

PROPOSICIONES FUNDAMENTALES PARA LA LEY DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

FUNDAMENTAL PROPOSALS
FOR THE UNIVERSITY LAW

PROPOSIÇÕES FUNDAMENTAIS
PARA A LEI DE EDUCAÇÃO UNIVERSITÁRIA

LUIS FUENMAYOR TORO
lft3003@yahoo.com
Universidad Central de Venezuela. Facultad de Medicina.
Caracas. Venezuela

Fecha de recepción: 04 de febrero de 2011
Fecha de aprobación: 20 de febrero de 2011



Resumen

Se presentan proposiciones para la Ley de Educación Universitaria, que abordan los aspectos: autonomía y democracia, distribución de las funciones actuales del Consejo Universitario con nuevos órganos del cogobierno, formación de especialistas e investigadores, reestructuración del pregrado (reducción de su duración, ejercicio profesional supervisado y restricción del trabajo de tesis a los programas académicos), ingreso estudiantil con equidad y sin exclusión, creación de sólo dos grupos de profesores (personal académico y profesionales docentes), carrera académica institucional y evaluación gubernamental del sistema. Se proponen, además, cambios puntuales que corrijan distorsiones en el funcionamiento universitario y que impulsen un mejoramiento de la calidad de las instituciones.

Palabras clave: educación universitaria, cogobierno, autonomía y democracia, ingreso estudiantil, cambios académicos.

Abstract

Some proposals for the University Education Law are given that deal with aspects such as: Autonomy and democracy, distribution of the current functions of the University Council with nine co-governing bodies, formation of specialists and researchers, restructuring of undergraduate studies (decrease of duration, supervised professional development and restriction of the undergraduate thesis from academic programs), student admission with equity and without exclusion, creation of only two groups for professors (academic personnel and a professional academic personnel), intuitional academic career, and governmental evaluation of the system. Furthermore, specific changes are proposed that correct distortions in the university functioning that foster an improvement of quality of universities.

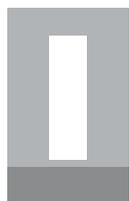
Keywords: university education, co-government, autonomy and democracy, student admission, academic changes.

Resumo

ASe apresentam proposições para a Lei de Educação Universitária, que abordam os aspectos: autonomia e democracia, distribuição das funções atuais do Conselho Universitário com novos órgãos do cogoverno, formação de especialistas e investigadores, reestruturação do pré-grau (redução de sua duração, exercício profissional supervisionado e restrição do trabalho de tese aos programas acadêmicos), ingresso estudiantil com igualdade e sem exclusão, criação de somente dois grupos de professores (pessoal acadêmico e profissionais docentes), carreira acadêmica institucional e avaliação governamental do sistema. Se propõem, além disso, mudanças pontuais que corrijam distorções no funcionamento universitário e que impulsionem um melhoramento da qualidade das instituições.

Palavras chave: educação universitária, co-governo, autonomia e democracia, ingresso estudiantil, mudanças acadêmicas.

INTRODUCCIÓN



uego de haberse aprobado la Ley Orgánica de Educación (LOE) (Asamblea Nacional, 2009), en la cual nada se hizo para corregir los vicios existentes en las instituciones en materia académica, ni tampoco para resolver las insuficiencias actuales ni para fomentar una transformación universitaria que impulse la constitución de una universidad contemporánea (Fuenmayor Toro, 2009), la Asamblea Nacional aprobó una Ley de Educación Universitaria (Asamblea Nacional, 2010) en la que se repetían las mismas fallas y que luego fue vetada por el presidente de la República por inaplicable. Sigo pensando, como hace 10 años lo señalé (Fuenmayor Toro, 2001), que, dada la complejidad y la heterogeneidad del sistema universitario, se debería elaborar una ley de universidades en la que se incorporen también los politécnicos, los pedagógicos y los institutos de altos estudios, cuya misión fundamental sería la generación de conocimientos, además de la formación de investigadores y profesionales del más alto nivel, quienes serían piezas fundamentales en el despegue de Venezuela del subdesarrollo en que se encuentra sumida. Para ello, es urgente tener una nación que deje de vender materia prima y vivir de una renta, para desarrollar aguas abajo la industria petrolera con la producción de mercancías de un valor agregado mucho mayor (Arcaya, 1993).

La LOE ha debido crear el sistema de educación superior, así como definir sus instituciones integrantes, sus funciones, sus comunidades, sus órganos de dirección y sus características generales, todo ello dentro del marco de la Constitución vigente (Asamblea Nacional Constituyente, 2000). Ha debido reafirmar el carácter autónomo de las universidades, politécnicos, pedagógicos e institutos

de altos estudios, sitios por excelencia donde se efectúa la producción de conocimientos científicos y humanísticos, con el énfasis debido en la responsabilidad que este privilegio conlleva, lo que hace inaceptable su distorsión o su perversión. Tal carácter se entiende en función de las actividades académicas institucionales, principalmente las derivadas de la creación intelectual, las cuales no pueden tener otro límite que las fronteras de la inteligencia humana y los linderos del conocimiento y de la imaginación (Fuenmayor Toro, 1993). Lamentablemente, el instrumento aprobado por el Gobierno (Asamblea Nacional, 2009) no se ocupó realmente de la educación y mucho menos de la educación universitaria (Fuenmayor Toro, 2009), lo que constituye un impedimento, difícil de superar, para la aprobación de una ley de educación universitaria distinta a la vetada por el presidente, pues los principios establecidos en la LOE, contrarios al desarrollo de la educación superior venezolana, están firmes y no se está discutiendo su necesaria modificación.

La Ley de Universidades e Instituciones Similares, que substituiría a la ley reformada en el primer gobierno de Rafael Caldera (Congreso Nacional, 1970), sería una de las leyes especiales señaladas en la LOE, a la cual deberían agregarse luego una ley de institutos y colegios universitarios y otras leyes sobre áreas particulares, entre ellas una ley de financiamiento y otra para completar la planta física de las instituciones. La Ley de Educación Universitaria aprobada por la Asamblea Nacional (2010) es una ley que trata de abarcar toda la educación superior, lo que sería su primer inconveniente. Desde 1979, se ha tratado de elaborar una ley que abarque todo el sistema de educación universitaria, pero ha sido imposible. Parece que se está repitiendo la historia de fracasos. En todo caso, este trabajo no tiene como objeto el estudio de la ley vetada por el presidente, pues, en principio, este instrumento dejó de existir en el mismo momento en que la Asamblea Nacional le levantó la sanción. Quienes deseen conocer sus características, limitaciones y distorsiones pueden consultar a Fuenmayor Toro (2 de enero de 2011). Independientemente de que muchos universitarios partidarios del Gobierno aplaudieron las supuestas bondades del instrumento legal elaborado, el Gobierno mismo reconoció su inaplicabilidad en palabras del propio presidente de la República.

Para orientar y facilitar la discusión que se debe dar sobre la Ley de Educación Universitaria, se presenta un grupo de temas fundamentales con sus respectivas proposiciones, algunas mejor terminadas que otras, para su discusión. Éstas han surgido del análisis del funcionamiento de las universidades desde 1958 hasta hoy, pero no se pretende presentar todos los cambios necesarios. Se espera que el espacio que se ha abierto para la discusión de la Ley de Universidades y para la transformación de las mismas sirva realmente en la promoción de un diálogo fecundo

entre los distintos sectores universitarios y el Gobierno, y nos permita recordar lo que debería ser la universidad venezolana (Villarreal, 1º de julio de 2008), para superar el estado de subdesarrollo y asumir la vigencia real de la soberanía nacional, más allá de los simples deseos.

1. AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA

La *Constitución* vigente, aprobada en referéndum en 1999 (Asamblea Nacional Constituyente, 2000), garantiza la autonomía universitaria en una forma clara, por lo que cualquier ley debería reafirmar lo establecido constitucionalmente. Sin embargo, es necesario definir el *recinto universitario*, pues éste es el espacio donde se aplica la autonomía y donde se pueden producir confusiones, si no se eliminan en la nueva definición, las restricciones del mismo establecidas en la Ley reformada de Caldera (Congreso Nacional, 1970) y en el Reglamento de la Ley promulgado por el gobierno de Leoni (Presidencia de la República, 1967), instrumentos que lo limitaban a salones y laboratorios de clase. Los llamados revolucionarios de entonces, muchos todavía en el gobierno del presidente Chávez, enfrentaron vehementemente, junto con sectores socialcristianos y socialdemócratas avanzados, el contenido de la Reforma de la Ley señalada, razón por la cual es de suponer que la Asamblea Nacional actual no tendría ningún problema en rescatar la correcta definición del recinto universitario y plasmarla en la futura ley universitaria.

En relación con la democracia universitaria sólo recordaré que la universidad es una sociedad de conocimientos y, como tal, sus jerarquías no se establecen como se hace en una república, sino que deben ser el resultado del nivel de conocimientos, formación y experiencias que se posean. Un profesor titular, al igual que un general de división, no alcanzan esas posiciones por elección, sino a través de la realización de estudios a profundidad. Equiparar la universidad a una república es un error garrafal, producto de una ignorancia crasa sobre la materia. El tutor de un estudiante de doctorado no es su jefe; es el académico con la preparación para llevar a feliz término los estudios e investigaciones del estudiante. Por lo tanto, las disposiciones que igualan académicamente a estudiantes y profesores son totalmente infelices y las que asignan el voto a los trabajadores son inadmisibles e inconstitucionales.

El rector de una universidad no es el equivalente del presidente de la República o de un gobernador; debería ser el sabio conductor de la institución. Debe tener lo que se conoce como *auctoritas* y en ello reside su autoridad, posición y jerarquía. Lamentablemente, las perversiones ocurridas en las universidades han ido desvirtuando el deber ser académico hasta hacerlo susceptible de interpreta-

ciones impías. Si se quiere ahondar en este campo, puede leerse otro ensayo publicado en esta revista: Fuenmayor Toro (2008).

2. SEPARACIÓN DE ATRIBUCIONES

Una de las mayores causas de distorsiones de la universidad venezolana ha sido la concentración de funciones que se da en el seno del Consejo Universitario o su equivalente. Estos organismos tienen asignadas por la ley atribuciones de carácter reglamentario y normativo, de elaboración de políticas ejecutivas, disciplinarias, electorales y contraloras, sobre sus dependencias, comunidades académicas y sobre el personal de apoyo (Fuenmayor Toro, 2001). Tal concentración de facultades en un único organismo lleva a la situación de que muchas veces sus integrantes son jueces y partes de las situaciones analizadas y a decidir, por lo que las decisiones no necesariamente obedecen al interés de la institución como un todo y, en muchas ocasiones, son incluso contrarias a éste.

Se debe además evitar que los cuerpos colegiados se corporativicen, práctica usual impulsada por los partidos políticos en el pasado y que sigue vigente a través de sus despojos sucesorales (Fuenmayor Toro, 2001), la cual hace que las decisiones tomadas no respondan a los intereses institucionales, sino que beneficien intereses ajenos de individualidades o de grupos intra o extrauniversitarios. El Consejo Nacional de Universidades no ha estado al margen de estas situaciones.

Enfrentar esta práctica perversa desde su origen significa distribuir las funciones institucionales entre distintos órganos de cogobierno de la misma jerarquía, integrados según las atribuciones que se les asigne, para que en forma automática se produzca el control de unos organismos por los otros y viceversa (Fuenmayor Toro, 3 de junio de 2001), y pueda desarrollarse con eficacia el autocontrol institucional necesario, con la menor injerencia externa posible.

2.1. Consejo Universitario o Directivo

Se propone mantener la existencia de un Consejo Universitario o Directivo, presidido por el rector, en el que no estaría ninguna otra autoridad ejecutiva institucional. Sería el máximo organismo de dirección académica de la universidad, con funciones normativas y reglamentarias, de elaboración de las políticas, de aprobación de los planes de estudio y de los diseños curriculares de pregrado y postgrado, de los programas de investigación y extensión, de las relaciones con la sociedad, el Gobierno y la producción y de las relaciones internacionales; del estableci-

miento de aranceles y subvenciones, de la supervisión y evaluación, de la autorización para la firma de convenios y contratos, de la aceptación de herencias y donaciones, de la adquisición y enajenación de bienes, de la determinación de los programas de concursos y ascensos, de la designación de jurados, de la aprobación presupuestaria y de la creación de carreras, programas, facultades, centros, institutos y demás dependencias (Fuenmayor Toro, 2001).

Se trata de un organismo de muy alto nivel de conocimientos y responsabilidad, en el que estarían representados, por los individuos mejor preparados, los distintos sectores de la comunidad universitaria, nombrados por elección directa de los integrantes de cada uno de los sectores del claustro universitario: personal académico de planta (profesores de escalafón), profesionales docentes (profesionales con funciones docentes a tiempo convencional), instructores por concurso (docentes a dedicación exclusiva ubicados en el primer nivel de la carrera académica), estudiantes de pregrado (regulares), estudiantes de postgrado (dedicación exclusiva) y el personal académico jubilado (Fuenmayor Toro, 2001). La excepción sería el representante del ministro de Educación Universitaria, quien sería designado por éste.

Los representantes de los instructores y de los estudiantes durarán dos años en sus funciones y perderán su condición al ascender o al graduarse, respectivamente. Quienes representen a los otros sectores mencionados de la comunidad universitaria mantendrán sus actividades académicas y sólo tendrán dispensa de éstas en los días de sesiones del cuerpo. No podrán desempeñar cargos directivos ni de coordinación en ninguno de los niveles de la administración universitaria y su representación no podrá ser remunerada en ninguna forma (Fuenmayor Toro, 2001). En el caso de los profesores, activos o jubilados, se entiende que deberán ser del más elevado escalafón, con grado de doctor, con obra escrita abundante y expertos en sus áreas de trabajo.

2.2. Consejo Ejecutivo

También sería presidido por el rector, quien estaría acompañado del vicerrector, el secretario, los decanos o equivalentes y los directores de investigación, postgrado y extensión, además del director general de Administración, quien no tendría voto. La mayoría de sus miembros serían electos en el caso de las instituciones autónomas o de aquellas experimentales a las que se haya concedido esta potestad. Sus integrantes estarían dispensados de la realización de actividades académicas, a menos que obtuvieran licencia por parte del Consejo Universitario o Directivo para mantener un máximo de dos horas diarias de dedicación a la academia (Fuenmayor Toro, 2001).

Este consejo, órgano máximo de dirección ejecutiva, es responsable de la actividad diaria de la institución, del cumplimiento de las leyes y reglamentos por parte de la comunidad y el personal de apoyo, de la seguridad de los universitarios y visitantes, así como de sus bienes e instalaciones y de instrumentar las decisiones del Consejo Universitario y de los otros órganos del cogobierno en las materias que les sean propias. Serían sus atribuciones: la administración de la universidad, la elaboración de su presupuesto anual, las proposiciones de creación de programas, carreras, sedes, núcleos, centros, institutos u otras dependencias y su sometimiento al Consejo Universitario para la decisión definitiva; la elaboración de los planes de estudio, la realización de los movimientos del personal administrativo y obrero, el establecimiento de las plazas de nuevo ingreso por carreras y programas, la apertura de los concursos de oposición para el ingreso del personal docente y de investigación, la aprobación del calendario oficial de actividades anuales, la tramitación de los veredictos de concursos y ascensos (Fuenmayor Toro, 2001) y las otras funciones que le otorguen la ley y los reglamentos o le encomiende el Consejo Universitario.

2.3. Consejo Jurídico Disciplinario

De las infracciones de las normas y reglamentos por los miembros de la comunidad universitaria, así como de cualquier otra falta cometida por los mismos, se ocupará el Consejo Jurídico Disciplinario. También atenderá los reclamos de la comunidad y de sus trabajadores sobre decisiones de los distintos organismos de cogobierno. Actuará a iniciativa propia o a solicitud de otros organismos internos, entre ellos los de Gobierno; de las autoridades ejecutivas de la universidad, de los profesores y de los estudiantes. No es un organismo de carácter representativo. Estará integrado por profesores electos por los distintos sectores ya señalados de la comunidad académica y nombrará de fuera de su seno un abogado con muy buenas credenciales, quien, además de ser el secretario ejecutivo del Consejo, dirigirá la oficina de asuntos disciplinarios y velará por el cumplimiento del debido proceso en la instrucción de los expedientes disciplinarios (Fuenmayor Toro, 2001).

Sus integrantes serán miembros del personal académico de planta de los dos más elevados niveles del escalafón universitario (carrera académica). Los miembros del Consejo Disciplinario no tendrán dispensa de sus actividades académicas, con excepción de las que se realicen los días de reunión del cuerpo, y no podrán tener otra actividad directiva o de coordinación de ningún nivel de la administración académica, ni ninguna remuneración por su desempeño en el organismo.

2.4. Consejo Contralor

Se propone la creación de un organismo que supliría con creces y con mayor legitimidad las graves insuficiencias detectadas en las contralorías internas de las universidades en las últimas décadas. Aboliría la dependencia que tiene el organismo contralor de la universidad con el rector y el Consejo Universitario, como ha ocurrido con las contralorías internas, sobre todo en los últimos años, pues ambas instancias deben ser controladas por estas dependencias en relación con sus ejecutorias administrativas y financieras. Quien controla no puede depender del ente a ser controlado, pues esto mediatiza o hace incluso desaparecer la capacidad fiscalizadora real del ente contralor (Fuenmayor Toro, 2001).

El Consejo Contralor tendría como brazo ejecutivo a las contralorías internas, las cuales pasarían a depender de él (Fuenmayor Toro, 3 de junio de 2001). El contralor interno sería el director de la Oficina de Contraloría y a la vez el secretario ejecutivo del Consejo Contralor, que lo escogería a través de un proceso de concurso público de credenciales, tal y como estipula la ley vigente sobre la materia. Este organismo sí tendría carácter representativo y estaría constituido por los representantes electos de los sectores integrantes del claustro, a quienes se añadiría una representación de los trabajadores y la representación de la Contraloría General de la Nación, de la Fiscalía General de la República y del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Fuenmayor Toro, 2001).

El ámbito de la acción contralora abarcaría todas las dependencias universitarias y todas aquellas entidades en las que la universidad tenga participación en su constitución, funcionamiento o financiamiento. El Consejo Contralor extendería su ámbito de acción a la actividad académica: designación de jurados, concursos para jefaturas de cátedras y departamentos, cumplimiento de requisitos para los ascensos, entre otros. Los integrantes del Consejo Contralor miembros del claustro universitario no tendrán dispensa para la realización de sus actividades académicas normales, con excepción de los días de sesión del organismo. Tampoco podrán desempeñar cargos de dirección o coordinación académico-administrativa en ningún nivel de la institución, ni tener remuneración por su labor consejera (Fuenmayor Toro, 2001).

2.5. Consejo de Apelaciones

Es el máximo organismo de las universidades en materia disciplinaria, electoral y de impugnación de las decisiones de los órganos del cogobierno. Decidiría en única instancia interna sobre los desacuerdos entre los diferentes consejos y sería también tribunal de honor en los

asuntos que se le sometían por vía de arbitraje. La integración de este cuerpo debe prestar especial atención a sus elevadas funciones. Sus integrantes deberían ser académicos completamente realizados, sin intereses individuales ni personales en la institución, que hayan cumplido con creces con todos los requisitos exigidos por la universidad a lo largo de una fructífera vida académica. Estamos hablando de académicos de gran talla, con el máximo escalafón posible, con título de doctor, con más de 20 años en la universidad y con obra escrita publicada numerosa e importante (Fuenmayor Toro, 2001).

Deben ser electos por el personal académico de los dos niveles más elevados del escalafón y por los estudiantes regulares del último bienio de las carreras del nivel de licenciatura y quienes se encuentren en el último año de su maestría o doctorado, siempre que sean estudiantes a dedicación exclusiva. Durarían en sus funciones el mismo tiempo que el rector y sólo tendrían dispensa de sus actividades los días de reunión del cuerpo. Como en el resto de los organismos, no podrían desempeñar ningún cargo de dirección o de coordinación académico-administrativa en ningún nivel de la institución, ni tener remuneración como integrantes del Consejo (Fuenmayor Toro, 2001).

Los miembros del Consejo escogerían fuera de su seno a un doctor en derecho, con más de 25 años de graduado y obra escrita realizada, quien asumiría la Secretaría Ejecutiva del Cuerpo y tendría bajo su conducción la Oficina de Apelaciones, la cual dispondría del personal necesario para el cabal desempeño de las importantes funciones de este cuerpo.

2.6. Consejo Nacional de Universidades (CNU)

Aunque se trata de un organismo extrauniversitario de coordinación, algunas de sus atribuciones, entre ellas las disciplinarias, le dan un claro carácter suprauniversitario, por lo que es necesario incorporarlo en el análisis de esta materia. En él también se dan las limitaciones, incongruencias y vicios que hemos anotado para los consejos universitarios. En efecto, la presencia en su seno de los rectores de todas las universidades, en una suerte de cargo representativo, impide no sólo el análisis objetivo de los problemas existentes, sino a veces incluso el reconocimiento mismo de la existencia de problemas. Nos encontramos ante la situación ya descrita de que los actores son jueces y partes al mismo tiempo, lo que distorsiona y dificulta en alto grado la visión objetiva de la realidad.

El rango constitucional de la autonomía universitaria y la atribución de las universidades para la elaboración de políticas académicas hacen necesaria la existencia de

un organismo de coordinación educativa en el cual el ministro de Educación Universitaria discuta con sus pares, los rectores, en orden de alcanzar consensos sobre las actividades y programas del sector. La rectoría en la materia la debe tener el ministerio correspondiente, que ejecutará las políticas a través de las instituciones educativas, algunas de las cuales son autónomas. Con su poderoso brazo financiero y con la obligación constitucional y legal de las universidades de contribuir al desarrollo nacional, el ministro lograría que las universidades ejecuten las políticas ministeriales, aunque éstas no tengan un carácter de exclusividad en los programas y actividades a desarrollar por las universidades.

Esta estructura de coordinación y consenso tendría como actividad fundamental la presupuestaria y financiera, tanto en lo referente a la adjudicación de fondos como en la presentación de las cuentas anuales o semestrales de las instituciones. Sería una suerte de Consejo Nacional de Financiamiento Universitario, con el ministro de Educación Universitaria como presidente, así como también con los rectores de las universidades oficiales, politécnicos, pedagógicos y centros de altos estudios, y con las representaciones del ministerio encargado de las finanzas, del ministerio encargado de las ciencias y la tecnología, de la oficina técnica correspondiente y de la comunidad académica, señalada anteriormente.

Por otra parte, hace falta una estructura académica y política para la discusión rica y objetiva sobre la educación universitaria y su relación con el país, que permita una planificación a largo plazo, que prevea el crecimiento poblacional, el desarrollo del conocimiento mundial, los retos de la sociedad contemporánea, y que evalúe en la forma más objetiva posible la actividad universitaria: sus aspectos positivos, sus logros, sus reservas, sus posibilidades futuras, su crecimiento y expansión, al mismo tiempo que sus problemas, sus limitaciones, sus distorsiones y sus vicios y corruptelas. Una suerte de foro donde se dé, por su naturaleza, una actitud positiva en la dirección de la transformación y el cambio profundos, sin las limitaciones y las mezquindades que muchas veces acompañan estos procesos.

Este organismo no incorporaría a los rectores, sino que reuniría lo mejor y más preparado de las universidades con la dirección gubernamental, para planificar el futuro institucional. Se trataría de un Consejo Nacional de la Academia Universitaria, el cual sería responsable de la elaboración de políticas, de la aprobación de los planes, de la supervisión del sector, del estudio de las rendiciones de cuenta, de su evaluación permanente y de conocer y corregir las desviaciones y errores que se pudieran presentar en las universidades y en los organismos gubernamentales respectivos.

Habría que prestar atención a las calificaciones de los integrantes de este organismo, pues sólo con personal académico realmente formado, de talla, pueden construirse instancias que se aparten del subdesarrollo mental, académico y político existente en el Gobierno y en las instituciones. Académicos con obra escrita, investigadores con escuela formada, con el máximo nivel en el escalafón, con doctorado y con muchos años en el sector universitario, deberían ser quienes constituyan este cuerpo, sin importar la universidad de proveniencia. No serían representantes de ninguna institución; serían integrantes de un organismo político de la academia superior venezolana. Este consejo tendría su secretariado ejecutivo y las mismas oficinas técnicas del otro consejo. Un espacio también para la participación del ministro de Ciencia y Tecnología, para el de Finanzas, el de Planificación y para la empresa petrolera estatal, que debe convertirse en la financiadora de la ciencia y la tecnología nacional.

3. ESPECIALIZACIONES Y POSTGRADOS ACADÉMICOS

La Ley de Universidades vigente dice poco de los postgrados, a pesar de la importancia de los mismos para el desarrollo del país. La ley actual se originó en 1958, cuando los postgrados nacionales tenían escaso desarrollo. La reforma del año 1970, momento en que ya había un cierto desarrollo de los postgrados nacionales, no tocó este tema, pues sus objetivos fueron meramente político-partidistas: asalto a las instancias de poder universitario, principalmente de la Universidad Central de Venezuela, y su sometimiento a los perversos efectos del clientelismo partidista, que originó un crecimiento burocrático del cual todavía son víctimas las instituciones. La futura legislación deberá favorecer la formación de postgrados en el país, para impulsar el crecimiento de este nivel. Además, debería impulsar la creación de postgrados latinoamericanos, que permitiría un esfuerzo mancomunado y potenciador con naciones vecinas (Fuenmayor Toro, 1991).

3.1. Formación de especialistas

La próxima legislación debería dejar clara la existencia de dos líneas de desarrollo de los postgrados: las especializaciones, que forman profesionales especialistas, y los postgrados académicos, que forman investigadores. El especialista es un profesional preparado para resolver problemas individuales o colectivos, mediante la profundización de su comprensión de un área cada vez más restringida de una determinada disciplina. Adquiere conocimientos, destrezas manuales e intelectuales, y habilidades para el ejercicio profesional en un sector del saber cada vez más reducido y en ello se desempeña y presta sus ser-

vicios. En lenguaje popular, podríamos decir que se trata de una persona que “sabe cada vez más de menos”, lo que le permite enfrentar dificultades cada vez más complejas (Fuenmayor Toro, 2001).

No se trata de alguien preparado para crear conocimientos, sino que está realmente entrenado para utilizar el conocimiento en la solución de problemas. Esto no significa que en su ejercicio profesional no llegue a crear nuevos conocimientos, de hecho los crea, pero no es el objetivo fundamental de su trabajo, ni se corresponde con su formación. Esto tampoco significa que en su entrenamiento y formación no se deban incluir aspectos importantes de la investigación científica, los que obviamente ayudarían a un desempeño profesional más objetivo y mejor cimentado. Mientras el especialista aplica los conocimientos producidos por otros trabajadores intelectuales a la solución de problemas individuales y colectivos, el investigador produce conocimientos. He allí la diferencia fundamental entre ambos, la cual debe reflejarse en el diseño de los cursos para su formación.

3.2. Formación de investigadores

Los postgrados académicos, por su parte, forman investigadores en dos niveles de distinta complejidad: el de las maestrías y el de los doctorados. Es conveniente dar una definición operacional de lo que consideramos que es un doctor, para así poder entender lo que significa el nivel de maestría, el cual tiende a desaparecer en las universidades más avanzadas del mundo. Un *doctor* es un profesional formado y entrenado para realizar investigación original, de alta calidad y sin supervisión. Un *magister* realiza también investigación científica, que debe ser original y de calidad, pero requiere de supervisión. Hemos enmendado con estas últimas consideraciones lo que hoy consideramos un error del ensayo publicado en 2001 (Fuenmayor Toro, 2001), en el cual se cuestionaba la originalidad y la calidad del trabajo de investigación que deberían tener las maestrías. La expresión *investigación científica* es utilizada en su sentido más amplio, por lo que se aplica también a las humanidades y a las ciencias sociales.

La formación de investigadores debe ser realizada a dedicación exclusiva y no puede durar menos de dos años de actividades académicas diarias. En un país como el nuestro, donde se requiere la formación inmediata de más de 20 mil investigadores en los próximos años para alcanzar el número recomendado para países con el desarrollo de Venezuela, es ilógica, contraproducente e incomprensible, la exagerada duración de los postgrados académicos. Mientras en centros de excelencia en el exterior un doctorado se realiza en tres años, en nuestras universidades se tarda casi el doble. Algo similar ocurre con las maestrías.

Debe establecerse legalmente que las maestrías deban finalizarse en dos años y los doctorados en tres, con una prórroga de máximo un año, lo cual es perfectamente posible si se entiende que se cursarán a dedicación exclusiva.

Las actividades de investigación deben ser el eje curricular de este tipo de postgrados y deben comenzar desde el inicio mismo del postgrado. La escolaridad formal debe reducirse al mínimo indispensable y todo esto debe señalarse en el próximo instrumento legislativo. Los estudiantes de estos postgrados requieren de la asesoría permanente de un tutor o supervisor, quien debe ser investigador activo en el área de conocimientos del trabajo de grado asumido por el estudiante, preferiblemente con grado de doctor y con una amplia obra publicada. Los estudios deben culminar con la presentación y defensa pública de una tesis de grado y las publicaciones correspondientes en revistas arbitradas y acreditadas (Fuenmayor Toro, 2001). La ley debe pautar que la universidad inicie de inmediato un programa masivo de formación de doctores, para lo cual se le asignará un financiamiento especial.

De los juicios anteriores se deriva que muchas de las maestrías y doctorados existentes, sobre todo en el sector privado, no reúnen los requisitos académicos necesarios para ser consideradas como tales, pues son a tiempo muy parcial y no disponen de tutores con la formación y calidad requeridas para estos elevados fines. Un porcentaje de las maestrías actuales son simples especializaciones con tesis, por lo que no capacitan ni forman realmente para la investigación como se supone que deberían hacer. Éstos son elementos a considerar en la próxima legislación universitaria, que debe impulsar los estudios de doctorado y maestría en la universidad oficial y limitarlos en las instituciones privadas a aquellos programas que cumplan totalmente con los requisitos exigidos (Fuenmayor Toro, 2001). Privilegiar la formación en el país no significa que se vete la realización de estudios en el exterior, en centros de punta del conocimiento y en aquellas disciplinas no desarrolladas en Venezuela. Ambos mecanismos deben utilizarse de la mejor manera posible.

4. REESTRUCTURACIÓN DEL PREGRADO

El desarrollo de los postgrados, las necesidades del país de graduar profesionales en el menor tiempo posible y los cambios habidos en el proceso de enseñanza con la aparición y desarrollo de nuevas tecnologías, hacen posible y necesaria la revisión de los contenidos y de la duración de los estudios de pregrado, la cual muchas veces se ve afectada por una innecesaria frondosidad de los programas de estudio. Muchos contenidos de los programas actuales son repetitivos o innecesarios, mientras que otros pueden perfectamente pasar a niveles educativos superio-

res, lo que significa que se impone una reducción de la duración de la mayoría de las carreras de licenciatura a cuatro años, sin pérdida de calidad ni de pertinencia. Esto debe ser impulsado a través de la legislación futura.

Tal medida favorecería los intereses de los estudiantes en general, pero particularmente de los de bajos recursos, quienes no disponen de financiamiento para mantenerse como estudiantes por períodos prolongados y tendrían mayores posibilidades de culminar exitosamente sus carreras si la duración de las mismas fuese menor. Se favorece también la incorporación de un mayor número de estudiantes al sistema educativo y se favorece el Estado, pues se reduce el costo de formación de los estudiantes en un 20 por ciento. Se favorece también la sociedad en su conjunto, al disponer en menor tiempo de profesionales preparados y adiestrados para servirle.

El acortamiento de las carreras, incluso las de técnicos superiores, que deberían pasar a durar dos años, permitiría además una adaptación de los programas de estudio a los requerimientos reales del país y al desarrollo del conocimiento y del ejercicio profesional y técnico respectivo. Se harían entonces mucho más pertinentes socialmente los estudios de pregrado, repito, sin disminuir la calidad de los mismos, pues no se estará dejando de abordar contenidos necesarios de las diferentes profesiones. Simplemente, se estará sincerando la duración de los estudios ajustándola a las nuevas situaciones. Este tipo de cambios podría efectuarse dentro de la vigencia de la Ley de Universidades actual, pero las instituciones no lo han asumido.

Dentro de esta revisión estaría la incorporación, en el pregrado de las carreras profesionales, del ejercicio profesional supervisado como condición para la obtención del grado, tal y como ocurre desde hace bastante tiempo en las carreras de la salud, en las que los estudiantes ejercen como profesionales en los servicios oficiales de salud durante el último año de sus estudios, tanto en asistencia hospitalaria como ambulatoria, prestando de esa forma un extraordinario servicio a toda la colectividad, preferentemente a los sectores más pobres de la población, y, por sobre todo, formándose y entrenándose en la práctica clínica y de salud pública en forma supervisada, luego de haber adquirido la formación teórica necesaria.

Este ejercicio profesional supervisado debería sustituir la elaboración de la tesis de licenciatura, la que quedaría restringida a aquellos programas en ciencias y en humanidades que forman licenciados en áreas académicas, con el propósito de incorporarlos más adelante al campo de la investigación científica, humanística y social. La reducción del número de potenciales tesisistas es al mismo tiempo una bendición para estudiantes y para profesores

de escuelas en las que es imposible atender como debe ser a los estudiantes en busca de tutor para su trabajo de tesis. Y ayudaría también a una culminación más rápida y menos costosa de los programas de formación universitaria de pregrado.

5. INGRESO ESTUDIANTIL

En este importante aspecto, en el cual el Gobierno ha denunciado a las instituciones de ser responsables de la exclusión existente, la nueva Ley de Universidades debe ser muy clara en garantizar el ingreso a la educación universitaria de todos los estudiantes que cumplan con los requisitos constitucionales señalados en el artículo 103 de la Carta Magna (Asamblea Nacional Constituyente, 2000). Así mismo, se debe garantizar la equidad en el ingreso y en la prosecución de los estudiantes, en el entendido de que para un mejor desempeño es importante conocer las aptitudes de los aspirantes y canalizarlos según las mismas. Es imprescindible, además, que el aspirante haya incorporado los contenidos educativos previos necesarios, para poder asumir con éxito la complejidad de los estudios superiores. Estas dos circunstancias hacen necesaria, desde el punto de vista académico, la realización de pruebas diagnósticas previas al ingreso a las instituciones universitarias.

Se requiere de un sistema nacional de ingreso y prosecución que dé cumplimiento al artículo ya señalado de la *Constitución*, el cual dice: “Toda persona tiene derecho a una educación integral de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones” (Asamblea Nacional Constituyente, 2000). Este artículo establece limitaciones al ingreso a la educación, por lo que la exclusión educativa en este nivel sólo existiría en aquellos casos en los que no se ingrese, a pesar de tener aptitudes, vocación y aspiraciones. Se entiende que ampliar el cupo significa inversiones adicionales del Estado.

La ley debe establecer claramente las características del Sistema Nacional de Ingreso y Prosecución en la Educación Universitaria (Fuenmayor Toro, Teruel y Villarroel, 2009), el cual debe ser único, lo que significa un solo mecanismo de ingreso para todos los aspirantes en el ámbito nacional, independientemente de que los procesos puedan efectuarse en forma descentralizada. Debe ser oficial, organizado y regido por el Estado, quien es el encargado de garantizar el derecho constitucional descrito en el artículo 103 de la *Constitución*. Recuérdese que las instituciones universitarias forman parte del Estado, por lo que la instrumentación de los mecanismos que se decidan debe ser compartida entre los organismos del Poder Ejecutivo y las universidades.

El sistema debe tener carácter nacional, por lo que abarcaría todo el territorio venezolano; debe incluir toda la educación universitaria, oficial y privada, y todas las instituciones, incluso las militares y las policiales. Es obligatorio para todos los aspirantes, inclusive los llamados aspirantes especiales. Debe ser un sistema incluyente, al ser capaz de incorporar a todo aspirante que reúna los requisitos señalados en el artículo 103 antes mencionado. Para ello, es imprescindible que el Gobierno incremente de manera importante la capacidad del sector universitario de recibir nuevos estudiantes, en un número que coloque en sintonía la oferta de nuevas plazas con la demanda de las mismas.

El nuevo sistema tiene que asegurar la calidad, pues eso ordena el artículo 103 de la *Constitución*. El aseguramiento de la calidad permite que los estudiantes que ingresen sean de calidad y, por lo tanto, tengan asegurada su prosecución exitosa. Por otra parte, el sistema debe garantizar que el ingreso de un mayor número de estudiantes no signifique un menoscabo de la calidad de la educación impartida, pues la *Constitución* no insta la existencia de diferentes tipos de estudiantes venezolanos a los que se les pueda impartir variados grados de calidad. El proceso de ingreso debe ser completamente transparente, es decir, cristalino, con reglas muy claras y procedimientos perfectamente conocidos con suficiente anticipación por aspirantes y familiares, instituciones universitarias y de educación media. También debe ser auditable en todas sus fases, de manera que se conozcan sus fortalezas y debilidades, así como las posibles desviaciones que conspiran contra su credibilidad.

Algo que es imprescindible aclarar: la selección de los aspirantes por parte de las universidades obedece a una disposición establecida en el artículo 26 de la Ley de Universidades vigente, concretamente en su numeral 9 (Congreso Nacional, 1970), la cual debe ejecutarse según las pautas establecidas por el CNU en el numeral 6 del artículo 20 de la misma ley. No se trata, por lo tanto, de una prerrogativa de carácter autónomo, pues no está contenida en el artículo 9 de la Ley de Universidades, que expresa claramente cuáles funciones universitarias tienen ese rango, de modo que se puede instrumentar un sistema como el señalado anteriormente sin afectar la autonomía universitaria, pues garantizar la equidad en el ingreso, manteniendo un régimen de admisión en cada universidad, es una tarea imposible de cumplir.

6. PERSONAL DOCENTE Y DE INVESTIGACIÓN

La experiencia de los años de vigencia de la Ley de Universidades nos demuestra que no todos los docentes, ni siquiera aquéllos a dedicación exclusiva, están intere-

sados en hacer carrera académica en la universidad, razón por la cual muchos incumplen con sus ascensos a pesar de ser profesionales muy exitosos en su campo de trabajo en otros sectores de la vida nacional. Esta situación se aprecia con mayor claridad en las escuelas de formación profesional, donde existe el libre ejercicio de la profesión y la posibilidad de contratar con muchos prestadores de servicios (Fuenmayor Toro, 2001). Médicos, abogados, periodistas, bioanalistas, arquitectos, contadores, farmacéuticos, ingenieros, veterinarios, odontólogos, administradores y odontólogos son ejemplos de profesiones en las que es posible hacer carrera en empresas estatales y privadas o simplemente en el ejercicio profesional individual.

Otra verdad es que las instituciones universitarias no realizan investigación científica en todas las áreas de su actividad docente, ni todos sus profesores se requieren a dedicación exclusiva en todas las carreras y programas que se desarrollan (Fuenmayor Toro, 2001). Esto limita la actividad de investigación a sólo una parte de los docentes universitarios: aquéllos que están a dedicación exclusiva. Son ellos los que pueden formarse como investigadores, pues disponen del tiempo institucional para hacerlo, a diferencia de los docentes a tiempo parcial, quienes tienen otras obligaciones con otros empleadores o en su trabajo particular. Son ellos también quienes luego dispondrán de tiempo para la realización de las labores de investigación, pues están permanentemente en la institución. Estas experiencias deberían reflejarse en la próxima legislación, a objeto de sincerar la situación y adaptarla a las necesidades, posibilidades y prácticas reales de las instituciones.

Otra dificultad demostrada por la práctica en todos estos años es que la adscripción de los docentes a cátedras, escuelas y facultades dificulta en forma importante la utilización de los mismos en actividades docentes en otras escuelas y facultades, independientemente de que el docente no tenga su carga académica de pregrado completa. Su participación fuera de su unidad de adscripción es vista siempre como una colaboración, y no todo el mundo está dispuesto a colaborar. Se propone, por lo tanto, que todos los profesores estén adscritos, en el caso de la docencia de pregrado, a la universidad y no a facultades o escuelas, para poder utilizar este recurso en cualquier parte de la institución, en la disciplina que le corresponde. El personal de planta, aquél que realiza investigación, sería, además, adscrito a una unidad de investigación, en la que tendría su sede física universitaria.

Una proposición que surge de la experiencia de años de funcionamiento del sector universitario es la de dividir a los profesores del sector (universidades, politécnicos y pedagógicos) en dos grandes categorías: personal académico y profesionales docentes (Fuenmayor Toro, 25 de febrero de 1996; 2001).

6.1. Personal académico

Son los profesores que se desempeñan a dedicación exclusiva y que constituyen el personal de planta de las instituciones, responsables del permanente funcionamiento de las mismas y obligados a realizar todas las labores académicas y dentro de éstas la de investigación, para lo cual deben haber sido formados o haberse formado al inicio de su carrera académica. Están también obligados a seguir la carrera académica institucional o carrera del investigador, que establezca la legislación universitaria futura (Fuenmayor Toro, 25 de febrero de 1996).

Su ingreso debe ser por concurso de oposición público ante un jurado calificado, cuyos miembros deben estar por lo menos en el segundo nivel del escalafón (agregado, en la ley actual), si se trata del ingreso como instructor, o en el nivel inmediato superior al que aspira el concursante, si el ingreso es en niveles superiores al de instructor. El instructor es personal en formación como investigador y es aspirante, por tanto, a ser personal académico, por lo que debe realizar sus estudios de doctorado durante el lapso de duración de este nivel académico. Si el aspirante ha finalizado exitosamente sus estudios de doctorado en universidades reconocidas, debe ingresar, luego de aprobar el concurso de oposición, en el primer nivel del escalafón, el correspondiente actualmente a profesor asistente.

Este personal tiene la obligación de ascender en el escalafón por lo menos hasta el penúltimo nivel del mismo (nivel actual de profesor asociado), y tiene el derecho y el deber de integrar los jurados de los concursos, de los ascensos y de las tesis de maestrías y doctorados. Es también quien puede ser electo como autoridad en los distintos organismos de cogobierno universitario y quien puede ser designado para el desempeño de cargos académico-administrativos o como miembro de la Comisión Electoral.

Deben establecerse requisitos mínimos de permanencia en cada paso del escalafón académico y requisitos para el ascenso, con el fin de erradicar la estabilidad absoluta actualmente existente entre los profesores, la cual conspira contra la calidad de los docentes-investigadores, pues muchas veces basta con realizar un mínimo esfuerzo, generalmente en el campo de la docencia de pregrado, para pasarse la vida como “profesor universitario”.

El personal académico no debería ser menor del 70% del total de docentes de las universidades y debería estar repartido homogéneamente entre todos los programas dictados por la universidad. Podrían establecerse diferencias en esta proporción de acuerdo al tipo de carreras dictadas, con una proporción mayor de personal académico en las facultades de ciencias y de humanidades, es decir en aquellas con programas de formación no profesionales.

En las instituciones superiores privadas, la ley debería obligar a tener a dedicación exclusiva a por lo menos un 20% de su planta docente no directiva, la cual debería estar homogéneamente repartida entre todos sus programas académicos. Estos docentes-investigadores estarían adscritos, según su especialidad, a grupos o unidades de investigación de instituciones oficiales vecinas, donde realizarían obligatoriamente labores de investigación durante un día completo de cada semana, lo que redundaría en beneficio del docente, de la enseñanza que imparte y de su institución de origen. La unidad o grupo receptor se beneficiaría al disponer de un personal, adicional al propio, con potencialidades para desempeñarse como investigador. El tiempo dedicado a estas actividades le sería considerado dentro de su contratación por la institución privada correspondiente.

6.2. Profesionales docentes

Se trata de profesionales muy bien formados, con suficientes conocimientos y con experiencia de varios años, cuya carrera profesional no se realiza en el sector universitario sino en otros sectores oficiales o privados, pero que se requieren como docentes para completar la formación profesional de estudiantes de pre y postgrado, principalmente en aquellas carreras que permiten el ejercicio profesional liberal. Son los médicos adscritos al sistema nacional de salud, cuya carrera es asistencial hospitalaria o ambulatoria; son los abogados que están en la carrera judicial o los arquitectos e ingenieros que siguen su carrera profesional en empresas u organismos del Estado (Fuenmayor Toro, 2001).

Serían contratados a tiempo convencional sólo para la realización de docencia de pregrado y de postgrado, por un máximo de 10 horas semanales, a través de concursos de credenciales, y no tendrían obligación de realizar otro tipo de labores universitarias. No participarían en la elección de las autoridades ejecutivas de la universidad, ni votarían para la conformación de los cuerpos colegiados, aunque podrían tener su representación en estos organismos de cogobierno. De tener buen desempeño, su presencia en la institución podría hacerse permanente, por lo que serían clasificados de acuerdo a los años de servicio prestados a la institución y pudieran ser promovidos de categoría cada cierto período, lo que arrastraría consigo un ajuste en los sueldos recibidos.

7. CARRERA ACADÉMICA

La crisis económica venezolana, que se expresó a partir del 18 de febrero de 1983 (*viernes negro*), produjo un deterioro acentuado de las remuneraciones de los

docentes universitarios y de la educación en general, y esto llevó a una disminución de su calidad de vida y a la ocurrencia de movilizaciones y luchas por incrementos salariales en la segunda mitad de la década de los ochenta. El instrumento jurídico utilizado para respaldar la legalidad de las exigencias profesoras fueron las llamadas *Normas de Homologación de Sueldos y Beneficios Adicionales*, aprobadas en forma inconsulta (Consejo Nacional de Universidades, 1982), y que inicialmente fueron impugnadas por los docentes universitarios y sus dirigentes gremiales ante los tribunales de la República por considerarlas violatorias de la autonomía universitaria.

Perdidos los juicios legales, los profesores asumieron la aplicación de las *Normas de Homologación* como una forma de compensar la devaluación del salario, pues las mismas ordenan ajustar los sueldos de los docentes-investigadores universitarios, tomando como criterio el incremento del costo de la vida según el Banco Central de Venezuela en los dos años inmediatamente anteriores a la producción del incremento (Consejo Nacional de Universidades, 1982). Esto permitió, por lo menos hasta el primer quinquenio de la administración del presidente Chávez, compensar parcialmente el deterioro de los sueldos de los profesores universitarios producidos por la inflación y por la devaluación monetaria, y reducir sus nefastas consecuencias.

En la actualidad, las remuneraciones de los docentes universitarios se han quedado nuevamente rezagadas, al incumplir el gobierno del presidente Chávez con lo pactado en las *Normas de Homologación*, razón por la cual los sueldos vigentes son muy bajos, situación que conspira gravemente contra la academia, pues los profesionales capaces egresados del sector no se presentan en los concursos abiertos por las instituciones. Éste es uno de los elementos que se confabulan contra la posibilidad de formar la generación de relevo de profesores-investigadores, hecho que pone en peligro la existencia futura de la universidad.

La homologación salarial, sin embargo, no fue acompañada de una homologación académica, por lo que, si bien los sueldos para un mismo nivel del escalafón y dedicación de un profesor tenían que ser similares en las distintas universidades del país, los requisitos de formación, preparación y desempeño académicos no eran iguales, ni para el ingreso ni para el ascenso en el escalafón académico universitario. A pesar de ser éste un hecho claro, ha sido imposible corregirlo, pues las universidades gozan de autonomía en la administración académica de su personal, lo que significa que la homologación salarial ha devenido en una injusticia que iguala salarialmente lo que es diferente académicamente.

Hace falta, por lo tanto, la creación de un sistema nacional de carrera académica, que brinde a los profesores universitarios del sector oficial remuneraciones e incentivos acordes con su preparación, nivel y desempeño. Se trata ahora de homologar académicamente al profesor universitario, para hacer equivalentes los niveles del escalafón dentro de las distintas universidades públicas. Se quiere también distinguir a quienes tienen un desempeño particularmente bueno o incluso excepcional, por la vía de otorgar remuneraciones diferenciadas, que respondan a una mayor productividad y a una mayor importancia de las contribuciones del personal. Se pretende así estimular el desempeño académico del docente, que, si lo examinamos a través de las estadísticas actuales, no parece ser muy bueno. Así, para comienzos del milenio solamente el 5,6% de los profesores activos a dedicación exclusiva y tiempo completo había obtenido el grado de doctor.

Instrumentar la carrera académica nacional constituirá un elemento vital en la tarea de elevar la calidad de nuestra educación universitaria y nos podrá colocar en mejores condiciones para enfrentar el reto de optimizar el nivel educativo de la población venezolana. Sin el cumplimiento de este requisito de formación y preparación de los venezolanos es imposible pensar en independencia y en soberanía nacional; serían palabras sin contenido ninguno. Se caería en la demagogia más perjudicial si se continuara engañando al pueblo mediante estas quimeras, sin posibilidades reales de alcanzarlas.

7.1. Criterios para su instrumentación

El programa tendría carácter nacional, lo que significa que se aplicaría en todas las instituciones oficiales y estaría, inicialmente, fuera del control y de la administración de las universidades. Sería dirigido solamente al personal académico universitario y no a los profesionales docentes y se aplicaría, al principio, sólo a los profesores activos. Quienes aspiren a ser acreditados en el programa deberán demostrar la realización permanente de actividades docentes y los resultados de la actividad de investigación o teorización que realicen. Luego de su aplicación durante varios años, sería entregado paulatinamente a las instituciones para que sea administrado por ellas.

El nivel asignado al docente-investigador en la carrera académica no afectaría, inicialmente, la posición del escalafón que tenga en su universidad, pero el profesor recibiría la diferencia entre las dos remuneraciones: la institucional y la determinada por la carrera académica, si fuera el caso. Esta diferencia de retribuciones, producto de que las remuneraciones asignadas a los niveles de la carrera académica nacional estarían por encima de las establecidas para niveles equivalentes del escalafón uni-

versitario, sería considerada como sueldo mientras el profesor la siga percibiendo, por lo que tendría impacto en las prestaciones sociales del académico, en los intereses sobre las prestaciones y en su pensión de jubilación.

En la carrera académica se ingresa, se permanece, se asciende, se egresa y se reingresa. Esto significa que las posiciones logradas no lo son de por vida, a menos que el esfuerzo académico se siga realizando y que el profesor continúe cumpliendo con los requisitos de permanencia en un nivel y con los de ascenso al nivel inmediatamente superior, cuando fuere pertinente. Para ingresar al sistema de carrera académica, el docente debería haber ingresado en el personal académico universitario por concurso de oposición público, realizado ante un jurado calificado, o a través de un mecanismo de evaluación permanente perfectamente establecido, documentado y aprobado por el ministerio respectivo.

La ubicación debería responder al tiempo como personal académico, a los grados obtenidos en estudios de postgrado y a la productividad demostrada en trabajos de investigación publicados, en formación de investigadores, en la calidad de sus actividades docentes y en la importancia de sus trabajos extensionistas para la institución, para las comunidades, para los sectores económicos o de servicios y para el país. La carrera académica deberá establecer requisitos de permanencia para cada categoría del escalafón universitario, lapsos mínimos y máximos para la prosecución a la categoría siguiente, requisitos necesarios para tener derecho al ascenso y el cumplimiento de las obligaciones del acto mismo del ascenso.

Ningún docente podrá permanecer más del doble del tiempo mínimo para el ascenso en una misma categoría, pues esta situación conllevaría a su salida de la carrera académica por un período similar al cubierto en la última categoría obtenida. Se exceptúa de esta disposición a la penúltima categoría del escalafón (la correspondiente actualmente a profesor asociado), en la que se podrá permanecer indefinidamente, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de permanencia en ella. A la categoría más elevada del escalafón sólo podrán acceder los académicos con líneas de investigación precisas, con trabajos publicados de carácter excepcional, líderes de un grupo de investigación y con escuela formada. Para permanecer en este exigente nivel y no regresar al nivel anterior, se deberá mantener una productividad científico-académica muy elevada, tanto en lo que respecta a la producción de conocimientos como en la formación de especialistas e investigadores.

La Oficina de Planificación del Sector Universitario (2001b), como parte del Proyecto Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educa-

ción universitaria en Venezuela (instrumentado por esa oficina desde enero de 2000 hasta diciembre de 2004), presentó un diseño conceptual de la Carrera Académica para las universidades oficiales venezolanas, que coloca su énfasis en el estímulo de la producción intelectual, con el fin de garantizar la calidad de las instituciones académicas que necesita la nación venezolana si realmente quiere despegar del subdesarrollo. El documento final fue entregado al ministro Navarro para su instrumentación, pero de ello hace 10 años y nada se ha hecho en esta importante materia.

7.2 Otras modificaciones importantes

La nueva legislación debe señalar claramente la obligatoriedad del ascenso hasta el penúltimo nivel del escalafón universitario (actualmente de profesor asociado), y dar, a quien no ascienda en el tiempo requerido, una única prórroga de dos años. La ley debe reservar el último nivel del escalafón para investigadores realmente destacados, con línea de investigación propia, obra escrita numerosa y publicada en revistas o libros arbitrados, personal académico formado y contribución en la solución de problemas sociales. Debe, además, incorporar nuevamente el requisito de ser doctor de una universidad reconocida para el ascenso en el escalafón universitario, pero ya no para ser profesor asociado, sino para ser profesor agregado.

La nueva ley debe eliminar la posibilidad de utilizar los trabajos de grado de especialización, maestría y doctorado para cumplir el requisito del ascenso que se refiere a la presentación y defensa de un trabajo de investigación original ante un jurado calificado. Debe reafirmar que el requisito de un trabajo de investigación no puede ser cambiado por trabajos banales de revisión, que no aporten nada al conocimiento nacional o universal. El ingreso del personal académico debe ser por concurso de oposición público y se deben eliminar las figuras del docente temporal, el interino y el contratado en cargos académicos de planta. La contratación sólo sería para los profesionales docentes.

8. EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

La evaluación obligatoria, efectuada por los organismos gubernamentales calificados para ello con el propósito de garantizar la existencia de patrones mínimos de calidad para la creación de programas académicos o para que éstos continúen funcionando, debe ser incorporada en los textos legales futuros del sector universitario y de la educación superior en general. Esta evaluación tiene por objeto comparar y ajustar el ser y el quehacer de las instituciones educativas superiores con su deber ser (Ofici-

na de Planificación del Sector Universitario, 2001a), de modo que se garantice una educación y un funcionamiento de calidad en todos los aspectos de las instituciones: académicos, organizativos, administrativos y financieros.

Mientras la evaluación institucional tendría un carácter obligatorio, pues se trata de garantizar la exigencia constitucional de una educación de calidad (Asamblea Nacional Constituyente, 2000), la acreditación tendría carácter voluntario y estaría reservada para todos aquellos programas académicos evaluados, cuya calidad estuviera por encima de las condiciones mínimas aceptables determinadas por el proceso de evaluación realizado. La acreditación estaría entonces midiendo los esfuerzos institucionales para lograr la excelencia.

Se deben incorporar indicadores de gestión que permitan estimular el mejoramiento continuo de la calidad en todas las áreas del funcionamiento institucional, inclusive en las administrativas, con miras a alcanzar la excelencia, lo que permitiría la acreditación de aquellas instituciones que así lo decidan y que se esfuercen en ello. Esto permitiría, además, la utilización más eficiente de los recursos financieros y de sus talentos, aparte de una sana competencia entre las diferentes instituciones.

9. FINANCIAMIENTO

Ya en 2002, 2003 y 2004, la Oficina de Planificación del Sector Universitario ensayó un sistema de otorgamiento financiero en algunas áreas del funcionamiento universitario, mediante la introducción de indicadores de desempeño. Se perseguía una asignación y una distribución más objetivas del financiamiento, cuestión que debe considerar la nueva legislación para de esa manera garantizar equidad en la asignación y distribución de los recursos entre las distintas universidades. El CNU aprobó este experimento, el cual demostró ser mucho más justo que el método histórico de asignación. De esa manera se realizó la entrega de recursos adicionales en las áreas de bienestar estudiantil y de reposición de cargos vacantes.

Se tiene que organizar, y así la ley debe ordenarlo, un sistema de asignación y distribución presupuestaria técnicamente elaborado, que dé respuesta a una exigencia de los universitarios que data de medio siglo: el presupuesto justo (Fuenmayor Toro, 1995). Es preciso darle contenido a esta exigencia, lo que simplemente significa la asignación de fondos que permitan el cumplimiento de las actividades universitarias en forma cabal, según el carácter de las actividades académicas que se realicen, en relación con el número de estudiantes de pre y postgrado, con el número de profesores estrictamente necesarios en función de los requerimientos académicos, sin despilfa-

rro, con una burocracia administrativa de apoyo ajustada realmente a las necesidades, con un manejo austero de los recursos pero sin limitaciones que comprometan la calidad de las actividades.

Si a lo anterior se agrega la asignación de un porcentaje del PIB de acuerdo a lo sugerido por la UNESCO, el otorgamiento y desarrollo de zonas rentales a todas las instituciones, la creación del fondo de financiamiento de las universidades, la obligación del Estado de contratar con éstas la provisión de bienes y servicios (Fuenmayor Toro, 24 de mayo de 1998), la reducción de la burocracia administrativa universitaria, hasta llevarla a límites razonables (0,75 trabajadores/profesor) y el pago de los jubilados y pensionados con cargo a una partida distinta de la del presupuesto ordinario, se habría resuelto el problema del financiamiento de toda la educación superior venezolana.

Se debe advertir que el cálculo de la inversión gubernamental en las universidades debe excluir los montos correspondientes a gasto social (jubilaciones y pensiones, transporte y alimentación estudiantil, salud estudiantil, profesoral y de los trabajadores), que en algunas instituciones alcanzan casi el 50% del presupuesto. Este gasto no está dirigido a sufragar actividades educativas ni académicas, por lo que no puede considerarse a la hora de calcular la inversión, en términos del PIB, que hace el Gobierno en educación universitaria. Se trata de gasto social, que debe ser contabilizado en otros rubros del presupuesto nacional, independientemente de que sea administrado por las instituciones universitarias.

Al tocar el tema de los ingresos propios debe quedar claro que se trata de un derecho de estas instituciones (Fuenmayor Toro, 1988). Las universidades son organismos para producir, difundir y entregar a la sociedad conocimientos y no empresas productoras de dinero (Fuenmayor Toro, 1988). No se puede presionar indebidamente a los investigadores universitarios para su transformación en *empresarios* o *gerentes*.

10. OTROS ASPECTOS NOVEDOSOS

- La figura del vicerrector administrativo debe desaparecer y ser substituida por un director general de administración, quien sería designado por el rector y dependería directamente de él. Debemos recordar que el cuentadante es el rector y que, por tanto, ante las leyes él es el responsable de la administración de la institución, razón por la cual sólo la delegaría en alguien de su absoluta confianza. Se debe recordar que esta figura fue creada por la ley reformada de 1970 por motivaciones de carácter clientelar partidista.

- La elección de las autoridades universitarias, el tren ejecutivo de las instituciones, debe ser por planchas y no nominal, tal y como era en la ley de 1958, pues se requiere elegir a un equipo coherente, unido, sólido y que dirija la institución con el menor número de contradicciones posible.

- El voto de los estudiantes debe ser directo, como ya se ha hecho en la mayoría de las instituciones, y sólo deben votar los estudiantes regulares. Su peso debe elevarse al 40% del voto profesoral, si la abstención estudiantil fuera menor que la profesoral; si no, se dejaría en 30%. La participación de los estudiantes en los organismos del cogobierno universitario estará restringida a los cursantes del último bienio. No podrán ser representantes estudiantiles quienes sean al mismo tiempo empleados u obreros universitarios, pues, por una parte, dejarían de representar a los estudiantes para representar al sector laboral al que pertenecen, y, por otra, sus decisiones podrían ser perversamente controladas por sus jefes administrativos en facultades o similares.

- Los estudiantes de los postgrados académicos, siempre que estén a dedicación exclusiva en sus estudios, deben tener derecho al voto para elegir a sus representantes en los consejos universitarios y en el Consejo Contralor, para la elección de autoridades académico-administrativas del nivel central y de las facultades o dependencias similares y para la elección de los profesores de los Consejos Jurídico Disciplinario y de Apelaciones (en este último caso, únicamente votarán los estudiantes del último año de maestría y de doctorado). Su número se sumará al de los estudiantes de pregrado en la integración de la parte estudiantil del claustro.

- Debe instaurarse, sin excepción ninguna, el requisito de ser doctor y profesor asociado o titular para poder fungir como autoridad universitaria central, de facultad o equivalente. Se debería tener, además, una antigüedad de por lo menos 15 años para ocupar estas posiciones.

- La representación profesoral en el Consejo Universitario y en el de Apelaciones debería tener el más elevado escalafón, el grado de doctor y una antigüedad de 20 años, dadas las funciones de ambos cuerpos y la trascendencia de sus decisiones; el resto de los representantes profesorales de los otros consejos debe poseer el escalafón de profesor agregado y 10 años de antigüedad, por lo menos.

- Debe reducirse en forma importante el peso del voto de los profesores jubilados (Fuenmayor Toro, 7 de agosto de 1996; 24 de mayo de 1998) a un valor no mayor del 15% del número de profesores (personal académico) activos. La práctica ha demostrado que los jubilados,

quienes representan el pasado de la institución, no pueden ser quienes determinen el futuro institucional. Los jubilados, que en muchas instituciones son más numerosos que los activos, asisten a votar teniendo en mente la universidad que dejaron años atrás, con su correlación anterior de fuerzas, sus grupos políticos o de opinión, sus viejas necesidades y los problemas de entonces, todo lo cual ha cambiado y puede incluso haber desaparecido totalmente (Fuenmayor Toro, 2001). No pueden ser ellos quienes determinen las autoridades de la institución.

- En cambio, lo señalado no significa que un profesor jubilado del personal académico no pueda fungir como autoridad universitaria, si es propuesto y electo por la comunidad, ya que ésta sería una decisión del claustro universitario, posiblemente motivado por una buena gestión anterior del profesor como autoridad.

- Debe ratificarse el carácter transitorio de los auxiliares docentes, quienes pierden su condición al obtener su grado de licenciados o equivalente.

- El claustro universitario, o como se lo quiera llamar, debe ser redefinido de acuerdo a la nueva composición de la planta docente y a las modificaciones sugeridas del voto estudiantil (pregrado y postgrado) y de los jubilados.

- En relación con sus otras atribuciones, el claustro debería ser el órgano de consulta sobre la revocatoria del mandato de las autoridades universitarias, mediante referéndum revocatorio, una vez cumplidos los extremos que imponga la ley. A este organismo deberían ser sometidos, a través de referendos consultivos, aquellos asuntos que, por su trascendencia, no puedan dejarse en manos de los organismos ordinarios de dirección, o aquellas materias que hayan generado contradicciones insuperables entre grupos o sectores importantes de la comunidad.

- No debe haber reelección de autoridades de ningún nivel, ni en el cargo desempeñado ni para otro cargo. Este impedimento debe extenderse también para las autoridades designadas por el Ejecutivo, pero, en el caso de una universidad nueva, se podría aplicar después que la institución cumpla sus primeros 8 años. Esta norma obligaría, a quien es nombrado o elegido, a ocuparse prioritariamente de cumplir sus obligaciones y funciones, sin mediatizarse ni mediatizar el cargo en función de una reelección futura.

- Debe reducirse el costo burocrático del Gobierno universitario. La práctica del pasado fue la de hacerlo más costoso, tanto aumentando el número de autoridades como elevando también innecesariamente la jerarquía de los cargos, de manera que se tuviera una mayor y mejor

oferta de puestos para distribuir entre la dirigencia partidista, siempre dispuesta a sacrificarse por la universidad. Es absurdo que los núcleos de la Universidad de Oriente sean decanatos mientras que los de la Universidad Ezequiel Zamora son vicerrectorados, cuando estos últimos son más pequeños que los primeros.

No se ha pretendido tocar todos los temas, y este trabajo no es un programa de Gobierno universitario ni tampoco un análisis de la ley vetada por el presidente. Presento algunas ideas para una nueva Ley de Educación Universitaria, las cuales son producto de años de estudio y reflexión sobre la universidad venezolana, iniciados hace casi 30 años (Fuenmayor Toro, 1986a; 1986b). Estas ideas vienen acompañadas de una experiencia obtenida desde muy diversas posiciones: estudiante ucevista, dirigente estudiantil combativo, profesor joven a dedicación exclusiva, estudiante de postgrado en una universidad de primera en el mundo desarrollado, profesor investigador ya formado, director de Escuela, dirigente gremial, administrador de la previsión social de los profesores, representante de éstos en el Consejo Universitario, rector de la primera casa de estudios del país y desde la perspectiva de un Gobierno inicialmente transformador, caso del gobierno del presidente Chávez en el sector universitario entre 1999 y 2004 (García Guadilla, 2004; García Guadilla et al., 2006; 2008).

No se trata entonces de prejuicios, de recetas de otros lugares ni de ideologizaciones, sino del resultado de una intensa práctica social, política y científica. Como investigador científico sé perfectamente que el último paso del proceso de conocer y producir conocimientos es someter nuestras hipótesis a la crítica de nuestros pares. De eso se trata en esta materia también. Además, desde que me convencí de ello el profesor-investigador Juan de Jesús Montilla, creo que un investigador llega a lo más elevado de su carrera cuando está en condiciones de hacerle propuestas a su país en su campo de trabajo. Apreciaría un análisis objetivo, centrado en el contenido de lo escrito y no en las supuestas intenciones que pueda haber detrás del mismo. Bienvenidas otras proposiciones, siempre que sean respaldadas y tratadas con la misma seriedad con la que nosotros lo hemos hecho y lo hemos venido haciendo sistemáticamente desde hace casi tres décadas. ©

Luis Fuenmayor Toro

Profesor titular, Escuela de Medicina J. M. Vargas, UCV. PhD., Universidad de Cambridge, Inglaterra. Nivel III del Programa de Promoción del Investigador.

BIBLIOGRAFIA

- Arcaya Arcaya, Camilo. (1993). *Del petróleo y el gas, a la química orgánica industrial y a la producción de ciencia y tecnología*. Caracas (Venezuela): Grupo B4 editor.
- Asamblea Nacional. (2009). Ley Orgánica de Educación. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 5.929 (extraordinario), 15 de agosto, Caracas (Venezuela).
- Asamblea Nacional. (2010). *Ley de Educación Universitaria*. Caracas (Venezuela) [Material mimeografiado].
- Asamblea Nacional Constituyente. (2000). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999*. Lima: Sairam Editores.
- Congreso Nacional. (1970). Ley de Universidades. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 1.429 (extraordinario), 9 de septiembre, Caracas (Venezuela).
- Consejo Nacional de Universidades. (1982). Normas de Homologación y Beneficios adicionales del Personal Docente y de Investigación de las universidades nacionales. *Gaceta Oficial*, N° 32.539, 17 de agosto, Caracas (Venezuela).
- Fuenmayor Toro, Luis. (1986a). Hacia la definición de una política universitaria. *Gaceta APUCV/IPP*, 7 (47), pp. 1-2.
- Fuenmayor Toro, Luis. (1986b). Conocer la universidad que tenemos. Una tarea de primer orden. *Gaceta APUCV/IPP*, 7 (48), p. 1.
- Fuenmayor Toro, Luis. (1988). ¿Por qué y para qué una nueva Ley de Educación Superior? *Gaceta apucv/ipp*, 9 (57), pp. 19-21.
- Fuenmayor Toro, Luis. (1991). El desarrollo de postgrados nacionales y, aún mejor, latinoamericanos nos permitirá enfrentar los retos del futuro en la difícil coyuntura actual. *Aula Magna*, 2 (2-3), pp. 44-48.
- Fuenmayor Toro, Luis. (1993). Reflexiones sobre la autonomía y la democracia universitarias. *Cuadernos Nuevo Sur Sudaca*, 5, pp. 43-49.

BIBLIOGRAFIA

- Fuenmayor Toro, Luis. (1995). El financiamiento universitario: antecedentes y propuestas. En: Luis Fuenmayor Toro, *Universidad, poder y cambio*. Caracas (Venezuela): FUNDAPRIU-FAPUV-Universidad Central de Venezuela, pp. 55-73.
- Fuenmayor Toro, Luis. (25 de febrero de 1996). Propuestas para una nueva Ley Universitaria: ingreso y ascenso en el escalafón del personal académico. *Últimas Noticias*, Suplemento Cultural, Caracas (Venezuela), pp. 14-15.
- Fuenmayor Toro, Luis. (7 de agosto de 1996). El voto universitario de los profesores jubilados. *El Globo*, Caracas (Venezuela), p. 18.
- Fuenmayor Toro, Luis. (24 de mayo de 1998). De nuevo sobre el Proyecto de Ley de Educación Superior. *Últimas Noticias*, Suplemento Cultural, Caracas (Venezuela), pp. 1-3.
- Fuenmayor Toro, Luis. (3 de junio de 2001). El control en las universidades. *Panorama*, Maracaibo (Venezuela), cuerpo 2, p. 8.
- Fuenmayor Toro, Luis. (2001). Proposiciones para la nueva Ley de Universidades. *Debate Abierto*, 16, pp. 22-41.
- Fuenmayor Toro, Luis. (2008). Universidad democrática, inclusión y excelencia académica. *EDUCERE*, 12 (42), pp. 629-634.
- Fuenmayor Toro, Luis. (2009). La educación en la LOE. *EDUCERE*, 12 (46), pp. 843-849.
- Fuenmayor Toro, Luis. (2 de enero de 2011). Ley de Universidades otorga 76 competencias al ministro. *El Universal*, Caracas (Venezuela), cuerpo 1, p. 5.
- Fuenmayor Toro, Luis; Teruel, Alejandro; y Villarroel, César. (2009). Propuesta para el Sistema Nacional de Ingreso y Prosecución a la Educación Superior (SINIPES). *Cuadernos OPSU*, 10, pp. 227-238.
- García Guadilla, Carmen. (2005). Logros y tensiones en las políticas públicas de educación superior en Venezuela (1999-2004). En: CENDES, *Venezuela, visión plural. Una mirada desde el CENDES*. Caracas (Venezuela): Editorial Bid & Co.
- García Guadilla, Carmen; Montilva, Leonardo; Acedo, María de Lourdes; Lepage, Beatriz; y Otero, Sergio. (2006). Informe de Venezuela (Diciembre 2006). En: *Proyecto CINDA. Educación superior en Iberoamérica, 2006*. Caracas (Venezuela).
- García Guadilla, Carmen; Montilva, Leonardo; Acedo, María de Lourdes; Lepage, Beatriz; y Otero, Sergio. (2006). Informe de Venezuela (Diciembre 2006). En: *Proyecto CINDA. Educación superior en Iberoamérica, 2006*. Caracas (Venezuela).
- Oficina de Planificación del Sector Universitario. (2001a). Sistema de evaluación y acreditación de las universidades nacionales, Proyecto Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación universitaria venezolana. *Cuadernos OPSU*, 3, Caracas (Venezuela).
- Oficina de Planificación del Sector Universitario. (2001b). Carrera académica para las universidades oficiales venezolanas, Proyecto Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación universitaria venezolana. *Cuadernos OPSU*, 4, Caracas (Venezuela).
- Presidencia de la República. (1967). Reglamento parcial de la Ley de Universidades. *Gaceta Oficial*, N° 28.262, 2 de febrero, Caracas (Venezuela).
- Villarroel, César. (1° de julio de 2008). Universidad sin adjetivo. *Últimas Noticias*, Caracas (Venezuela), p. 56.