APUNTES SOBRE SU ESTRUCTURA

La Ley de Educación Superior

VICTOR GUEDEZ

Concebir y estructurar una Ley sobre cualquier sector de la realidad social es una tarea difícil, y lo es más aún en el campo de la educación. Esta aseveración adquiere fuerza y fundamentación por las connotaciones mismas de la actividad educativa, cuya complejidad es superlativa en tanto que es un proceso que guarda relación —retrospectiva y prospectiva— con todos los aspectos de la vida social de los cuales recibe influencias, pero sobre los que proyecta a su vez otras. No hay análisis de la realidad social en donde no esté presente, de alguna manera, una implicación para la educación. Esta significación se ha traducido, precisamente, en un aumento de las exigencias que se le asignan, y ello queda demostrado, en efecto, cuando observamos que los estudios de los desajustes de todos los aspectos de nuestra situación histórica, contemplan demandas y responsabilidades a la educación. Ella está ligada a la problemática total de nuestra coyuntura cultural, social, política, económica e histórica.

Al tomar como hipótesis de referencia la observación precedente, podemos afirmar que la importancia de la educación para el desarrollo integral del país, el compromiso de convertirla en un instrumento coadyuvante del cambio y del progreso, la existencia de desajustes y desequilibrios en el sistema educativo, la necesidad de enfrentar esa situación a través de una planificación que permita vislumbrar un futuro deseable, el interés por convertirla en una prioridad, los esfuerzos por democratizarla y diversificarla, la experiencia acumulada después de más de veinte años de vida democrática, la reciente promulgación de la Ley Orgánica de Educación y la celebración de los 100 años del Ministerio de Educación; constituyen algunas de las justificaciones —tanto formales como coyunturales— que configuran un marco motivacional propicio para formular un instrumento legal que norme y regule el nivel de la educación superior.

Cada uno de esos aspectos encierra un conjunto de requerimientos que imponen en la actualidad una gestión que concrete, como algo deseable, necesario y factible, una ley de cobertura global, que tenga como ámbito la totalidad de las instituciones que configuran el nivel y que se convierta en recursos para acelerar el paso en una prospectiva de avance, de responsabilidad nacional y de convergencia política.

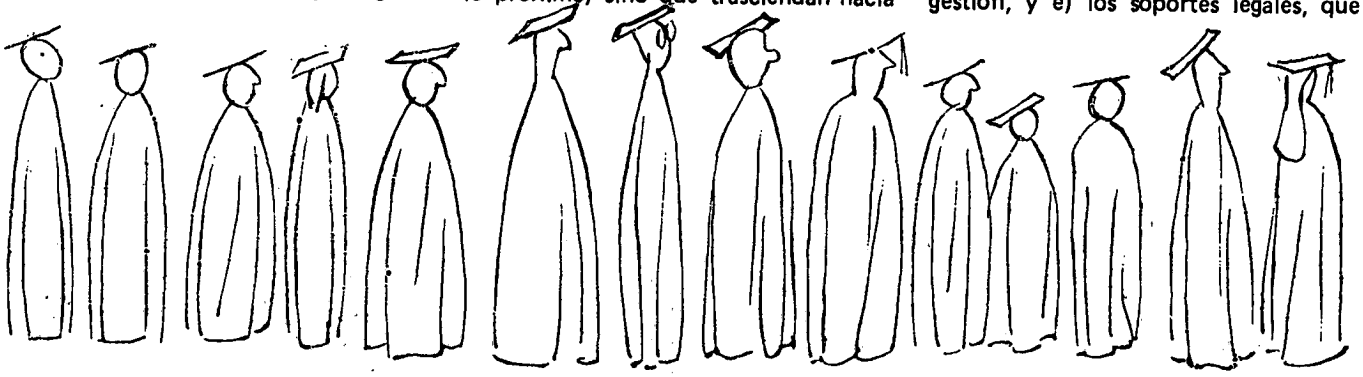
Con base en estas ideas pensamos abordar el tema propuesto mediante el desarrollo de una exposición organizada en torno a tres áreas fundamentales. La primera dirigida a ubicar la nueva ley dentro de un esquema de planificación que permita cohesionarla en una dimensión de lineamientos y de políticas generales. La segunda se orienta a puntualizar los aspectos que deben configurar su contenido estructural y formal, y la última, intenta subrayar los aspectos subyacentes de un proyecto pedagógico e histórico, inspirado en un compromiso por una alternativa coincidente con nuestra responsabilidad histórica de la realización.

1. LA NUEVA LEY DENTRO DEL MARCO DE UNA PLANIFICACION GENERAL

La moderna concepción de la planificación en educación supone exceder plazos temporales inmediatos. El sentido de racionalización y previsión adquieren hoy una proyección más extendida, para establecer horizontes de visualización que alcancen no sólo el campo de lo próximo, sino que trasciendan hacia un futuro estable de aproximaciones sucesivas a metas de largo plazo. Esto resulta de concebir la planificación como un esfuerzo destinado a preparar y conquistar un futuro deseable, dentro de los lineamientos de un proyecto global.

En forma más directa, podemos afirmar que la planificación debe comprender instancias operacionales, estratégicas y normativas. Estas corresponden, respectivamente, a tres funciones: la primera, se refiere a la ordenación de acciones a través de estimaciones de tiempo, recursos y prioridades, ante un escenario inmediato. La segunda corresponde al establecimiento de alternativas, orientaciones y metas de alcance más amplio y dentro de horizontes a mediano plazo. La tercera se identifica con el proceso de definición de políticas generales, que sustancien y maticen los lineamientos teleológicos.

El espacio que abraza todas las instancias señaladas debe, a su vez, ser organizado con apoyo en una serie de soportes que permitan la toma de decisiones ajustadas y coherentes con paradigmas de exigencias. Podemos puntualizar estos soportes de la siguiente manera: a) los soportes teóricos, que indiquen un proyecto histórico y pedagógico capaz de hacer explícita la concepción de la educación desde sus niveles epistemológicos hasta los metodológicos; b) los soportes técnicos, que registren el inventario de recursos e instrumentos que sirvan de infraestructuras para las decisiones, ejecuciones y evaluaciones del quehacer educativo; c) los soportes administrativos, que precisen las disponibilidades organizacionales y financieras; d) los soportes políticos, que indiquen las referencias para establecer las tácticas, oportunidades y riesgos de cada gestión, y e) los soportes legales, que



ESTRUCTURA (TITULOS, CAPITULOS Y SECCIONES) DE LA ACTUAL LEY DE UNIVERSIDADES

1. Disposiciones fundamentales.
2. Del Consejo Nacional de Universidades
3. De las Universidades Nacionales.
   3.1. De la Organización de las Universidades.
      3.1.1. Del Consejo Universitario.
      3.1.2. Del Rector, de los Vice-Rectores y del Secretario.
      3.1.3. Del Consejo de Apelaciones.
      3.1.4. De las Facultades.
      3.1.5. De las Asambleas de las Facultades.
      3.1.6. De los Consejos de las Facultades.
      3.1.7. De los Decanos.
      3.1.8. De las Escuelas.
      3.1.9. De los Institutos y sus Directores.
      3.1.10. Del Personal Docente y de Investigación.
      3.1.11. De los alumnos.
      3.1.12. De los egresados.
      3.1.13. Del Consejo de Fomento.
      3.1.14. Del Consejo de Desarrollo Humanístico.
      3.1.15. De la Dirección y de la Comisión de Cultura.
      3.1.16. De la Dirección y de la Comisión de Deportes.
   3.2. De la Enseñanza Universitaria.
      3.2.1. Disposiciones Generales.
      3.2.2. De los Exámenes.
   3.3. De las Incompatibilidades.
   3.4. Del Sistema Electoral Universitario.
4. De las Universidades Privadas.
5. Disposiciones Transitorias.
   5.1. Disposición transitoria.
   5.2. Disposiciones finales.

proporcionan el marco jurídico y formal, apropiado para la legitimación y oficialización de las acciones.

A los efectos de la naturaleza y motivaciones de estas reflexiones, nos interesa destacar el último de los aspectos apuntados. Dentro de esta intención, debemos levantar la hipótesis de referencia de nuestro planteamiento, que se inscribe, precisamente, en concebir a la Ley de Educación Superior como una decisión insoslayable e impostergable, para formalizar y materializar una planificación que permita racionalizar el esfuerzo presente y proyectarlo dentro de una vocación de futuro. Si entendemos que ante la improvisación hay que oponer la racionalización previsiva, y si para ello es requisito estructurar las bases legales que orienten esa posibilidad, debemos, en consecuencia, suscribir la necesidad de promulgar una Ley de Educación Superior.

2. LOS ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA LEY DE EDUCACION SUPERIOR

Para comprender los significados de cualquier proposición acerca de la nueva ley se hace pertinente, por comodidad metodológica, partir de una evaluación de la vigente Ley de Universidades, a fin de precisar sus limitaciones e inadecuaciones con el marco real que caracteriza la realidad presente. Ubicados en esta perspectiva podemos intentar ese análisis, para lo cual no pretendemos ser exhaustivos, pues queremos dedicar el espacio que aquí se nos ofrece, a los lineamientos estructurales de la nueva ley.

2.1. Análisis descriptivo de la Ley de Universidades vigente

Un punto de partida propicio para alcanzar ese propósito es mediante la síntesis de la estructura de la actual Ley de Universidades. Esto puede apreciarse a través del esquema de su conformación. (Ver recuadro No. 1).

No es necesario penetrar con profundidad en los contenidos mismos de dicha ley, para percibir algunos de sus rasgos peculiares. En cuanto a su carácter se nos presenta como una ley reglamentaria, que norma aspectos muy específicos que impiden flexibilidad y que no permiten un margen de oxígeno para orientaciones diversificadas, apropiadas al carácter de experimentalidad de algunas instituciones existentes en la actualidad. Es obvio que una ley tan prolija en aspectos específicos y tan detallista en aspectos microscópicos de la administración académica y política de las universidades, hace que se convierta en una fórmula apretada, que obstaculiza toda iniciativa de transformación institucional y que debilita una capacidad de respuesta ante la dinámica alcanzada por nuestro subsistema de Educación Superior. En cuanto a su cobertura, se nos presenta como un instrumento circunscrito a las universidades, con lo que se acentúa una diferenciación que excluye al resto de las instituciones que conforman el nivel de educación superior; con lo cual se legitima la imposibilidad de favorecer un verdadero subsistema donde se propicien procesos de complementariedad, interdependencia e integración entre todas las instituciones. Al dejar fuera a los Institutos Universitarios Politécnicos, Pedagógicos, Tecnológicos y Colegios Universitarios y al resto de los institutos ubicados en el nivel, como son los de formación de oficiales de las Fuerzas Armadas, los de formación docente, los de Bellas Artes, los de investigaciones y los de formación de ministros del culto, contribuye, de hecho, a desagregar todos los esfuerzos instalados en la educación superior. Finalmente, en cuanto a su estructura formal, se nos presenta como una ley desbalanceada, al concentrarse en secciones muy pormenorizadas y en muy pocos títulos generales. Ella está conformada en cinco títulos, seis capítulos y dieciocho secciones. Este desequilibrio no permite delimitar un marco global donde se contemplen lineamientos generales que motiven políticas de acción y que orienten las gestiones de innovación, adecuadas a la dinámica del contexto educativo actual.

A todo lo anterior cabe anotar, que la vigencia y adecuación de la Ley de Universidades no resulta apropiada a las disposiciones contempladas en la Ley Orgánica de Educación, promulgada el 26 de julio de 1980 que, por su carácter orgánico, adquiere una jerarquía que trasciende las implicaciones de la Ley de 1955, que tenía carácter ordinario. Esto hace que los otros instrumentos legales que regulan el sector educación, se sometan e inspiren en ella. En efecto, la Ley Orgánica de Educación dedica el Capítulo V del Título II, a la Educación Superior y, específicamente, en el artículo 26 puntualiza que "La Educación Superior tendrá como base los niveles precedentes y comprenderá la formación profesional y de postgrado. 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 institutos de educación superior, de los estudios que en ellos se cursan y de los

títulos y grados que se otorguen y las obligaciones de orden ético y social de los titulados". De esta forma se consagra un imperativo legal destinado a sancionar una nueva Ley que encierre a toda la educación de nivel Superior.

2.2. Proposiciones para la Ley de Educación Superior.

Las reflexiones que preceden nos permiten precisar que es tarea impostergable la búsqueda y definición de opciones teóricas, técnicas, políticas y jurídicas, a partir de las cuales se favorezca la factibilidad de actuar coherentemente, para adecuar la educación al cumplimiento de las responsabilidades nacionales. En línea directa con esta orientación debe concebirse el nuevo texto legal al que nos referimos. En este orden de ideas podemos afirmar que la Ley de Educación Superior debe significar la traducción legal, a todo el ámbito de un proyecto nacional, a fin de que no sólo sea norma para la regulación de actividades administrativas sino recurso operacional para afrontar toda la problemática y un instrumento motivacional para ejercer nuestras responsabilidades por construir un orden académico y social diferente.

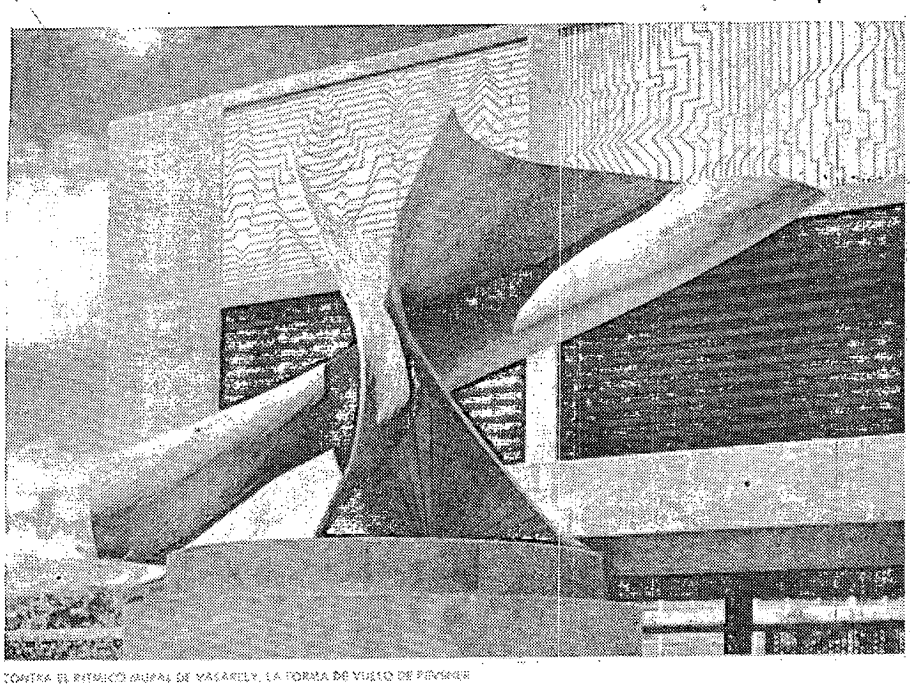
En un plano más metodológico creemos que la formulación de la nueva Ley debe tomar como referencia tres instancias fundamentales: a) los lineamientos que orientan el proyecto educativo e histórico de la nación, b) el diagnóstico de nuestro sistema educativo general, y del nivel superior en particular y c) la revisión y evaluación de toda la normativa que, en forma dispersa, rige actualmente a la Educación Superior. No es nuestro propósito hacer una reflexión pormenorizada sobre estas referencias; pretendemos, más bien, concretar algunas consideraciones particulares sobre los aspectos estructurales y formales del nuevo instrumento. En el contexto de esta precisión, hacemos estas consideraciones. Para ello proponemos el esquema de estructuración de la ley de Educación Superior del recuadro No. 2.

Un análisis del esquema anterior nos lleva a poner de relieve algunas diferencias claves, con relación a la actual Ley de Universidades. En cuanto a su carácter sería una Ley no reglamentarista sino general, con lo cual se obtendría una infraestructura única, a través de principios globales y de objetivos amplios, para el subsistema de Educación Superior. Esto permitiría obtener un marco amplio para consolidar y adelantar procesos dinámicos de renovación permanente, extendiendo la capacidad de respuesta ante los imperativos de nuestra evolución social. En cuanto a su cobertura, sería un instrumento de regulación para todas las instituciones que configuran el nivel, con lo cual se establecería un escenario más coherente y consistente, para armonizar esfuerzos, e integrarlos dentro de propósitos homogéneos. Finalmente, en cuanto a su estructura formal se lograría un equilibrio que se reflejaría en un margen mayor para iniciativas experimentadas —tanto organizacionales como instruccionales— que serían normadas por vía de reglamentaciones especiales. Como se aprecia el esquema presenta siete títulos, ventidós capítulos y once secciones.

Creemos conveniente destacar brevemente algunos de los aspectos novedosos previstos en el esquema. En este sentido, podemos puntualizar lo siguiente. En las "Disposiciones Fundamentales" se observa que hay un intento por hacer explícitas y por organizar, algunas áreas que precisen los significativos contextuales y estructurales de la Educación Superior, los cuales no quedan totalmente cubiertos en la Ley vigente. En la nueva alternativa, a través de la cual se diseñan las "Disposiciones Fundamentales", es posible concretar, en primer lugar, los objetivos de la educación superior, es decir, los propósitos teleológicos y los objetivos propios del nivel; en segundo término, las funciones y programas, o sea, el significado, alcance y naturaleza de la docencia, investigación y extensión; en tercer lugar, las políticas, o sea, la definición de los principios de democratización, innovación, crecimiento, renovación, regionalización, financiamiento y desarrollo autónomo; y en, cuarto lugar, los establecimientos encargados de administrar la educación superior, es decir, la delimitación de las características y responsabilidades que cada uno de los tipos

ESTRUCTURA (TITULOS, CAPITULOS Y SECCIONES) QUE SE PROPONE PARA LA NUEVA LEY DE EDUCACION SUPERIOR

1. Disposiciones fundamentales.
   - 1.1. De los objetivos de la Educación Superior.
   - 1.2. De las funciones y programas de la Educación Superior.
   - 1.3. De las políticas de la Educación Superior.
   - 1.4. De los establecimientos encargados de la Educación Superior.
2. De la organización de la Educación Superior.
   - 2.1. Del Subsistema Nacional Integrado.
   - 2.2. Del Consejo Nacional de Educación Superior.
     - 2.2.1 De su Constitución.
     - 2.2.2. De sus atribuciones.
   - 2.3. De la Planificación de Educación Superior.
     - 2.3.1. De la Oficina de Planificación de la Educación Superior.
     - 2.3.2. De la Oficina de Control y Evaluación de la Educación Superior
     - 2.3.3. De la Oficina de Orientación y Admisión.
   - 2.4. De los Consejos Regionales de Educación Superior.
     - 2.4.1. De su constitución y organización.
     - 2.4.2. De sus atribuciones y funciones.
     - 2.4.3. De sus organismos técnicos.
3. De las Instituciones.
   - 3.1. De las Universidades.
     - 3.1.1. De las Universidades Nacionales.
     - 3.1.2. De las Universidades Experimentales.
     - 3.1.3. De las Universidades Privadas.
   - 3.2. De los Institutos Universitarios Pedagógicos.
   - 3.3. De los Institutos Universitarios Politécnicos.
   - 3.4. De los Institutos y Colegios Universitarios.
   - 3.5. De los Institutos Especiales.
4. De la Integración del Subsistema de Educación Superior.
   - 4.1. De la articulación vertical.
   - 4.2. Del régimen de traslados, equivalencias, reconocimientos y reválidas.
   - 4.3. De los acuerdos de integración interinstitucional.
5. De los Subniveles, títulos y certificados.
6. De los miembros de la Comunidad Universitaria.
   - 6.1. Del Personal Docente y de Investigación.
   - 6.2. De los alumnos.
   - 6.3 De los egresados.
   - 6.4. Del Personal Técnico Especializado.
   - 6.5. De los empleados administrativos.
   - 6.6. Del Personal Obrero.
7. Del financiamiento.



CONTRA EL RITMICO MURAL DE VASARELY, LA FORMA DE VUELO DE PEVSNER

de institución tiene en el ámbito completo de la realidad de ese nivel educativo.

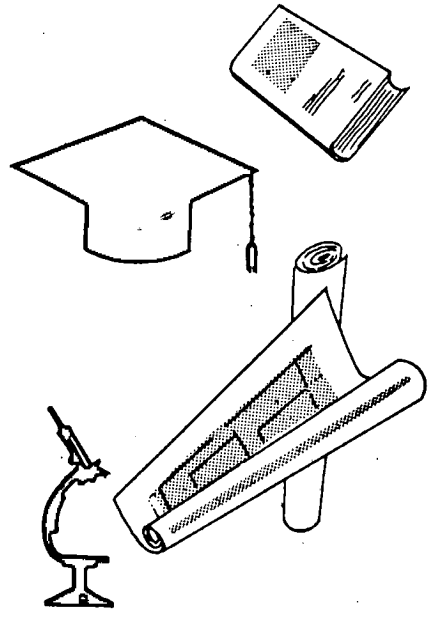
Otra área que debe ser destacada en esta proposición es la relativa a la Organización de la Educación Superior. Tal como se observa, se contempla un subsistema nacional integrado, con lo que se propicia una acción más armonizada, que impide el aislamiento desagregado de acciones que, en la actualidad, está materializado a través de un sistema binario-independiente que no permite facilidades para la complementariedad e integración. En correspondencia con esta idea, se propone el Consejo Nacional de Educación Superior, que sustituiría al Consejo Nacional de Universidades y cuya creación está prevista implícitamente en la Ley Orgánica de Educación al señalar, en el artículo 30, la expresión "...Consejo Nacional de Universidades o el organismo que al efecto se creare...". La proposición que presentamos establece, de la misma manera, la creación de los Consejos Regionales de Educación Superior, que no están previstos en la Ley vigente aunque sí se definen en el artículo 16 del Reglamento de los Institutos y Colegios Universitarios que los conciben como "...órgano de coordinación interinstitucional a nivel regional...". El orden impuesto por estas exigencias adquiere una importancia sustantiva la idea de la Planificación contenida en uno de los capítulos del esquema presentado. En efecto, la coordinación, regionalización e integración, deberán apoyarse en una reivindicación de la planificación de la educación y una buena oportunidad de alcanzar este propósito es a través del nuevo instrumento que se proponga.

También podemos subrayar el título correspondiente a la integración del subsistema que permitiría legitimar, a nivel de una Ley Especial, el Decreto Ejecutivo 42, que establece orientaciones sobre la materia. Esta idea, por múltiples razones que no es el momento explicar, adquiere hoy una prioridad insoslayable para permitir una relación de coordinación dentro de la realidad diversificada de las instituciones de Educación Superior.

De la misma manera podemos destacar el Título VI, relativo a los miembros de la comunidad universitaria, en donde no sólo se contempla al personal docente y de investigación, a los alumnos y egresados, sino que se agrega la categoría de personal técnico especializado de apoyo, a los empleados administrativos y obreros que también forman parte de la comunidad universitaria y que deben encontrar en la nueva Ley, un instrumento para la definición de sus responsabilidades en favor de objetivos institucionales. Esta apertura legal nos resulta importante para enriquecer el significado de la democracia universitaria.

Finalmente, queremos destacar el aspecto relativo al Financiamiento de la Educación Superior, que hoy constituye un desafío urgente dado los altos costos y los limitados recursos del Estado Venezolano. Se hace necesario que la Ley de Educación Superior enuncie, al menos en forma general pero orientadora, desde lo relativo a la gratuidad de la enseñanza hasta las formas alternas de autofinanciamiento.

3. UNA LEY PRINCIPISTA

Como consecuencia de todas las reflexiones anteriores nos sentimos obligados a realizar una acotación final. Nos referimos al carácter propiamente principista que debe estar presente —en forma implícita y explícita— en la nueva Ley. En este sentido es necesario que ella contenga una clara definición de los fines y propósitos de la educación. Esta clarificación se hace pertinente para favorecer los objetivos propios de las instituciones, los proyectos globales del subsistema y los alcances últimos de nuestra aspiración histórica. Como consecuencia de esto, la Ley debe inspirarse en la concepción del hombre que deseamos formar y de la sociedad que se quiere construir. Es obvio que esto genera esfuerzos de definición muy exigentes que deben ser abordados sin eufemismo.

Sabemos que es ingenuo pensar que una Ley pueda garantizar esa conquista en forma absoluta. De la misma manera resulta utópico creer que con un instrumento legal puede garantizarse la solución de nuestros problemas educativos. Estamos persuadidos de que los cambios en educación deben ir acompañados de cambios globales y que ellos no se decretan sino que se construyen. La nueva Ley no será una respuesta definitiva y única ante los problemas de nuestra educación, pero sí puede representar una conquista parcial que coadyuve para determinar una decisión de afrontar nuestra responsabilidad histórica.