



LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Propuesta de la Cámara de Diputados





Proyecto de Ley DE EDUCACIÓN SUPERIOR

INFORME QUE PRESENTA LA SUBCOMISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA
COMISIÓN PERMANENTE DE EDUCACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA SU DISCUSIÓN / Dic. 1997

Los últimos treinta años han sido los de mayor crecimiento de la educación superior en Venezuela, y su evolución se caracteriza por una expansión cuantitativa generada en buena medida por la incorporación de ingentes recursos humanos a la educación, lo cual directamente favoreció la creación de una poderosa clase media profesional cuyo desarrollo entre otras variables se debe a los significativos progresos de la educación básica, media y profesional.

A lo largo de las tres últimas décadas, se fueron diversificando las instituciones de educación superior, provocando profundas modificaciones tanto en las estructuras sociales como en los métodos de enseñanza y aprendizaje. Las Universidades han venido funcionando dentro del marco de la Ley de Universidades, que se ha vuelto obsoleta dada la complejidad que ha adquirido la educación superior. De hecho, la sociedad venezolana requería la formación de recursos humanos capaces de intervenir en la construcción de la infraestructura social necesaria para la modernización del país.

A estas consideraciones debe agregarse la ruptura de los conceptos fundamentales de la autonomía universitaria, la cual ha sido afectada en algunas de sus funciones, pues la dirección en las instituciones universitarias, cuya gerencia reposa en los Consejos Universitarios o sus equivalentes, la función de planificación global y laboral, han pasado a otras manos. En efecto, el presupuesto universitario siempre deficiente para mantener el modelo actual, es orientado por los gremios y las entidades oficiales dejando solamente a la administración universitaria la responsabilidad de su simple ejecución. Esto ha sido consecuencia de una distorsión que ha llevado a que más de un 80% del presupuesto se destine al pago de beneficios directos o indirectos del personal académico y personal administrativo, técnico y de servicio, minimizando la atención a las actividades académicas y comprometiendo inclusive las posibilidades de nuevos desarrollos.

El manejo del recurso humano, estrictamente reglamentado por la Ley de Universidades, la normativa legal vigente y las actas convenios ha homologado al sector universitario sin discriminar la localización y la pertinencia de las entidades educacionales. Como



consecuencia de ese proceso, la remuneración y la jerarquización docente e investigativa es inconvenientemente uniforme cuando la carrera académica no lo es y está bajo control de los gremios, los cuales se han convertido paulatinamente en entes que discuten directamente con el gobierno las actas convenios, tomando en cuenta sólo algunos aspectos de los problemas institucionales, dejando de lado a los organismos del cogobierno universitario.

En relación con la organización de las universidades, éstas se desenvuelven con rígidos patrones organizativos impuestos por la Ley de Universidades, o por disposiciones especiales del Consejo Nacional de Universidades.

Mientras que los Institutos y Colegios Universitarios se rigen por disposiciones y reglamentos emitidos por el Ministerio de Educación, lo cual limita su creatividad y/o su eficiencia, amén de que su crecimiento desbordado ante lo cualitativo ha determinado el funcionamiento de carreras tradicionales sin mucha coincidencia con los requerimientos de las regiones, o del país.

El desarrollo de las instituciones de educación superior dentro de un cuadro financiero restrictivo ha permitido el crecimiento de programas académicos en diversas ciudades, incluso fuera de la competencia regional asignada a las instituciones, originando improvisación, duplicación de esfuerzos y competencia presupuestarias de instituciones oficiales.

II - Desafíos de la Educación Superior

Las tendencias que ha mantenido la educación superior están limitando seriamente el desarrollo del sector y por ello se requieren cambios estructurales, no solamente legales sino también en las concepciones de las políticas relativas a la manera de organizar a las instituciones y de financiar el subsistema de educación superior. Así mismo, es necesario modificaciones importantes para mejorar la calidad de la labor académica, la pertinencia, la eficacia, la reforma de la enseñanza y la incorporación de modernas tecnologías de formación dentro de un marco de democratización de las instituciones, de globalización y de regionalización, aplicando los conceptos de descentralización administrativa.

La búsqueda de soluciones a los problemas de la educación superior requiere de estrategias fundamentales para su mejoramiento a través de una legislación adecuada o de acuerdo con las condiciones actuales de las instituciones de Educación Superior.

De los análisis realizados, que son abundantes en el sector y de los desafíos que requiere la educación superior se concluye, que es necesario disponer de una visión novedosa que cambie las demandas de educación superior con una correcta pertinencia, destacando los principios de autonomía, financiamiento, regionalización e integración dentro de un modelo flexible y moderno que apunte hacia el uso de nuevas tecnologías que Venezuela requiere para su progreso integral. Esta visión que constituye un reto para el país, ha sido recogido de manera sustantiva en el Proyecto de Ley de Educación Superior.

Políticas y Estrategias del Proyecto III- Autonomía

El concepto de autonomía es una potestad de las universidades como instituciones, que tienen como misión fundamental la búsqueda de la verdad y el conocimiento a través del ejercicio de la libertad intelectual. Es en sí misma un medio esencial e implica los atributos de autonomía plena para organizar de manera libre y abierta su estructura y para dictar sus estatutos internos. Autonomía académica para planificar, organizar y realizar los programas de investigación, docencia y extensión, autonomía administrativa para elegir, nombrar sus autoridades, designar su personal y administrar sus recursos materiales, humanos y financieros con total libertad.

Los Colegios e Institutos Universitarios y demás instituciones diferentes a las universidades dispondrán de autonomía dentro de opciones relativas a su grado de desarrollo. Por todo ello el Proyecto es categórico al afirmar que:

LA AUTONOMÍA ES UNA POTESTAD DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS Y DEBE SER CONCEBIDA COMO AUTONOMÍA PLENA PARA TODAS LAS UNIVERSIDADES, LAS DEMÁS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS LA ADQUIRIRÁN DE ACUERDO CON SU GRADO DE DESARROLLO, PERO EN TODO CASO,

CONSERVARÁN LA NATURALEZA Y LOS OBJETIVOS PARA LOS CUALES FUERON CREADAS.

IV-Gratuidad

El principio de gratuidad garantizado por el Estado en la Constitución Nacional, se ha dirigido en un discurso político, lo que no ha permitido una instrumentación correcta del principio constitucional señalado en la Ley de Universidades orientado a proporcionar la contribución de personas con recursos, al financiamiento de la educación superior. Ese discurso ha generado efectos contrarios, favoreciendo mecanismos procedimentales que han permitido que ciertos estratos estudiantiles acomodados ingresen al subsistema universitario de manera absolutamente gratuita, en desmedro de la clase de pocos recursos que prácticamente no puede ingresar a las universidades, por tanto, el Proyecto de Ley revisa el concepto de gratuidad dentro de una estrategia basada en el más profundo sentido de justicia social y equidad humana, a los fines de garantizar enseñanza gratuita y protección integral, a estudiantes de bajos recursos.

Dentro de esta situación, los estudiantes provenientes de familias con recursos deben contribuir con el cofinanciamiento del subsistema, e igualmente sincerar las matrículas de estudios de postgrados para evitar que estos programas se ofrezcan de manera gratuita. Es más, aquellos cursos necesarios para el desarrollo social de importancia estratégica del país, deben financiarse mediante el sistema de créditos, favoreciendo a aquellos estudiantes que materialmente no pueden sufragar con el costo de sus estudios.

El financiamiento al estudiante de escasos recursos se realiza íntegramente con cargo a un Fondo de Desarrollo Estudiantil conformado con las contribuciones obligatorias de los estudiantes provenientes de estratos sociales que dispongan de recursos económicos.

La tesis que el proyecto de Ley contiene está sustentada en los siguientes postulados:

DEFENDER EL COMPROMISO DE LA JUSTICIA SOCIAL Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTUDIAR EN LA EDUCACION SUPERIOR SI SE POSEE CAPACIDAD PARA ELLO.

GARANTIZAR QUE TODO VENEZOLANO CON LA

CAPACIDAD Y MÉRITOS NECESARIOS, TENGA ACCESO Y PUEDA CURSAR ESTUDIOS SUPERIORES, AUN NO TENIENDO LOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA SUFRAGAR SUS ESTUDIOS. LOS ESTUDIANTES CON MEDIOS DE FORTUNA DEBERÁN CONTRIBUIR OBLIGATORIAMENTE AL FONDO DE DESARROLLO ESTUDIANTIL.

CREAR UN FONDO DE DESARROLLO ESTUDIANTIL EN CADA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR CONFORMADO POR LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES QUE TENGAN RECURSOS PARA ELLO Y CON LOS APORTES GUBERNAMENTALES E INSTITUCIONALES NECESARIOS.

V-Evaluación, acreditación, información. La Ciudad

El Proyecto de Ley establece el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación e Información Universitaria, que estimula la competitividad entre las instituciones en lo que respecta la actividad académica, eficiencia y productividad.

En este sentido el Proyecto de Ley contempla lo siguiente:

LA EVALUACIÓN ES UN REQUISITO OBLIGATORIO PARA TODAS LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, TENDRÁ CARÁCTER PERMANENTE Y OBLIGATORIO Y DEBERÁ REALIZARSE SEGÚN PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO QUE AL EFECTO SE DICTE.

LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEBERÁN CUMPLIR UN PROCESO QUE COMPRENDE: LA AUTOEVALUACIÓN, LA EVALUACIÓN EXTERNA Y LA ACREDITACIÓN, CUYO OBJETIVO FUNDAMENTAL ES CONSTATAR QUE ESTAS INSTITUCIONES CUMPLAN CON LOS MÁS ALTOS REQUISITOS DE CALIDAD EN LA DOCENCIA, LA INVESTIGACIÓN Y LA EXTENSIÓN Y REALICEN SUS PROPÓSITOS Y FUNCIONES EN EL ÁMBITO PARTICULAR DE SU DESENVOLVIMIENTO DE ACUERDO A LO PAUTADO POR LA LEY DE SUS NORMATIVAS PARTICULARES.

SE CREA UN SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN E INFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR CUYA



INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES SERÁN ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO QUE AL EFECTO SE DICTE.

IMPULSAR LA CREACIÓN DE AGENCIAS O CENTROS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIAS INDEPENDIENTES, QUE COADYUVEN EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR UTILIZANDO UNA METODOLOGÍA CIENTÍFICA Y OBJETIVA. ESTAS AGENCIAS O CENTROS DEBERÁN SER APROBADAS POR EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN E INFORMACIÓN.

VI - Integración

Un aspecto fundamental del Proyecto de Ley es el de la integración. Este es un tema difícil y delicado que amerita amplias discusiones para establecer un postulado definitivo para lo cual habrá que definirse respetando las especificidades del sistema binario.

Se propone una integración total, y se procede en forma gradual, comenzando en los niveles regionales por los Consejos Estadales o Regionales.

VII - Estructura

Otro aspecto crítico es la cantidad de Consejos que establece el Proyecto de Ley, así como su conformación. Esto podría obviarse si las atribuciones que ahora se enuncian para cada Consejo, se establecen con claridad, así como los objetivos generales que deben cumplir las instituciones en ejercicio de su autonomía. En este orden de ideas pensamos que la ley debe:

.Crear el Consejo Nacional de Educación Superior.

.Mantener el Consejo Nacional de Universidades pero con diferente integración y funciones.

.Crear el Consejo Nacional de Institutos y Colegios Universitarios.

.Crear los Consejos Estadales y Regionales de Educación Superior, con funciones de planificación, integración, supervisión y control, como la vía más acertada para lograr la descentralización de la Educación Superior y favorecer la máxima integración posible entre las instituciones que conforman el subistema.

VIII - Financiamiento

El financiamiento de la Educación Superior es una responsabilidad del Estado con todas las modalidades que cada institución cree para la generación de ingresos propios complementarios y que permita el apoyo al sector en materia de formación académica, investigación y desarrollo científico-tecnológico.

En este sentido se propone:

Orientar una estrategia hacia la consecución de un presupuesto adecuado a la calidad y funcionamiento del sistema mediante asignaciones presupuestarias calculadas como un porcentaje fijo en el presupuesto nacional, a objeto de financiar el funcionamiento de las instituciones universitarias oficiales.

El Proyecto de Ley contempla:

1. En el artículo 26 una asignación no menor del 8% del Presupuesto Nacional para la Educación Superior.

2. La creación de Fundaciones Fondo de Financiamiento para la Educación Superior en cada Entidad Federal.

Se debe plantear el deslastre a futuro del presupuesto relativo al financiamiento de pensiones y jubilaciones, creando Fondos de Retiro con carácter obligatorio en cada institución, que asuma la responsabilidad de pagar los derechos sociales del personal que abandona el sector universitario, lo que no está contemplado en el proyecto.

IX - Con respecto a Instituciones de Educación Superior Privada

El Proyecto de Ley contempla un articulado extenso por lo que se recomienda ajustarse exclusivamente a los que contempla el Proyecto de Ley en sus disposiciones fundamentales y en los artículos referidos a las atribuciones de los Consejos Nacionales y Regionales.

X - De las elecciones en la Educación Superior

El Proyecto de Ley introduce elementos propios de los Reglamentos que deben elaborarse en las

instancias del gobierno de cada institución. En tal sentido se recomienda estudiar a fondo esta materia con la finalidad de simplificarla.

El Proyecto de Educación Superior elaborado por la Comisión Bicameral desde 1995, posee 449 artículos, lo cual es el resultado de un amplio ciclo de discusiones, consultas y eventos que significaron la participación y colaboración de un vasto sector de personas y de instituciones; sin embargo observamos a lo largo de su extenso articulado la posibilidad de fusión de algunos artículos y la modificación de otros, que permita una simplificación razonable del proyecto. En consecuencia el proyecto permite sentar las bases para una mejor articulación entre las 114 instituciones de Educación Superior que existen hasta el momento y la inserción de las próximas, lo cual redundará en un mejor aprovechamiento de los recursos del sector. Esto lleva a cumplir con el artículo 26 de la Ley Orgánica de Educación, donde se especifica que la Ley Especial "Establecerá la coordinación e integración de las instituciones del nivel de Educación Superior, sus

relaciones con los demás niveles y modalidades, el régimen, organización y demás características de las distintas clases de instituciones de Educación Superior, de los estudios que en ella se cursa y de los títulos y grados que otorguen y las obligaciones de orden ético y social de los titulados".

Conclusión

LA COMISIÓN PERMANENTE DE EDUCACIÓN RECOMIENDA UNÁNIMEMENTE LA APROBACIÓN EN PRIMERA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL NOMBRAMIENTO DE UNA SUB-COMISIÓN ESPECIAL QUE REVISE LOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DEL ARTICULADO, A FIN DE SER CONSIDERADOS EN LA SEGUNDA DISCUSIÓN.

*Documento presentado en diciembre de 1997,
y aprobado en febrero de 1998*

