

Los cambios en las políticas de Educación Superior Venezolana y la profesión académica¹

MARÍA CRISTINA PARRA SANDOVAL *

Resumen: Se discuten algunas de las políticas del Estado venezolano con relación a la educación superior y su posible impacto en el desarrollo de la carrera académica, con especial énfasis en el Programa de Promoción del Investigador (PPI) y el Beneficio Académico (CONABA). Se presentan algunas conclusiones que dan cuenta de la percepción que tienen los profesores universitarios de las políticas de evaluación del desempeño puestas en práctica por el Estado, en respuesta a las nuevas exigencias que ambos actores enfrentan. El análisis concluye con la comparación con otros países latinoamericanos.

Palabras-clave: Educación Superior; Evaluación; Carrera académica; Evaluación de desempeño docente.

Abstract: This paper discusses some of the policies of the Venezuelan state with regard to higher education and its impact in the development of the academic career, with special emphasis on the Programa de Promoción del Investigador (PPI) and Beneficio Académico (CONABA). Some conclusions are presented regarding the perception university professors have of the performance evaluation policies developed by the state, in response to the new demands both actors face. The analysis concludes with a comparison with other Latin-American countries.

Key words: Higher education; Evaluation; Academic career; Teacher performance evaluation.

Introducción

Los retos a los cuales se enfrenta la educación superior contemporánea podrían resumirse en un conjunto de aspectos clave que aunque, hoy por hoy, aparecen como prioritarios del sector, han estado de alguna manera siempre presentes en las discusiones en torno a los temas de equidad, calidad, pertinencia de la educación

1 Este trabajo es el texto revisado de la Ponencia con el mismo nombre presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, Washington DC, 6-8 de Septiembre, 2001.

* Socióloga, profesora titular de la Universidad de Zulia en Maracaibo, tesista del doctorado en Estudios del Desarrollo en el CENDES (UCV). Co-editora de la Revista Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología (mcparra@netuno.net.ve).

superior y su financiamiento. Ellos remiten a problemas no resueltos, a pesar de los esfuerzos innegables por parte de los Estados y de los organismos internacionales, como entes planificadores y ejecutores, tanto como de las propias instituciones, para responder a sus demandas. Así, cualquiera que sean las respuestas dadas a estos álgidos temas, su formulación y viabilidad en tanto políticas, implican un replanteamiento de la naturaleza de la educación superior, de su relación con el Estado y con la sociedad. En cualquier caso, los resultados que se obtengan dependerán en gran medida, de la participación protagónica que tenga uno de los actores clave de la educación superior, como lo es el académico, sobre quien recae en gran parte la responsabilidad de llevar adelante los procesos que estos retos plantean.

El caso Venezuela

En este sentido y, en términos generales, en Venezuela, las políticas de educación superior estuvieron durante muchos años orientadas a dar respuesta, - desde la universidad primero, después desde la heterogeneidad de instituciones creadas en ese nivel - a los objetivos que se trazó el modelo democrático, consolidado en el proceso que recibió su impulso definitivo el año 58. Esto es, primero, la democratización de la educación garantizada - entre otras cosas - a través de la gratuidad, segundo, la modernización de la sociedad, para lo cual era imprescindible la formación del recurso humano y, tercero, la defensa del sistema, aspecto en el cual la educación superior, tanto por su pasado de luchas contra la dictadura, como por su autonomía entonces recién lograda, reafirmaba su valor como vehículo ideológico para la reproducción y legitimación del sistema.

De allí que durante las décadas 60 y 70, las políticas desarrolladas por el Estado en torno a la educación superior estuvieron fundamentalmente orientadas en primer término a: garantizar el acceso de los estudiantes a través de una política de puertas abiertas, en segundo lugar a promover el crecimiento y diversificación del nivel, como una manera de satisfacer la demanda creciente de oportunidades de estudio y finalmente, - después de los primeros años de convivencia, no exenta de violencia, entre el gobierno y las universidades autónomas - lograr un mayor control del Estado en las instituciones universitarias, en vista de esos enfrentamientos generados desde éstas contra el sistema democrático, contrariando así lo que se había propuesto en el proyecto de país consensualmente aceptado.

En cuanto a la profesión académica, todo ello redundó en un incremento cuantitativo de profesores, como reacción ante la creciente demanda estudiantil que ameritó la contratación automática de profesionales, con escasa formación y experiencia, muchas veces contratados antes de su titulación.

Durante la llamada década perdida (los ochenta), poco fue lo que se hizo para desarrollar políticas que estuvieran realmente orientadas a introducir cambios sustantivos en la educación superior, que fueran mas allá de lo meramente administrativo o funcional. En el plano jurídico, quizás por nuestra tradición formalista y normativa de pensar que cambiando la norma cambia el proceso, se dieron algunos elementos de cierta importancia, como lo fue la promulgación de la Ley de Educación y su apartado con relación a la Educación Superior, en el que se establecieron los objetivos a cumplir por la heterogeneidad de instituciones ya existentes que, parcialmente satisfacían la creciente demanda de estudios post-secundarios.

Por otra parte, destaca también en esta década, por su incidencia en la profesión académica, el decreto de las Normas de Homologación Salarial del personal docente y de investigación de las universidades nacionales² (1982) y la propuesta, no consolidada en una política de Estado, para que se produjera la evaluación de las instituciones de educación superior³.

En síntesis, las décadas transcurridas desde el inicio del proceso democrático y casi hasta los últimos años del siglo, estuvieron caracterizadas por políticas estatales formuladas en el marco de la relación benevolente entre el Estado y la educación superior, que devino durante los años 80 en «benevolente precarizada» (Lovera, 2001: 101), en tanto la situación de deterioro de la economía, limitó la capacidad del Estado para sostener las condiciones que hacían posible el incremento en las asignaciones presupuestarias, sin control de resultados. Este fue el escenario en el cual hubo algunos intentos de cambiar la política del Estado hacia la educación superior, que no lograron concretarse (García Guadilla, s/f).

De tal manera que en el caso venezolano, se puede afirmar que sólo a partir de la última década del siglo pasado, se tomó conciencia plena de la urgencia de

Los retos a los cuales se enfrenta la educación superior contemporánea podrían resumirse en un conjunto de aspectos clave que han estado de alguna manera siempre presentes en las discusiones en torno a los temas de equidad, calidad, pertinencia de la educación superior y su financiamiento.

2 Posteriormente asumido por los docentes de todas las instituciones de educación superior e incluso con repercusión entre el personal administrativo y obrero que también hizo suya tal forma de homologación de salarios, lo cual no implicó en ningún caso igualdad de funciones y responsabilidades.

3 En 1983 se creó la Comisión Nacional de Evaluación de las Universidades, sin que tal hecho tuviese repercusión en tanto prevalecía la idea de la evaluación como intervención indebida y/o castigo (Villarreal, 1998). Desde 1986, la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) debe evaluar los proyectos de creación de instituciones y carreras y la acreditación de los postgrados, sin embargo, «... no se desarrollan a plenitud las funciones de supervisión y seguimiento, razón por la cual, la normativa que rige el funcionamiento del sector ha sido burlada con bastante frecuencia...» (Villarreal, 2000: 8).

las demandas que, tanto la sociedad, como el Estado y las propias instituciones, se vieron obligados a reconocer y, tímidamente, se comenzó a plantear la movilización hacia un modelo no muy claramente definido, pero sobre el cual se estimó como principal objetivo el 'logro de la excelencia académica'. Excelencia, cuya ambigüedad permitía que se prestara a todo tipo de interpretaciones, desde las que percibían - y aún perciben - que el problema es estructural y por lo tanto requiere de reformas a fondo, hasta las que consideraban - y consideran - que el problema de fondo es funcional y básicamente administrativo y gerencial, sin que ello significase en ninguno de los dos casos, una propuesta concreta de políticas públicas dirigidas al sector.

Así, en este contexto de inmovilización, tanto del Estado como de las instituciones, frente a cualquier intento o propuesta de reforma de la educación superior, las únicas movilizaciones hasta cierto punto exitosas, fueron protagonizadas por las universidades y los demás institutos del sector público de educación superior y el gobierno de turno, en una lucha constante por el presupuesto asignado, nunca considerado suficiente para el funcionamiento del nivel y que, en el caso de los profesores tenía honda repercusión en el deterioro real del salario.

Esta situación y la pérdida de prestigio y solvencia económica que agobiaba a los investigadores venezolanos, mayoritariamente concentrados en las universidades públicas, fue el impulso necesario para la formulación y puesta en práctica de sistemas de recompensa salarial que, bajo la figura de servir como medidas de evaluación - consideradas como elemento fundamental para el modelo de excelencia académica y a tono con lo que en muchos países del mundo ya era una realidad - en la práctica se convirtieron en la posibilidad de heterologación del salario, la cual había sido anulada por la aplicación de las Normas de Homologación.

Es así como surgen políticas públicas definidas cuya orientación responde a la necesidad de incidir en el desempeño de los académicos, mediante la evaluación de lo que se entiende que perfila la profesión: su quehacer en la manipulación del conocimiento, ya sea a partir de la investigación, la docencia o la extensión.

Se trata del PPI (Programa de Promoción al Investigador) creado en 1990, el Beneficio Académico creado en 1992, el CONADES, de muy corta duración, creado en 1998 y eliminado a principios de 1999 por el nuevo gobierno, y otros programas desarrollados de manera particular por cada institución, cuyo objetivo tácito es la recompensa económica por méritos reconocidos a los académicos, pero que en la práctica se han establecido como mecanismos de compensación ante el desgaste del salario.

Con el advenimiento de un nuevo gobierno y la promulgación de una nueva Constitución, el Estado ha asumido el desarrollo de políticas para la educación superior que, sin desconocer lo logrado, implican la implementación de un conjunto de acciones con el objeto de mejorar la calidad y equidad de la educación

superior, con atención directa al desarrollo de la carrera académica, para lo cual se cuenta con recursos aportados por el Banco Mundial.

El Programa de Promoción del Investigador (PPI)

La bonanza económica que vivió Venezuela hasta los años setenta, derivó en una crisis de la cual no ha salido, y de la cual se han resentido todos los sectores de la sociedad, que de una u otra manera percibieron los beneficios de la renta petrolera. Uno de los sectores más favorecidos, por la importancia que se le atribuyó, fue el de la educación superior, la cual todavía a mediados de los años noventa consumía 1.18% del PIB, muy cerca del promedio de los países de la OCDE, de 1.2% (García Guadilla, s/f). Pese a ello, las presiones inflacionarias, la devaluación de la moneda nacional y la recesión económica han deteriorado notablemente los presupuestos de las instituciones de educación superior y, por supuesto, las condiciones salariales de los profesores universitarios, condiciones que podrían haber sido peores, si no estuviese vigente la aplicación de las Normas de Homologación, aunque no pocas veces los ajustes que de ello se derivan, resultan insuficientes y retrasados.

Estas medidas homologadoras, - que en su momento (1982) fueron rechazadas por los gremios por considerar que, en general, desmejoraban los beneficios socioeconómicos alcanzados por los profesores en convenio con cada institución - rápidamente fueron asumidas por dichas organizaciones como bandera de lucha, en tanto las Normas de Homologación obligan a una revisión periódica de los salarios, para ajustarlos a la inflación.

Sin embargo, uno de los efectos perversos de esta medida fue su repercusión en la calidad académica, toda vez que su igualación por debajo eliminó toda posibilidad de competencia y desvirtuó la necesidad del esfuerzo para alcanzar metas, con lo cual se perdió el valor del mérito, como condición no sólo para ascender, sino para desarrollar una carrera académica.

En síntesis, las Normas de Homologación poco a poco estaban liquidando la potencialidad del talento humano, cuya capacidad y formación se da por supuesto que distinguen a la universidad, como recinto de creación del saber y espacio para la discusión de las ideas. De tal manera que en ese momento, no se planteó el problema en términos del reconocimiento de méritos, a partir de una orientación evaluadora, sino del rechazo de cualquiera de sus formas: la de orientación técnica, la de orientación subjetiva-interpretativa o de la orientación teórica-crítica (Cunha, 2001), bajo la falsa premisa de 'a igual trabajo, igual salario'.

Ante este panorama generalizado en la educación superior pública y, en particular, en la universidad, no tardaron en aparecer grupos que, por tradición universitaria, veían en esta homologación financiera - que hacía iguales a

instituciones y académicos muy diferentes, no sólo por las funciones cumplidas, sino por la productividad demostrada - una amenaza real para estas instituciones en su vocación como productoras de conocimiento, por la vía de la investigación científica.

Así, organizaciones vinculadas al medio académico, pero sin representación oficial de ninguna universidad, ni del gobierno, tales como la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia (AsoVAC), la Asociación para el Progreso de la Investigación Universitaria (APIU) de la Universidad Central de Venezuela, la Sociedad Galileana de la Universidad Simón Bolívar y la Asociación de Investigadores del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC), entre otras, lanzaron la idea de la creación - desde el Estado - de un sistema que recompensara económicamente la producción de los investigadores venezolanos, demostrada de manera fehaciente en sus publicaciones. La idea es asumida finalmente por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), quien lideriza el proceso de constitución y reglamentación del sistema, adaptando los lineamientos que ya habían sido desarrollados en México en el Sistema Nacional de Investigadores (SIN), asumiendo básicamente una orientación predominantemente técnica del proceso.

Objetivos, objeto de evaluación e instrumentos del PPI

En consecuencia, su objetivo fundamental es la promoción de la actividad científica y tecnológica del país, y en función de ello específicamente, favorecer el mantenimiento de la calidad, el incremento y la permanencia sostenidos del número de investigadores activos, estimular la eficiencia y calidad de los productos de investigación en las instituciones de educación superior, mantener activos aquellos investigadores jubilados que lo deseen, para aprovechar su experiencia e integrar y actualizar los sistemas de información científica y tecnológica por disciplina (Fundación Venezolana de Promoción del Investigador, 2001).

Por razones que sería redundante desarrollar aquí, las universidades venezolanas y en general las instituciones de educación superior del país, asumieron como vocación prioritaria la profesionalización del recurso humano, de allí que se privilegiara marcadamente la docencia como la función en la cual se concentraba, tanto el trabajo de los académicos como el de las instituciones, sin embargo, esto no logró hacer desaparecer de éstas aquellos grupos muy focalizados, con tradición en la investigación científica e incluso con sus propios órganos de divulgación, para los cuales la razón de su permanencia en la universidad era la investigación y no la docencia. Para recompensar esta dedicación y promover el número de quienes cumplen estas tareas, la creación del PPI tuvo como principal objeto de evaluación, la producción del profesor de educación superior, expresada en las

actividades que de una u otra manera, estuviesen vinculadas con la investigación realizada.

De acuerdo con esto, no fue ni es, la docencia ni la extensión el principal objeto de evaluación del PPI. En este sentido, los criterios que se toman en cuenta para la selección de los miembros que acceden voluntariamente al Programa, tienen que ver con la productividad del investigador en los tres últimos años, antes de cada convocatoria anual, evidenciada en número y calidad de publicaciones en revistas arbitradas de reconocido prestigio, patentes y otras publicaciones, además de conferencias, participación en eventos científicos nacionales e internacionales, organización de eventos de esta naturaleza, contribución a la formación de recursos humanos altamente calificados, participación en actividades de planificación del desarrollo científico y tecnológico del país, su trayectoria en su campo y reconocimiento obtenido.

A partir de la aplicación de estos criterios de evaluación, los investigadores son clasificados en dos grandes categorías: Candidatos a investigador, los menores de 35 años, e Investigador. Esta última categoría comprende tres niveles, para los cuales es requisito el tener título de Doctor, que puede ser obviado a criterio de cada Comisión de Área, para quienes demuestren una trayectoria reconocida.

Actores: los evaluados y los evaluadores

Los miembros del Programa deben ser investigadores a tiempo integral (dedicación exclusiva), residentes en el país, que presten sus servicios en centros de investigación científica y tecnológica del sector público, universidades nacionales, autónomas o experimentales, empresas del Estado y en otras organizaciones educacionales sin fines de lucro. Investigadores que no presten servicio en alguna de estas instituciones pueden pertenecer al Programa, pero no reciben los beneficios económicos que se derivan de él.

El máximo organismo del Programa es la Comisión Técnica que está conformada por ocho investigadores activos, seleccionados entre los mas calificados de las distintas Comisiones de Área, con un año o más en su respectiva Comisión, y el Presidente del CONICIT. Corresponde a las Comisiones de Área el estudio de los informes de los investigadores y posterior recomendación de quienes deben ser admitidos, clasificados o desincorporados en el Programa, de acuerdo con los indicadores generales descritos y otros que puedan ser incorporados en cada Área en particular. Los nueve miembros de las Comisiones deben ser seleccionados por la Comisión de Trabajo entre los investigadores mas destacados en sus campos respectivos y pertenecientes a los dos niveles superiores del Programa (II y III). Su nombramiento será por tres años, renovable por tres años más.

Según el Reglamento del Programa, las Comisiones de Área responden a la clasificación por áreas del conocimiento en: Ciencias Físicas, Químicas y Matemática; Ciencias Médicas, Biológicas y del Agro; Ingeniería, Tecnología y Ciencias de la Tierra; y Ciencias Sociales. Sin embargo, en las dos últimas convocatorias se separó a las Ciencias del Agro, de las Médicas y Biológicas, en virtud de las objeciones surgidas frente a la tradicional hegemonía de la medicina, dada su trayectoria como pionera de la investigación científica en Venezuela.

Importancia relativa del PPI

La revisión del número de investigadores acreditados en las cuatro últimas convocatorias (1997-2000), permite señalar que la proporción de los profesores de educación superior que están reconocidos como tales por el Programa es bastante baja, si se considera que el número total de plazas en el nivel es de 54.081 y los investigadores activos acreditados fueron 1.158 en el año 1997; 1.257 en 1998; 1.415 en 1999; y 1.506 en 2000, muy lejos todavía de la cifra que se estimaba en 1989 de 5000 investigadores activos (CONICIT, 1990).

Como ya se ha señalado en otras oportunidades y en distintos países, la cifra del número de plazas, no necesariamente se corresponde con el número de profesores de educación superior, además, por ser voluntaria la adscripción al Programa, es muy probable que no estén todos los investigadores activos, sin embargo, no deja de ser significativo que sigue siendo un porcentaje muy reducido el de los investigadores incorporados al PPI. Esto puede ser considerado básicamente como un indicador que señala las tendencias de la realidad de la investigación científica en el país.

La importancia relativa del Programa puede ser analizada a partir de los resultados de una encuesta realizada entre miembros y no miembros del PPI, acerca de su opinión, conocimiento, inquietudes y problemas en torno al Programa (Vessuri y Benaiges, 1997)⁴. De las conclusiones a las cuales se llegó en el estudio, se pueden extraer algunas ideas que apuntan hacia la relevancia e impacto que esta iniciativa, que ya cuenta con once años de existencia ininterrumpida, tiene en el ámbito académico en Venezuela.

La mayoría de los encuestados, tanto pertenecientes al Programa como los que no pertenecen, destacaron los beneficios que ha traído el PPI, como un acierto que fortalece la investigación científica. En tal sentido, una notable mayoría considera que la pertenencia al PPI facilita al investigador la obtención de

⁴ El trabajo completo puede ser consultado en la página www.ppi.org.ve donde se ofrecen los resultados de la aplicación del cuestionario, enviado inicialmente a 3.230 personas, pero finalmente respondido por 763 investigadores adscritos o no al Programa. El instrumento constaba de 84 preguntas, lo que hace que el reporte de la investigación sea bastante voluminoso y exhaustivo, por lo cual en este trabajo sólo tomamos aquellas informaciones más relevantes para el tema.

financiamiento para su trabajo, al mismo tiempo también una mayoría considera que el Programa ha logrado definir un perfil del investigador y que el PPI da mas reconocimiento al investigador que la institución a la cual está adscrito.

Estas tres conclusiones aportan elementos positivos del Programa, que redundan en la creación de un clima que, en las instituciones de educación superior contribuye a rescatar la importancia de la investigación, vista no como una actividad reservada a muy pocos profesores, para quienes esta tarea representaba un apostolado desinteresado, sino como una labor necesaria y fundamental, parte de las funciones que debe cumplir el profesor y que por lo tanto, merece reconocimiento, sobre todo si éste no lo otorga la institución, dada la carga que representan décadas de abandono de la investigación y privilegio de la docencia por parte de éstas.

De allí que, pasados sólo seis años del inicio de la aplicación del Programa, ya fuese comunmente aceptado entre la comunidad académica, que el PPI ha contribuido a la "...valorización de las actividades de investigación científica ... ha expresado respeto y reconocimiento hacia los investigadores venezolanos ... ha reconocido la excelencia de los científicos venezolanos y su producción ..." (González, Arévalo y Velasco, 1996: 97), de tal manera que el deterioro evidente de la carrera académica, en términos de prestigio social y reconocimiento institucional y social, encontró en el PPI una recompensa cuya importancia va mas allá de lo económico.

Como ya se ha indicado, el PPI fue el primer intento de romper con la homologación salarial, sin embargo su objetivo fundamental fue el de introducir en el ámbito académico una forma de evaluación que, aunque se basara en los méritos individuales, repercutiera en el plano institucional, en la medida en que, como ha sido propuesto, el porcentaje de investigadores adscritos al Programa sea un indicador que tenga incidencia en el otorgamiento de recursos por parte del Estado, cuestión no siempre cumplida por las instituciones, presionadas por otras urgencias, pero que si les ha servido para públicamente asumir como un logro institucional, la participación de sus profesores en el Programa.

En síntesis, el análisis de la encuesta concluye en el reconocimiento del impacto que ha tenido el PPI en el desarrollo de la investigación, la creación de grupos de investigadores, el auge de las publicaciones científicas y el reconocimiento del investigador por sus méritos, sin embargo, también se señala

En el caso venezolano, sólo a partir de la última década del siglo pasado se tomó conciencia plena de la urgencia de las demandas y, tímidamente, se comenzó a plantear la movilización hacia un modelo sobre el cual se estimó como principal objetivo el 'logro de la excelencia académica'.

como puntos negativos la tendencia a privilegiar los indicadores cuantitativos, en virtud del modelo de evaluación asumido, descuidando la calidad, la precariedad de la recompensa económica, implementada sin otras medidas que complementen los montos otorgados, y la necesidad de revisar la aplicación de los criterios de evaluación, considerados mas estrictos para unas áreas que para otras.

En una encuesta más reciente, pero de la cual sólo se tienen los resultados muy preliminares⁵, se observan dos tendencias: por una parte, la mayoría de los encuestados expresa tener una opinión positiva y sin observaciones del Programa, aun cuando no pertenezcan a él, lo cual corresponde con los resultados obtenidos por Vessuri y Benaiges, (1997); para otro grupo, importante por la frecuencia con que aparece este tipo de respuesta, su desconocimiento del Programa le conduce a no tener ninguna opinión al respecto, lo cual es preocupante, toda vez que, en la medida en que el PPI se ha consolidado en el tiempo, se ha constituido en un elemento constantemente presente en la vida académica, ya sea porque las dificultades económicas motivan al profesor a buscar otras salidas y el PPI, por estar en el mismo ámbito, sería una solución mas inmediata - independientemente de que la evaluación de su trabajo presente esa posibilidad o no - o también, porque las instituciones han entrado en una competencia, no declarada oficialmente, en cuanto al número de sus profesores adscritos al Programa, lo que les ha llevado a promoverlo por distintas vías, entre su personal.

El análisis definitivo de esta información debe reportar si existe relación entre quienes refieren su condición de investigadores activos en la encuesta, y su opinión favorable al PPI, en tanto es la investigación lo que este Programa evalúa; así mismo, se establecerá si quienes no se consideran como investigadores, en tanto no reportan la realización de investigación o de otras actividades vinculadas a ella, desconocen el PPI, en cuyo caso explicación podría estar en cómo a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado para, a través del Programa, establecer algún tipo de evaluación en la educación superior, no se ha desplazado del todo la idea de su naturaleza profesionalizante.

El Beneficio Académico o CONABA

Dos circunstancias incidieron de manera directa en la concepción e implementación del Programa de Beneficios Académicos, conocido como CONABA por las iniciales de la Comisión Nacional para el Beneficio Académico, nombrada para elaborar la propuesta en la que se basa el mencionado Programa.

⁵ Se trata de la encuesta realizada a una muestra de profesores de cuatro universidades (dos públicas y dos privadas), cuyos resultados, por dificultades que no viene al caso señalar aquí, sólo pueden mostrar tendencias, mas no conclusiones definitivas.

Por una parte, esta tradición profesionalizante de la universidad venezolana, la cual - independientemente de los efectos perversos generados al privilegiarla - es necesario reconocer que ha contado con destacados docentes, entregados a esa labor, con verdadero empeño por garantizar la calidad del egresado universitario, se resintió ante la presencia de la heterologación por méritos, que significaba el PPI, el cual estaba introduciendo parámetros que rompían con la homologación, por la vía del reconocimiento a la investigación, con lo cual muchos profesores de educación superior y en particular, de las universidades, tenían cerrada toda posibilidad de que su trabajo recibiera un reconocimiento; por la otra, en el gremio que agrupa a los profesores de las universidades públicas (Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios de Venezuela, FAPUV) se comenzó a generar un ambiente favorable a la idea de reconocer económicamente y de manera diferenciada, los logros académicos alcanzados por los profesores.

Esto es importante porque significó el rompimiento de la barrera interpuesta desde el gremio a toda posibilidad de evaluación de los profesores, teniendo en cuenta que todavía en los primeros años de la década de los noventa, su capacidad de convocatoria y movilización era considerable.

Dadas estas circunstancias, comienza en 1992 a tomar forma el Programa, coordinado por una Comisión (CONABA) integrada por representantes del gremio de profesores de las universidades públicas y, por el Estado, representantes designados por el Consejo Nacional de Universidades, la cual se instaló en 1993 y realizó su primera convocatoria el siguiente año.

Objetivos, objeto de evaluación e instrumentos del CONABA

El objetivo general del Programa de Beneficios Académicos se refiere taxativamente al «...desarrollo y fortalecimiento cualitativo de las universidades nacionales, mediante el estímulo y reconocimiento a los méritos de sus profesores.» (CONABA, 2001). En virtud de ello se pretende revalorizar las funciones de docencia, investigación, trabajo creativo y desarrollo profesional, extensión y servicio interno, mediante la evaluación por pares y el reconocimiento a los méritos alcanzados por los profesores, en cada una de estas funciones; sin embargo se hace énfasis en el privilegio de la docencia, concediéndole a ésta un puntaje superior al del resto de las funciones y que, en todo caso, no debe ser menor de sesenta puntos, para tener derecho a ser evaluado, además de que todos los ‘productos’⁶ que pertenecen a esta función son los que tienen una ponderación más alta; la evaluación de los ‘productos’ debe responder a los criterios de pertinencia social

6 El CONABA evalúa ‘productos’, entendidos como todo aquello generado por el profesor al realizar sus tareas académicas y hechos tangibles a través de la certificación oficial otorgada por la máxima autoridad de la dependencia o institución.

y científica, importancia, eficiencia, eficacia, calidad o cantidad, cuya ponderación corresponde a la Comisión Nacional establecer, de acuerdo con una orientación que, al igual que el PPI, privilegia los aspectos técnicos de la evaluación.

El 75% de los profesores con mayor puntuación que aspiren a obtener el Beneficio Académico serán seleccionados y distribuidos en tres niveles de méritos, de acuerdo con las siguientes proporciones aproximadamente: en el Nivel I, 10% de los profesores que obtengan la mayor puntuación, en el Nivel II se ubicará al 26% de los profesores que presenten los puntajes intermedios y en el Nivel III, 64% de los profesores que cumplan con los requisitos y presenten los menores puntajes.

Hay dos características del CONABA, que por su peculiaridad merecen la pena que se destaquen. Una, es la consideración de la complejidad del sistema universitario, el cual por su heterogeneidad y dispersión, requiere de un tratamiento también diferenciado, que reconozca las diferencias entre las instituciones y el contexto particular de cada una de ellas; en tal sentido, la otra característica justamente tiene que ver con el énfasis puesto por el Programa en la regionalización, para dar cuenta de las diferencias que se derivan de la distribución geográfica de las sedes centrales y los núcleos de las universidades. En consecuencia, los listados de productos se adaptan a cada región, los puntajes de los profesores son comparados con sus pares regionales y la evaluación es hecha regionalmente.

Actores: los evaluados y los evaluadores

En tanto la propuesta surgió del gremio de los profesores universitarios del sector público, éstos se constituyen en los que pueden participar voluntariamente del Programa, para lo cual se les exige haber sobresalido en la docencia y, al menos, en otra de las restantes funciones, ser ordinarios⁷ sin tener pendiente la presentación de su trabajo de ascenso en el escalafón, contratado o jubilado; para éstas dos últimas categorías se debe cumplir además con otros requisitos que establece el Reglamento.

El máximo órgano rector del Programa es la Comisión Nacional, constituida por representantes de la FAPUV y del Consejo Nacional de Universidades (CNU). Cada región cuenta con una Comisión Regional y cada universidad con una Comisión Universitaria. Tal como lo señala uno de los documentos del CONABA, «los compromisos e intereses compartidos, entre Autoridades Universitarias y Dirigentes Profesorales» (CONABA, 2001) determinan la integración y coordinación de estas Comisiones, sin embargo, se establece que los miembros de

⁷ Se entiende por profesor ordinario el que ha logrado su estabilidad en el trabajo y su permanencia en la institución no depende de renovaciones de contrato, sino del cumplimiento de requisitos mínimos de permanencia.

éstas, no pueden ejercer ningún cargo directivo en la universidad, ni de representación gremial, aunque los miembros de las Comisiones de las Universidades, por ser «profesores calificados, productivos, meritorios», sí pueden participar y ser premiados con el Beneficio Académico.

Importancia relativa del CONABA

El CONABA está dirigido sólo a los profesores de las universidades públicas, con lo cual quedan excluidos totalmente los que trabajan en otras instituciones del sector público y todos los profesores de las instituciones privadas, tanto universidades como institutos no-universitarios. Según cifras suministradas oficialmente, desde la primera convocatoria se han premiado 3.010 profesores (CONABA, 2000). Teniendo en cuenta que para este reconocimiento se dividió el país de acuerdo con regiones geográficas, es interesante observar la proporción significativamente mas alta, de profesores pertenecientes a las universidades ubicadas en la Región Capital.

Considerando que el objetivo final del CONABA es el de lograr mejorar la calidad de las universidades, privilegiando lo que más se hace en ellas: la docencia, - sin menoscabo de las otras funciones, que también son tomadas en cuenta, aunque en una proporción menor -, puede decirse que esta política no ha tenido el impacto deseado, si nos atenemos al número de seleccionados que apenas si representa cerca del 10% de las plazas que ofrecen las universidades públicas.

Por otra parte, en distintas instancias los profesores han manifestado sus objeciones al proceso, de cuya transparencia e idoneidad se han expresado dudas, no por la labor desempeñada por las Comisiones, sino por lo engorroso que resulta, en tanto se parte de la posibilidad de que el profesor aporte información falseada con relación a sus 'productos', requiriéndole entonces la certificación de los mismos, por parte de niveles superiores de la organización, con todo lo que ello representa en tiempo, esfuerzo y materiales.

Así, en la encuesta de cuyos resultados finales no podemos dar cuenta en este momento, encontramos una tendencia marcada a manifestar una opinión negativa, con relación al CONABA, por parte de los profesores encuestados o, con menor frecuencia, a tener una opinión positiva con observaciones, las cuales se refieren mayoritariamente a las dificultades encontradas en los trámites necesarios para participar.

Probablemente el muy escaso impacto que ha tenido el CONABA en la transformación universitaria, tiene que ver no sólo con problemas de funcionamiento y de estructura administrativa, sino con toda la carga que signifi-

ca haber tenido su origen en un gremio absolutamente desprestigiado por las prácticas populistas, que han caracterizado su conducta en los últimos años y que, aunque sin proponérselo sus dirigentes, la imagen que tiene el CONABA entre los profesores, responde más a ese modelo de conducta, que a una vocación realmente académica.

Esto es reforzado por medidas como la constitución de las Comisiones, por ejemplo, producto de arreglos entre las autoridades y los dirigentes gremiales, tal como ya fue señalado, arreglos que pasan por concesiones políticas y/o de grupo, que nada tienen que ver con los méritos académicos; el privilegio expreso de la docencia, el cual tiene el efecto perverso de cohonestar una de las deficiencias más notorias del sistema universitario, evidenciada en un pedagogisismo exacerbado, que reduce la actividad intelectual a un ejercicio de aula (Albornoz, 1999), que ha sido obstáculo importante para que la universidad venezolana sea realmente productora de conocimiento y no simplemente transmisora del mismo.

Otras iniciativas

Tanto el contexto político y económico del país, como el apremio sentido por las instituciones de educación superior, por las presiones ejercidas por los organismos internacionales, que constatan cómo en Venezuela llevamos dos generaciones de reformas de retraso (Lovera, 2001), crearon un clima que obligó a las instituciones, de manera aislada, a tomar medidas de evaluación de su personal docente y de investigación, premiando a quienes desarrollaran actividades de investigación, con una recompensa económica por una sola vez. Estos Programas, carentes de una planificación integral y sin un financiamiento garantizado, se han convertido en prácticas esporádicas, sin mayor repercusión e impacto, ni en la institución que los implanta, ni en la sociedad en su conjunto.

Por su parte el Estado, en la segunda mitad de la década de los noventa, trató de impulsar lo que llamó «Nuevo Trato», como política de educación superior, en la cual se contemplaba la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Académica y Administrativa de las Universidades Nacionales (Lovera, 2001). Esta política no pasó de la formulación de sus buenos deseos, en tanto no recibió el apoyo necesario y, por el contrario, fue rechazada por los gremios y las instituciones.

En 1998, se creó la Comisión Nacional de Desarrollo de la Educación Superior (CONADES), de muy corta duración y, rechazada desde el comienzo por considerarla como una intromisión que violaba la autonomía universitaria, fue eliminada en uno de los primeros actos del nuevo gobierno, que asumió en Febrero del año 1999, sin que pudiera presentar resultados concretos de su muy breve funcionamiento.

Al respecto, señala Lovera: «El Nuevo Trato, como posteriormente la CONADES, fueron percibidas... como una artimaña para evadir la discusión de temas fundamentales.» (2001: 124). Terminó la década sin que se abordara a fondo la reforma de la educación superior, para adaptarla a los nuevos tiempos.

El balance de fin de siglo

Como se evidencia del análisis realizado hasta aquí, el fin del siglo XX consiguió a Venezuela sustancialmente demorada, con relación a las reformas introducidas en la educación superior, por el resto de los países de la región.

El balance sólo es favorable, en tanto se han creado las condiciones que hacen posible el planteamiento de medidas, que hace unos años atrás no era posible ni siquiera mencionarlas. El impacto del PPI, después de once convocatorias, se hace sentir en el apremio que sienten los profesores por investigar y publicar, aunque no sean una mayoría; en el auge de las publicaciones científicas arbitradas; la creación de grupos de investigación y, en el plano institucional, la conciencia de la necesidad de apoyar estas actividades, no sólo como una manera de obtener recursos adicionales, sino por supervivencia en un mundo cada vez más competitivo.

Así, estas evaluaciones, implícitas tanto en el PPI como en el CONABA, hechas al margen de las instituciones, no son consideradas como en un principio lo fueron, como una violación de la autonomía universitaria realizada por agentes ajenos a las instituciones; también se asume con real convencimiento, que el desempeño académico debe ser reconocido, por lo que pertenecer a estos Programas se ha convertido en un orgullo para el profesor, y en un indicador del prestigio social de la profesión, tan deteriorado como el salario, en los últimos años.

De tal manera que, si estas políticas públicas se plantearon más como evaluaciones individuales y voluntarias de orientación tecnocrática, que permitieron complementar los salarios deprimidos de los profesores universitarios, en conjunto ofrecen también un saldo positivo para las instituciones de educación superior del país, convocadas hoy por una política pública, que se supone de más largo alcance, propuesta por el gobierno como un 'Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Universitaria en Venezuela', sobre la cual sin embargo, hay que señalar que no parece desprenderse de una concepción de la evaluación en términos del trabajo individual, con escaso impacto colectivo, reforzando la idea del profesor aislado, 'artesano solitario' (Cunha, 2001: 9).

La V República y la política de educación superior

Son innegables los cambios políticos que se han producido en Venezuela desde que se inició el gobierno de Hugo Chávez, con su consigna de crear una nueva república que, según sus cálculos sería la quinta, y de allí el nombre que se le ha dado al proceso, iniciado con la elaboración de una nueva Constitución Nacional, que obliga a la revisión de todo el marco legal del país para adecuarlo a ella.

**Venezuela ha
tomado con retraso
el tren de las
transformaciones
universitarias.**

En cuanto al tema de la educación superior la Constitución plantea varios principios, a partir de los cuales se han formulado un conjunto de medidas, muchas de las cuales todavía están sólo en el papel, que suponen una transformación y reestructuración del nivel. En este contexto se propone el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior.

De hecho los gobiernos de la IV República, de alguna manera abonaron el terreno para que todas estas reformas puedan darse, en concordancia con la propuesta y los recursos aportados por el Banco Mundial y otros organismos internacionales, cuyas ofertas de financiamiento no habían sido bien recibidas en el pasado.

En tal sentido, el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior tiene como objetivos: lograr una mayor pertinencia social de la educación superior, mejorar la equidad en el acceso y en el desempeño de los estudiantes, elevar la calidad de la educación superior, optimizar la eficiencia en el manejo de los recursos, reorganizar el sistema de educación superior y estimular la cooperación internacional (CNU/OPSU, 2000).

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

Uno de los objetivos del primer componente, se refiere a la necesidad de «brindar a los profesores universitarios del sector público, los incentivos y remuneraciones acordes con su nivel y su desempeño académico, a través de la creación de un sistema nacional de la carrera académica» (CNU/OPSU, 2000).

Es de esperar que la aplicación de esta política, que supone la evaluación permanente de los profesores, encuentre el clima apropiado de recepción, toda vez que, como ya se señaló, el camino recorrido por las iniciativas, casi aisladas que significaron el PPI y el CONABA, han preparado a las personas para aceptar la evaluación del desempeño, no como castigo o persecución, sino como la oportunidad de conocer mejor las capacidades, teniendo en cuenta una visión integral del quehacer académico.

La comparación con otros países

Como ya se ha dicho, Venezuela ha tomado con retraso el tren de las transformaciones universitarias. Mientras en otros países de la región, durante las dos últimas décadas del siglo XX, se pusieron en práctica un conjunto de políticas de evaluación, tendientes a producir cambios institucionales, de acuerdo con los nuevos tiempos, en nuestro país la inmovilización de la educación superior estaba generalizada y, como quedó dicho a lo largo del trabajo, sólo el PPI como iniciativa aislada, se desarrolló como una política de evaluación, que tomó del SIN mexicano algunas de sus orientaciones y objetivos, así como los procedimientos seguidos para realizar la evaluación.

En este sentido, Venezuela entraría entre el grupo de países que García Guadilla (1996) caracteriza por tener un sistema de incentivos financieros por productividad de la investigación, entre los cuales menciona a Argentina, Chile, Cuba, México y Uruguay.

De allí que la comparación con otros países latinoamericanos permite verificar las limitaciones del sistema de educación superior venezolano, aunque viéndolo de manera optimista también le ofrece al país la oportunidad de emprender las transformaciones aprendiendo de los errores cometidos, las limitaciones y los obstáculos encontrados por esos países, para no cometerlos. Falta por ver si las propuestas de cambio, efectivamente se materializan.

Referencias

- ALBORNOZ, Orlando «La profesión académica, los términos de referencia de su mejoramiento y capacitación: ¿Profesionales que enseñan o profesionales de la enseñanza?» **Educación Superior y Sociedad**. Caracas: Vol. 10, N° 1: 35-56, 1999.
- CONABA - Comisión Nacional para el Beneficio Académico a los Profesores Universitarios. *Cuadro Consolidado de Profesores Seleccionados*. Caracas: 2000.
- CONABA - Comisión Nacional para el Beneficio Académico a los Profesores Universitarios *Propósitos*. <http://www.conaba.org.ve> 2001
- CONICIT *Informe Estadístico (1989)*. Dirección de Política y Planificación del Sector. Caracas: 1990.

CNU - Consejo Nacional de Universidades/Oficina de Planificación del Sector Universitario *Plan de Implantación. Proyecto Mejoramiento de la Calidad y de la Equidad de la Educación Superior en Venezuela*. Caracas: 2000.

CUNHA, Maria Isabel *Formatos Avaliativos e a Construção da Docência: implicações políticas e pedagógicas*. **Avaliação**. RAIES, Campinas, Brasil: Vol. 6 Nº 2 (20), 2001.

Fundación Venezolana de Promoción del Investigador *Programa de Promoción del Investigador (Objetivos y Alcance)* <http://www.ppi.org.ve> 2001.

GARCIA GUADILLA, Carmen. **Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina**. Caracas: CRESALC/UNESCO, 1996

GARCIA GUADILLA, Carmen *Educación Superior en Venezuela en el contexto de una compleja transición política*. Trabajo para ser publicado en: Rodríguez, Roberto y Casanova, Hugo (Editores) **Reformas de los sistemas de enseñanza superior: una perspectiva internacional**. México: UNAM-ANUIES (en imprenta) (s/f).

GONZALEZ, Ernesto; AREVALO, Carmen y VELASCO, Manuel *Programa de Promoción del Investigador (PPI) en Venezuela: ¿Reconocimiento o estímulo?*. **Interciencia**. Caracas: 21 (2): 86-93, 1996. URL: <http://www.interciencia.org.ve>

LOVERA, Alberto *Nuevos y viejos tratos (y maltratos) a la educación superior: encuentros y desencuentros de la relación estado-universidad*. **Espacio Abierto**. Maracaibo: Vol. 10, Nº 1, 2001.

VESSURI, Hebe y BENAIGES, Ana María *PPI: Los investigadores opinan... Una encuesta de opinión*. Caracas: Programa de Promoción del Investigador, 1997 <http://www.ppi.org.ve>.

VILLARROEL, César *La importancia de la autorregulación en el proceso de evaluación. Reflexiones para el caso Venezuela*. **Cuadernos del CENDES**. Caracas: Año 15, Nº 37, 1998.

VILLARROEL, César *Sistema de Evaluación y Acreditación de las Universidades Nacionales*. Caracas: OPSU (mimeografiado) 2000.