



ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS PARA LA DISCUSIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Fecha de recepción: 29-06-03

Fecha de aceptación: 30-07-03

AMADO MORENO

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES - ESCUELA DE HISTORIA

Resumen

Este material es un análisis sobre las Propuestas para la Discusión de la Ley de Educación Superior enviado por el Ministerio de Educación Superior a las Universidades para obtener los diferentes puntos de vista, así como proposiciones en tal sentido. El contenido de este trabajo se orienta a ese propósito a partir de la exposición de los aspectos centrales que constituyen las Propuestas y las consideraciones que a las mismas es pertinente realizar.

PALABRAS CLAVE: Educación Superior. Autonomía. Retos. Principios. Democratización. Crisis. Subsistemas de Educación Superior. Reforma universitaria.

Abstract

ANALYSIS OF THE PROPOSALS FOR THE DEBATE ON HIGHER EDUCATION LAW

This material contains an analysis of the proposals for the debate on Higher Education Law issued by the Ministry of Higher Education and sent to Universities in order to obtain their different points of view, as well as their proposals regarding the issue. The content of this paper is orientated in this way, through the documentation of the central aspects that constitute said proposals and considerations that must be acknowledged and dealt with as a matter of urgency.

KEY WORDS: Higher Education. Autonomy. Challenges. Principles. Democratization. Crisis. Higher Educational Subsystems. University Reform



Introducción

Con estas Propuestas para la Discusión de la Ley de Educación Superior redactadas por el Ministerio de Educación Superior de la República Bolivariana de Venezuela se hace el quinto intento para elaborar y aprobar un nuevo instrumento legal que rijan a las distintas instituciones de Educación Superior. Los cuatro anteriores llegaron a ser formulados como anteproyectos y proyectos de ley y presentados al antiguo Congreso Nacional, sólo que ninguno de ellos pudo ser aprobado por diferentes motivos, que van, desde la oposición de las universidades autónomas, principalmente, hasta los criterios e intereses de orden político. Esto sucedió a pesar de que las fracciones parlamentarias mayoritarias eran de Acción Democrática y Copei y por iniciativas tomadas o compartidas por gobiernos nacionales presididos por Presidentes de la República militantes de esos partidos.

Cronológicamente estos intentos corresponden al Anteproyecto de Ley de Educación Superior (1981), elaborado por una comisión integrada por Enrique Faría Mata, Oscar García, Pedro Reyes, Benito Sansó, Víctor Guédez y José Brito González. Posteriormente el Ejecutivo Nacional siendo Presidente de la República Luis Herrera C., presentó al Congreso Nacional un Proyecto de Ley de Educación Superior (1984), redactado por la conocida Comisión de los sesenta, coordinada por el Dr. Miguel Lairysse. Luego una Comisión Bicameral del Congreso Nacional elaboró otro Proyecto de Ley de Educación Superior (1988). Finalmente, el Congreso Nacional nombró otra Comisión Bicameral, Cámara del Senado y Cámara de Diputados, con el fin de elaborar un Proyecto de Ley de Educación Superior presentado a ese organismo en el año 1998. Ahora en el 2003 el Ministerio de Educación Superior toma la iniciativa de presentar las Propuestas para la Discusión de la Ley de Educación Superior. (Ver a este respecto Una acción por el cambio y la transformación en la Universidad [1982-2001]). Universidad de Los Andes. (2001). Amado Moreno P., compilador y EDUCERE. Universidad de Los Andes, No. 3 y No. 4. (1998)

A pesar de que estos anteproyectos y proyectos de ley de Educación Superior tienen características y contenidos que los diferencian unos de otros, todos ellos han respondido al interés de integrar a las distintas instituciones de Educación Superior en un solo sistema. Tal esfuerzo, por lo tanto, ha sido sumamente complejo

dada la heterogeneidad y disparidad de las mismas, factores que han hecho infructuoso aprobar una nueva Ley de Educación Superior bajo los criterios de los redactores y parlamentarios del antiguo Congreso Nacional. Asimismo, los criterios de orden partidista para ejercer un cierto control y transformar sustancialmente la autonomía y la estructura democrática de las universidades autónomas han sido otras de las razones más importantes que desde estas instituciones se ha argumentado para discrepar y oponerse a los referidos instrumentos legales. En esta oportunidad estos dos elementos están igualmente presentes, lo cual no deja de ser paradójico y hasta contradictorio para unos representantes del Ministerio de Educación Superior de un gobierno que esgrime como argumento esencial su carácter revolucionario.

Una situación compleja y difícil se presenta, en particular, para las universidades autónomas puesto que el estatuto académico, legal y autonómico que las rige, la actual Ley de Universidades, es sustancialmente diferente, en todos los órdenes, a los reglamentos y demás instrumentos a los cuales el resto de las instituciones de Educación Superior están sometidos. Son modelos esencialmente diferentes. Podemos decir, que en la actualidad hay una superposición de cuatro modelos:

1. El de universidad autonómica que surge en el año de 1958 y es reformado parcialmente en el año 1970.

2. El organizativo de las universidades experimentales impulsado desde 1970 en el primer gobierno de Rafael Caldera y cuya mejor expresión es la Universidad Simón Bolívar. Posteriormente, esta universidad en el segundo gobierno de Caldera, 1993-1998, decreta su autonomía convirtiéndose en una estructura semi autonómica y semi experimental.

3. El del resto de las universidades experimentales cuyos reglamentos organizativos y organismos directivos dependen del Gobierno Nacional.

4. El de universidades privadas que, producto del crecimiento de la matrícula estudiantil y la ingerencia que tiene en el Consejo Nacional de Universidades la AVERU (Asociación de Rectores) y otros organismos para universitarios, se ha convertido en una alternativa y en confluencia de interés para competir y discrepar de la educación pública nacional.

A estos modelos hay que agregar los criterios burocráticos y administrativos que sobre la Educación Superior sustentan los funcionarios del Ministerio de Educación Superior dirigidos a convertir esa dependencia en el organismo rector de la Educación Superior del país.

Esta complejidad y diversidad de modelos y factores que intervienen en la actual situación de la Educación

Superior en Venezuela hacen que la universidad autónoma tenga un conjunto de elementos que se le oponen, aunado a las propias deficiencias, obsolescencias y extremo conservadurismo para transformarse a sí misma. Frente a este contexto los sectores universitarios que auténtica y legítimamente creen en la Universidad Autónoma y Democrática deben asumir una postura y una acción que la fortalezca y la revitalice, propugnando las reformas y los cambios pertinentes que sin dilación tienen que hacerse. De la misma manera, concebir para las otras instituciones de Educación Superior un proceso organizativo, estructuras académicas y formas de gobierno cónsonas con los principios de democracia, autonomía, calidad y pertinencia.

Es nuestro interés que este material sirva de reflexión y acción para que en el interior de las universidades se asuma un papel protagónico de transformación y cambio de la Educación Superior en el país.

Consideraciones previas

La Educación Superior es una realidad compleja que exige abordajes complejos. La crítica a la educación a lo largo de cuatro décadas ha estado dirigida a destacar su expansión, su diversificación, marcada tendencia a la privatización, y aristas académicas, administrativas y de inserción social.

Un arraigo en una prolongada crisis:

- Modos de relación con los saberes y organización de éstos.
- Sus procesos y prácticas de enseñanza e investigación.
- Sus responsabilidades como entes públicos ante la sociedad.
- Sus modelos de gestión académica.
- Modos de entender y practicar la autonomía.
- Sus modelos de gobierno.
- Sus sentidos éticos políticos.

Observaciones y consideraciones

Es un error sostener que a lo largo de cuatro décadas la crítica ha estado referida a esos cuatro aspectos de las universidades. Desde el punto de vista histórico es incorrecto suponer que en los años sesenta, cuando apenas existían las cinco universidades autónomas que actualmente continúan, ya había una crisis producto de la expansión, la diversificación y la privatización. Los problemas de este tipo comienzan a plantearse cuando en la década de los setenta del siglo pasado, en el primer gobierno de Rafael Caldera, se da inicio a la creación del

modelo de las universidades experimentales y demás instituciones de Educación Superior. Este proceso se profundiza en los ochenta y los noventa con la creación de casi un centenar de instituciones, aprobadas sin los mayores procesos de evaluación y estudio por parte del Consejo Nacional de Universidades. Las razones predominantes fueron reducir el ámbito de las universidades autónomas y de orden gubernamental-partidista para ejercer un dominio sobre ellas. La tendencia privatizadora para crear universidades e institutos de Educación Superior había comenzado en los años ochenta y se acentúa en los noventa vinculada a la generación de sectores económicos conectados con los gobiernos de turno, en especial con el Ministerio de Educación. Esta privatización tiene en el elevado número de estudiantes que quedan fuera de las universidades por las políticas de selección y cupos aplicadas al interior de las mismas y por parte de la OPSU el principal factor de estímulo.

En los años sesenta las universidades autónomas, unas más que otras, la situación política del país y la confrontación entre los gobiernos y estas instituciones tuvieron su máxima expresión. El resultado fue la reforma parcial a la Ley de Universidades en el año 1970 realizada por el Congreso Nacional de ese entonces.

Los factores señalados en la propuesta como expresión de una prolongada crisis tampoco permiten llegar a sostener de forma contundente que ellos hayan sido históricamente los más relevantes y significativos para haber provocado tal situación en términos de profundidad y continuidad. Existen otros que pueden ser indicados demostrando que en diversos momentos y situaciones han intervenido creando, principalmente en las universidades autónomas, una activa conflictividad, crisis y paralización de las actividades. En este orden de ideas, se pueden mencionar los permanentes y recurrentes conflictos por razones presupuestarias y financieras, la permanente y activa confrontación producto de las demandas de aumento de las reivindicaciones socioeconómicas, incremento y pago de los sueldos y salarios, y demás acuerdos gremiales que amparan a los diversos miembros del sector universitario, así como los conflictos en contra de las políticas de cupo y la exclusión de un elevado número de estudiantes que no pueden anualmente ingresar a las universidades.

Es necesario manifestar que los factores señalados en el documento tienen la debida importancia en la medida que ellos aluden directamente a diversas y contradictorias concepciones sobre la universidad, la autonomía, el saber y el conocimiento, y modelos de gestión universitaria, que se han expresado de distintas maneras en el interior

de las universidades, en la confrontación gobierno-universidades, entre el modelo universidades autónomas y universidades experimentales, pero que, en todo caso, las repercusiones y dimensiones de estas discrepancias se han expresado fundamentalmente política e ideológicamente.

Por lo anteriormente señalado, considero que la discusión sobre estas propuestas debería estar colocada en las implicaciones de un nuevo modelo organizativo de la Educación Superior en Venezuela.

Temas para la discusión

De los diferentes temas propuestos extraigo para su discusión los siguientes:

-Democratización de la Educación Superior.

-Participación en la construcción de un proyecto nacional.

-Replantear la formación en la perspectiva de la formación integral.

-Redefinición de los modelos de gestión institucional.

a) Con respecto al primer tema seleccionado por mí, manifiesto:

Un grupo de interrogantes surge a propósito de esta exigencia de democratización, la cual comparto en la medida que se exponga claramente su propósito y orientación.

¿A qué democratización se alude cuando se plantea este tema?

¿Se refiere a las exigencias planteadas en los artículos 62, 63, 66, y 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (C.R.B.V) con respecto a las universidades autónomas y los sistemas de elección y gobierno universitario?

¿ Está referida a la democratización en las universidades experimentales?

¿Se refiere a la democratización del ingreso estudiantil a las universidades y demás institutos de Educación Superior?

Al confrontar este tema con la forma como está expuesto en el documento la autonomía, (ver Punto III. Sobre las instituciones de Educación Superior), en lo que se refiere a Alcances de la Autonomía, y Reglamentos Institucionales, encontramos que la proclamada democratización no puede ser alcanzada al presentar serias contradicciones entre lo que se proclama y se formula explícitamente como autonomía y gobierno. Más adelante abordaré de nuevo este aspecto.

b) Con relación al segundo tema de discusión planteo lo siguiente:

Siempre ha sido para diversos sectores intelectuales y académicos universitarios controversial vincular las universidades a una propuesta de desarrollo nacional, sobre todo por el carácter crítico que debe tener la universidad frente los procesos locales, nacionales, regionales e internacionales de diversa índole, bien sean económicos, políticos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos. Cuando se plantea la participación de la Educación Superior en la construcción de un proyecto nacional, de nuevo vuelve a surgir esa controversia. En este sentido, es perfectamente legítimo preguntarse: ¿Cuál proyecto nacional? ¿Corresponde este proyecto con el Plan Nacional de Educación Superior cuya elaboración estará bajo la coordinación del Ministerio de Educación Superior y concertado, entre otros, por el sistema nacional de ciencia y tecnología? ¿No se ha cuestionado este sistema por sostener una orientación predominantemente tecnócrata y, como tal, sujeto al paradigma cientificista? (Ver a este respecto Consideraciones Previas de las Propuestas. p.5)

c) El tercer tema se refiere a replantear la formación en la perspectiva de la formación integral. La manera como está expuesta la idea que sustenta esta proposición permite formular diversas dudas para que una idea tan loable y pertinente pueda ser apreciada en toda su amplitud. Al referir la formación integral solamente a los estudiantes el proceso se parcializa, pierde todo contexto de reciprocidad e integridad entre los profesores y estudiantes. Por lo tanto, la deficiencia se hace evidente, lo cual implica que es necesario reformular la formación como un proceso integral y entenderla como un proceso interactivo entre los profesores, estudiantes y contenidos curriculares, entre otros.

d) El cuarto tema para la discusión exige la redefinición de los modelos de gestión institucional.

Las universidades y demás instituciones de Educación Superior sus normas, estructuras y esquemas de gestión tienen sus orígenes claramente definidos. Las universidades autónomas lo que ha sido históricamente la gestión institucional en gran medida tiene su origen en la Ley de Universidades del año 1959, reformada en 1970. Esta última reforma le imprime un determinado carácter a las universidades en su estructura, funcionamiento y gobierno totalmente diferente al resto de las instituciones de Educación Superior, bien sean experimentales, institutos universitarios de tecnología y colegios universitarios. Las universidades experimentales tienen una normativa más o menos general, que no incluye a la Universidad Simón Bolívar. Por lo tanto, redefinir los modelos de gestión institucional requiere necesariamente una evaluación y análisis detenido de los mismos para

ver cuál de ellos se acerca más a los propósitos de una reforma legal e institucional, o si por el contrario, deben plantearse nuevas formas de gestión. El carácter genérico de este tema para la discusión impide que este propósito se trunque en espera de una formulación más explícita. En todo caso es pertinente preguntarse. ¿Cuál es el modelo de gestión que piensa plantearse? ¿Es uno solo que integra a las todas las instituciones de Educación Superior? ¿O se respetan las diferencias entre sí de las instituciones y, por lo tanto, existe la posibilidad de plantear distintas alternativas dentro de una visión integral y global de la Educación Superior?

Sentido de las reformas

Se plantea una agenda común para el diálogo permanente entre el Estado y las instituciones. De esta agenda tengo apreciaciones y puntos discrepantes en cuanto a:

-Consideraciones de la Educación Superior como plataforma privilegiada para la educación.

¿Cuál es la concepción que subyace para sostenerla como una plataforma privilegiada? ¿Cómo se puede sostener sobre los otros niveles de la educación? ¿No representa una forma de desigualdad y discriminación tal afirmación?

-El compromiso con una gestión institucional sustentada en la autonomía responsable.

¿Qué significa autonomía responsable? ¿No guarda relación tal calificación de la autonomía con los sectores que siempre se han opuesto a la autonomía y al cogobierno universitario? ¿Sostener de esta manera una concepción de la autonomía puede ser parte de una agenda común, al tener una connotación tan vaga e imprecisa?

Propuestas para la Ley de Educación Superior

La Educación Superior

Definiciones generales. (p.14)

En el aparte No. 4 no se contempla el desarrollo en términos global e integral en cuanto al desarrollo científico, tecnológico, cultural, humanístico e intelectual de la Nación como una de las funciones de la Educación Superior, entre las allí establecidas.

Principios.

Existen contradicciones sobre lo que significan algunos de estos principios.

En cuanto al Principio de Equidad entender "la igualdad de condiciones y oportunidades para el acceso

a este nivel educativo y para el desempeño estudiantil exitoso" no deja de ser paradójico por cuanto el éxito no responde precisamente a criterios de igualdad, calidad, pertinencia y profundidad del conocimiento.

Formación integral. Anteriormente expresé mi observación a este respecto.

Autonomía. Se define solo por la naturaleza académica de las instituciones de Educación Superior. No pareciera que el cogobierno universitario fuera parte sustancial de la autonomía universitaria. En los términos en que está concebido y definido en la actual Ley de Universidades el régimen autonómico, la forma como se entiende este principio en tales propuestas representa un real retroceso y una verdadera amenaza para su plena existencia que, incluso, no se corresponde con el artículo 109 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (C.R.B.V.)

Articulación. Además de los propósitos por los cuales se plantea este principio debe estar el de redimensionar y reestructurar las instituciones de educación de acuerdo a su calidad, pertinencia y cantidad para un óptimo y eficiente funcionamiento de ese sistema.

Sobre el Sistema Nacional de Educación Superior

De los subsistemas

No existe ninguna definición ni composición de cada uno de los subsistemas que se proponen que permitan conocer cuáles serán sus atribuciones, propósitos y alcances. El único al cual se le asignan funciones es el correspondiente al Subsistema de Carrera Académica cuyas atribuciones permitirían el uso discrecional, aleatorio y circunstancial de las decisiones que puedan ser adoptadas por las personas o funcionarios que en un momento determinado ostenten los respectivos cargos de dirección.

Sobre las instituciones de Educación Superior

Alcances de la autonomía

La autonomía está basada en criterios burocráticos y arbitrarios de lo que supone una auténtica y legítima concepción de la autonomía. La afirmación de que "las instituciones de Educación Superior estarán facultadas para asumir algunas o todas las siguientes competencias" significa que el principio de autonomía se vuelve ambiguo y difuso en su aplicación. ¿Cuáles son los criterios que permitirían decidir cuáles instituciones tienen autonomía plena y cuáles no? ¿Cuáles competencias? Una profunda discusión a este respecto permitiría entender que la

autonomía universitaria en mucho más substancial que los criterios de tipo administrativo que aquí la sustentan.

Reglamentos Institucionales

La afirmación que los reglamentos institucionales de las universidades serán refrendados por el Ministerio de Educación Superior previa conformación con los preceptos constitucionales y legales, no significa otra cosa que una real y verdadera contradicción con la autonomía tal como está concebida y establecida con la actual Ley de Universidades, y un propósito intervencionista y reglamentista para estas instituciones las cuales no tendrían libertad para darse sus propias normas, estructuras, formas de gobierno y administración, entre otras atribuciones. Esta contradicción se hace más evidente cuando en el punto Sobre el gobierno de las instituciones de Educación Superior se afirma:

“ 48. Conforme al principio de autonomía, en el reglamento de cada institución de Educación Superior quedarán establecidas sus instancias y mecanismos de gobierno, las cuales se inscribirán dentro de las condiciones establecidas en este capítulo”. (p.35)

Nivel de estudios de postgrado

Al clasificar los estudios en dos categorías, estudios de especialización, conducentes a los títulos de especialista o magíster, y estudios doctorales, se dejan a un lado los estudios de postgrado no conducentes a título y la educación continua.

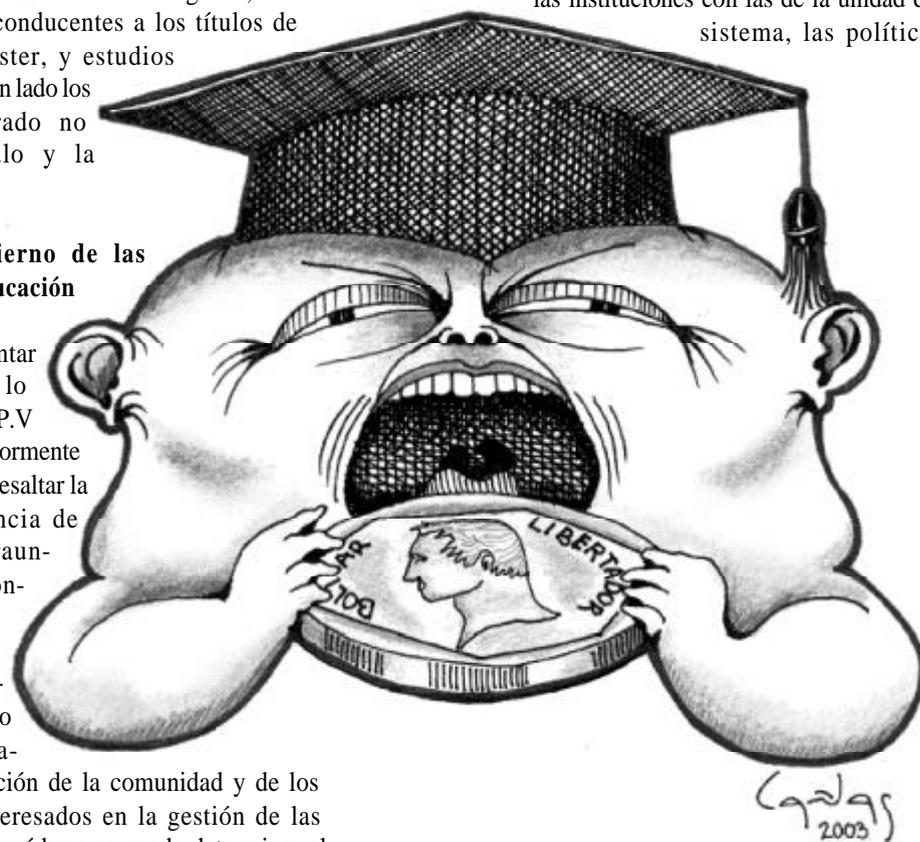
Sobre el gobierno de las instituciones de Educación Superior

Se debe confrontar este punto con lo establecido en la C.R.P.V en los artículos anteriormente citados. Es necesario resaltar la presencia e ingerencia de organismos extrauniversitarios en la conformación y ejercicio del gobierno de las instituciones de Educación Superior cuando se afirma que se garantizará la participación de la comunidad y de los sectores sociales interesados en la gestión de las instituciones. ¿Sobre qué base se puede determinar el

interés para participar en las decisiones y gestión de la Educación Superior? Asimismo, debe discutirse con mayor profundidad el voto ponderado del 10% para los profesores jubilados.

Conclusiones

El documento Propuestas para la discusión de la Ley de Educación Superior presenta las mismas características que los Proyectos de Ley de Educación Superior elaborados y presentados anteriormente por comisiones especiales nombradas por el antiguo Congreso Nacional, dirigidos fundamentalmente a afectar, disminuir y diluir en una macroestructura a las universidades autónomas en la autonomía y formas de gobierno, estructuras académicas, atribuciones y normas de funcionamiento. Esta afirmación se sustenta sobre la base de lo establecido en la parte referida a Componentes del Sistema Nacional de Educación Superior, punto 23, al afirmar que “el Sistema Nacional de Educación Superior está constituido por: el Ministerio de Educación Superior, que ejerce la rectoría del Sistema”, p.22, en las Relaciones del Sistema Nacional de Educación Superior que “están orientadas a: conciliar las exigencias de la autonomía de las instituciones con las de la unidad del sistema, las políticas



nacionales y las necesidades de la sociedad”, p.24, y los fines definidos para los reglamentos institucionales los cuales tienen que ser refrendados por el Ministerio de Educación Superior, p.28.

El tema de la integración de la Educación Superior debe partir de reconocer las diferencias organizativas en el orden académico, administrativo, funcionamiento, normativo, gobierno e institucional de las diversas instituciones que en Venezuela se crearon, sin que esto signifique la imposibilidad de llegar a ese propósito. Integrar no significa mezclar o diluir en una macro estructura totalmente homogénea a tales organismos educacionales.

En las universidades autónomas la discusión sobre un proyecto de Educación Superior ha estado signada por la ausencia de una auténtica expresión del profesorado en sus diversos ámbitos, lo que ha permitido que haya sido un proceso marcadamente dirigido por determinados factores de poder y la presencia de sectores para universitarios como la AVERU, y la influencia de rectores y ex rectores en sus concepciones y experiencias de

gobierno, así como representaciones del antiguo Congreso Nacional.

Esta discusión debe tomar sustanciales elementos de reforma y cambios institucionales tanto para las universidades como para las demás instituciones de Educación Superior a partir de un análisis profundo de la obsolescencia, pertinencia y vigencia de las estructuras académicas y organizativas de las mismas. Debido a las omisiones que en tal sentido ha tenido, principalmente referente a las universidades, pareciera que la elaboración de un nuevo Proyecto de Educación Superior es un problema de urgencia, antes que de pertinencia, importancia, proyección y trascendencia.

Este análisis crítico realizado a las propuestas no niega ni descalifica el valioso aporte que tiene para la discusión y elaboración de una Ley de Educación Superior los principios y retos expuestos en tal documento. Estos Principios y Retos de la Educación Superior forman parte de la Declaración Mundial de la UNESCO. 

Bibliografía

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2000) Vadell Hermanos Editores. Caracas.
 EDUCERE, *La revista venezolana de educación*. Mérida. Universidad de Los Andes. Año 1, N° 3. 1998
 EDUCERE, *La revista venezolana de educación*. Mérida. Universidad de Los Andes. Año 2, N° 4. 1998
 Ministerio de Educación Superior (2003). Propuestas para la Discusión de una Ley de Educación Superior.
 Universidad de Los Andes Vicerrectorado Académico. Mérida
 Moreno Amado P. Compilador. Una acción por el cambio y la transformación en la Universidad (1982-2001). Universidad de Los Andes. Mérida



EL VALOR Y EL DINERO

Ciccone German cuenta la historia de un hombre que, contando con su inmensa riqueza e impulsado por su infinita ambición, quiso comprar todo lo que estaba a su alcance. Después de llenar sus numerosas casas de muebles, automóviles, joyas y ropas, resolvió comprar otras cosas.

Compró la ética y la moral, y en este momento fue creada la corrupción.

Compró la solidaridad y la generosidad, y entonces se creó la indiferencia.

Compró la justicia y sus leyes, y nació inmediatamente la impunidad.

Compró el amor y los sentimientos, y surgió el dolor y el remordimiento.

El hombre más poderoso del mundo compró todos los bienes materiales que quería poseer y todos los valores que deseaba dominar. Hasta que un día, ya embriagado por tanto poder, resolvió comprarse a sí mismo.

A pesar de todo el dinero, no consiguió realizar su intento. Entonces, a partir de aquel momento, se creó en la conciencia de la Tierra un único bien al que ninguna persona puede colocar un precio: su propio valor.

Paulo Coelho