En este sentido, es oportuno destacar el contenido del artículo 102 que refiere:

La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos los niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad...

Este precepto constitucional debe ser revisado a la luz de las prácticas fetichizadas que algunos actores fundamentales con poder de decisión están operando desde el sistema de la municipalización de la educación, en tanto han promovido una vez más que la gestión es la responsable de desviar la política pública formalmente establecida, pero que el Estado históricamente la creído neutra (Holloway, 1989).

Reflexiones Finales.

1.- La municipalización de la educación superior, constituye una reforma universitaria, habida cuenta de su carácter innovador, transformador de la realidad y con una nueva racionalidad para encarar los problemas de este sector de la educación.

2.- El proceso de municipalización de la educación superior ha puesto de manifiesto nuevas lógicas relacionadas ante las formas tradicionales de administrar este sector de la educación, rompiendo con las ataduras del poder y la burocracia, humanizando las relaciones entre los distintos actores.

Sin embargo, a pesar que en la práctica se observó avances en este sentido, poco se ha hecho para mantener y consolidar el sistema de la municipalización, pues ha retomado el rumbo



ISSN: 2448-6574

enquistado en décadas anteriores, en la cual la educación sigue amarrada de partidos políticos, donde lo importante es pertenecer a un cuadro político pero de manera formal. Esta característica subsume las características innovadoras de la municipalización, en tanto sigue atada a los nudos del poder partidista de turno.

3.- Las manifestaciones de las políticas públicas en cuanto a la municipalización de la educación superior, hace suponer que estamos en presencia de la conformación de un nuevo aparato estatal, con características distintas al Estado de tipo neoliberal; sin embargo, en la realidad se ha desvirtuado la orientación de la política pública que en su contenido apunta a la emancipación y a la liberación, una vez que ésta en el poder de los actores con poder de decisión en el sistema universitario es antepuesta a los mandatos de partidismo del oficialismo, fetichándose el poder que se les ha conferido en el mandato constitucional.

4.- Por último, es necesario enfatizar que los instrumentos con los que cuenta la gestión dependen entre otros aspectos de las cuotas de poder que manejen sus operadores, de sus filiaciones políticas, de sus ideologías, de los intereses que les subyacen; por lo que el Estado no puede seguir considerando neutra la gestión en un proceso de implementación de la política que formalmente establece.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453. Caracas, 24 de marzo de 2000
- Fuenmayor Toro, L; Vidal, Y (2000). **Unidad de Estadística**. Caracas: CNUOPSU.
- Holloway, Jonh (1989). **Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública**. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Ministerio de Educación Superior. (2004). **Misión Sucre. Compendio Documental Básico**. Caracas. Venezuela.



ISSN: 2448-6574

- Morales, Eduvigis; Núñez, Ingrid (2006). Municipalización de la Educación Superior en la República Bolivariana de Venezuela. **Revista Venezolana de Ciencias Sociales**. Vol. 10. Nº 2. Pp. 393-403.
- Morales Gil, Eduardo (2003). **La exclusión de los pobres de la Educación Superior venezolana**. Caracas: OPSU, Ediciones.
- Morles Víctor, Eduardo, Medina, Neptalí, Álvarez (2003). **La Educación superior en Venezuela**. Editorial. UNESCO. IESALC
- Ochoa, Henríquez Haydee (1995) Crisis y salidas de la teoría de la Administración Pública. **En Revista Frónesis**, Vol2, No.2. Vicerrectorado Académico. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Pp.97 – 131.
- Therborn, Göran. (1979) **¿Cómo domina la clase dominante?** Siglo Veintiuno
 - Editores. Madrid –España
- Vicentini, Cecilia (2006). Inclusión, justicia social y equidad: retos urgentes de las instituciones de educación superior venezolanas. Capítulo III. En: **Retos y promesas de la inclusión educativa en Venezuela**.
- Estaba B (Compiladora). Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Weber Max, (1993). Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ziritt, Gertrudis; Huerta, Isneira (2007). Municipalización de la educación superior en Venezuela: una estrategia de gestión innovadora. **XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov.



ISSN: 2448-6574

- Ziritt, Gertrudis, Ochoa Haydée (2008). La reforma universitaria en Venezuela promovida por el Consejo Nacional de Universidades en los noventa. **En: Revista de educación Laurus**. Año 14, Número 26, 2008. Enero – Abril. p. 31-55. Venezuela.
- Ziritt, Gertrudis, Huerta, Isneira, y Pereira Lilia (2008). Análisis del discurso sobre la Reforma Universitaria en Venezuela: Un enfoque semántico – Pragmático. **En: Revista venezolana de Ciencias Sociales**. Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt. Vol. 12 No. 2, 2008, pp. 287- 301. Zulia – Venezuela.