

El Proyecto de Ley de Educación Superior. Venezuela, 1996.

Raiza Andrade

*Instituto de Investigaciones. Facultad de Arquitectura
Universidad de Los Andes - Mérida, Venezuela*

Resumen

La Ley Orgánica de Educación venezolana, desde su promulgación en 1980, exige una Ley Especial que integre las diversas modalidades y niveles del Sistema de Educación Superior.

La autora revisa la Exposición de Motivos del nuevo Proyecto de Ley de Educación Superior, enfatizando en la regionalización educativa como propuesta restrictiva de la representatividad de las universidades autónomas y propone una idea de organización que garantice esta representatividad en la universidad necesaria para la Venezuela del Siglo XXI.

Palabras Claves: Ley de Educación Superior en Venezuela. Universidad. Regionalización Educativa. Representatividad. Participación.

The Bill on Higher Education Venezuela, 1996

Abstract

Ever since it was enacted in 1980 the Venezuelan Organic Law on Education has presupposed the implementation of a especial law that would integrate the different types and levels of higher education institutions.

The Author discusses the introductory comments to the new proposed law on higher education and argues that the proposed regional organization would limit the participation of the autonomous universities. She offers an alternative organization way to guarantee the latter's role of this participation in the kind of university Venezuela needs for the twenty first century.

Key Words: Law on Higher Education in Venezuela, University, Regional Organization of Higher Education, Representation, Participation.

Introducción

La **Ley Orgánica de Educación (LOE)**, desde su promulgación en la Venezuela de 1980, exige en su Artículo 26, una Ley Especial que integre las diversas modalidades y niveles del Sistema de Educación Superior. Como respuesta a esa exigencia, se han elaborado hasta el presente, numerosos proyectos que no han sido discutidos ni aprobados durante los períodos camerales de diferentes gobiernos democráticos. Un nuevo **Proyecto de Ley de Educación Superior (PLES)** se encuentra actualmente introducido como proyecto único en el Congreso Nacional. Para su discusión, se ha conformado una Comisión Bicameral que deberá discutir el Proyecto y emitir opinión al respecto. A tales fines, se espera elevar una consulta a las universidades nacionales para que eva-

lúen la propuesta en un plazo más o menos perentorio, pues el mencionado Artículo 26 de la Ley Orgánica de Educación (LOE), exige una Ley Especial que integre las diversas modalidades y niveles del Sistema de Educación Superior y para la fecha, la respuesta lleva quince años de retraso.

Sin embargo, el Proyecto presentado, al pretender dar respuesta a esta exigencia de la LOE hace una especie de "collage" entre estudios y propuestas anteriores lo que genera problemas en los principios sustentadores del proyecto y, en consecuencia, fallas en el modelo de integración propuesto; algunos artículos viciados de inconstitucionalidad; una Exposición de Motivos sin sustentación jurídica, es decir, que no define la razón de ser de cada norma y, un tratamiento de las universidades autónomas que las coloca en una posición de no participación en la toma de decisiones referidas al nivel de la educación superior nacional y regional.

El PLES, es un Proyecto de Ley orientado a generar una fusión de las universidades históricamente autónomas con las demás instituciones de la educación superior tales como: Colegios e Institutos Universitarios, Institutos Tecnológicos Universitarios, Institutos Universitarios de Formación de Ministros del Culto o de los Bomberos, la Policía o las Fuerzas Armadas, instituciones éstas que corresponden a modalidades distintas a la Universidad, con misiones, visiones, objetivos y fines esencialmente diferentes a los universitarios.

La propuesta de creación de un "Subsistema de Educación Superior" como criterio integrador y unificador de la diversidad de modalidades del nivel de educación superior, contenida en el PLES, además de ir en contra de la Ley Orgánica que jerárquicamente le otorga los principios marco para su desarrollo, presupone dos cuestiones:

1. Que se puede constituir un "Todo" con partes absolutamente disímiles como las universidades y los demás institutos y colegios de la educación superior.
2. Que una vez conformado ese "Todo jurídico", se pueden "prever organismos de dirección colegiada" a nivel central y regional que, en última instancia, reducen la participación de las universidades históricamente autonómicas en la toma de decisiones sobre cuestiones fundamentales.

Esta propuesta contradice el espíritu de la LOE que lo que señala es la necesidad de favorecer la comunicación y movilización horizontal y vertical a través del sistema educativo para garantizar su eficiencia reconociendo la heterogeneidad del sistema y la necesidad de articular modalidades, que en sí mismas, tienen diferentes finalidades. Es decir, que conjuntos de instituciones afines se articulen a otros conjuntos con las mismas características para hacer de la educación superior un sistema flexible, orgánico e innovador. Esta finalidad desaparece en el Proyecto presentado.

Además de lo señalado, se introduce un concepto de "regionalización" que se coloca de espaldas al proceso de descentralización nacional y que genera solapes administrativos entre las regiones administrativas previstas en los planes de desarrollo y las regiones educativas.

En base a estas cuestiones, la estructura administrativa propuesta representada en un **Consejo Nacional de Educación Superior (CNES)** y **Consejos Regionales de Educación Superior (CRES)**, no sólo reducen, con probabilidad de ninguna representación, la participación de las universidades autónomas actuales, sino que niegan la participación y la representatividad a todas las otras instituciones del nivel de educación superior.

Una reflexión sistemática sobre estos hechos, relacionada con cuestiones fundamentales como la autonomía y la repre-

representatividad de los organismos responsables de la toma de decisiones en materia de educación superior, puede aportar claves significativas en un momento de crisis económica y política que afecta particularmente a la universidad venezolana, a fin de proponer modelos jurídicos alternativos que adecuen las necesidades de integración sistémica de la educación superior, exigida por la LOE, con la tradición histórica de las universidades autónomas, siempre a la vanguardia de los procesos de cambio más importantes del país y de su desarrollo científico tecnológico.

Qué es la Universidad sino una comunidad de intereses espirituales orientada hacia la búsqueda de la Verdad y el conocimiento en todas las formas de expresión de la cultura humana bien sea, científica, tecnológica o humanística. Qué es la Universidad sino una comunidad consustancialmente autonómica para el logro de sus fines.

Estas cuestiones subyacen en el trabajo que se expone a continuación y que se ha dividido en cuatro partes. Una primera, donde se gira en torno a la Exposición de Motivos del PLES por encontrarse allí los principios sustantivos que rigen al modelo de sistema de educación superior propuesto y las referencias básicas a la autonomía; una segunda parte, que discurre sobre el tratamiento de la regionalización educativa ya que configura un modelo particular que restringe la representatividad de las universidades autónomas en la toma de decisiones del sector y se coloca de espaldas a los procesos de descentralización política y administrativa que avanza el país; la tercera contiene una propuesta organizativa que garantice esta representatividad. El artículo finaliza con una breve disertación acerca de la universidad necesaria en la Venezuela del Siglo XXI.

1. La Exposición de Motivos del PLES

Los proyectistas inician la "Exposición de Motivos" del proyecto legislativo calificando la educación en general como "*...el problema más importante en el mundo de hoy*", tal afirmación, confunde el objetivo principal del Proyecto de Ley, cual es la reforma fundamental de la Ley de Universidades vigente y no, una reforma de "la educación" en general, que obligaría a una modificación sustantiva de la Ley Orgánica de Educación, que continúa siendo la Ley marco de cualquier propuesta legislativa en el ámbito de la educación.

En el segundo párrafo de dicha "Exposición...", los proyectistas señalan que uno de los nudos críticos del "*...problema más importante en el mundo de hoy*", se ubica en el "*subsistema de educación superior*". Un error conceptual se maneja en este sentido.

De acuerdo con la Ley que rige esta materia en Venezuela, **la educación superior es una categoría y grado de formación, un nivel educativo y no un subsistema**. Este nivel, es reconocido en el artículo 25 de la Ley Orgánica, único instrumento rector de carácter constitucional que no puede ser modificado, ni en sus normas ni en sus principios, por ninguna ley especial, ni siquiera por una Ley de Educación Superior que trate otra materia.

Cuando la Ley Orgánica de Educación menciona el término "**sistema**", lo hace funcionalmente, para señalar que éste, como sistema, viene a estar representado por un "*...conjunto orgánico de políticas y servicios que garanticen la unidad del proceso educativo...*" (art.14). De lo anterior se desprende que no se debe confundir **nivel** con **sistema** pues, el primer término, conceptualmente refleja un grado en el proceso formativo-educativo y el segundo, sistema, lo que indica o define es "*...el conjunto de políticas que garanticen la unidad del proceso educativo...*" (art. 14); es decir, que el proceso se dé y se desarrolle desde su base pre y escolar, básica

hasta el nivel superior profesional y de Postgrado. (Martínez Rincónes, 1995).

Al confundir los términos **sistema** y **nivel** de educación superior, el proyectista del PLES distorsiona los fundamentos de la educación superior que sólo pretenden garantizar mediante políticas y servicios, la **unidad del proceso educativo**. Esto afecta, cualitativamente, a la educación universitaria, al diluirla en un proceso intencionado de forzada integración con: en primer lugar, con la educación de los **regímenes especiales**, dentro de los cuales deben incluirse las **modalidades** de educación para las artes, la educación militar, la educación de ministros del culto, la educación de adultos y la educación extra escolar, todo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Orgánica de Educación; en segundo lugar, con la **formación profesional de capacidades específicas a nivel de educación superior**, (v. gr. Instituto Universitario de Tecnología Marina, de la Policía Judicial,...) que, junto a las **modalidades señaladas**, representan formas cualitativamente diferentes a las de la formación universitaria cuya misión es, la búsqueda de la Verdad y el desarrollo del conocimiento universalmente concebido, misión ésta, históricamente reconocida en Venezuela desde 1784.

Las modalidades, como puede verse, forman un campo especial, por estar dirigidas a un área de formación particularmente circunscrita a aspectos del conocimiento y de la práctica profesional que las hacen objeto de especificidades muy definidas y dirigidas a un quehacer social concreto.

Así mismo, el proyectista señala en la "Exposición de Motivos", los propósitos de la educación superior, sus propósitos reformativos, los cuales tienen una orientación principista que va a ser desvirtuada en el desarrollo posterior del articulado correspondiente.

El discurso expresado en el párrafo tercero de la "Exposición..." crea un **vacío de principios** toda vez que, por la vía de la tergiversación señalada que confunde nivel, modalidad y sistema, la normativa va a "...integrar, inadecuadamente, las Universidades con otras instituciones de educación superior que tienen propósitos diferentes". (Martínez Rincones, 1995; s/p).

En consecuencia, el proyecto presentado resulta negativo para las universidades, en especial las autónomas, a las cuales se les despoja de su carácter histórico social e histórico político y de su misión fundamental, por la vía de integrarlas a un modelo neoliberal de desarrollo que ha ocasionado incalculables daños sociales a la nación venezolana. La propuesta resulta alienante al pretender la adscripción de los objetivos universitarios el inmediatismo de los planes de desarrollo y a un desarrollo industrial que ha demostrado su ineficacia y que ha visto consolidado su fracaso en una escalada de transferencias de propiedades a grupos económicos extranjeros por la vía de las políticas de privatización.

En lo tocante a los principios rectores de la educación superior y, particularmente, de las universidades, el Proyecto minimiza y niega en sus normas a la autonomía universitaria, a la gratuidad de la enseñanza y a la vocación universitaria de las universidades al establecer en su articulado fórmulas jurídicas inconstitucionales y contraventivas, no sólo de la Ley Orgánica de Educación Superior, sino de los principios fundamentales de nuestra Carta Magna.

Esto resulta particularmente cierto en el concepto de autonomía que maneja el PLES. La autonomía es tratada en el Proyecto como un don que se le otorga a las universidades, como una especie de "premio" a su comportamiento o adecuación al sistema organizativo y funcional propuesto.

La historia venezolana de las universidades es una historia "desautonomizadora". De aquella Ley de Universidades de 1958 que definía en su Art. 8 a las universidades como autónomas, respetando la consideración internacional de que la universidad es connaturalmente "corporativa, universal, científica y autonómica", a la legislación vigente que restringe la autonomía a las áreas docentes, de administración y extensión y, aún así, las pone a depender de las decisiones del Consejo Nacional de Universidades (CNU), se pasa a proponer un Proyecto de Ley donde se "reconoce" la autonomía de las universidades que ya son autónomas y se le otorga ese reconocimiento a aquellas universidades que hayan alcanzado un cierto grado de madurez. Queda abierta la posibilidad de restringir la autonomía (de toda las universidades nacionales), como potestad del CNES, a aquellas instituciones que no cumplan con lo señalado en la Ley, es decir, que no se integren en el "subsistema" y no presten servicio a la nación, apoyando los planes nacionales.

Como decía el Dr. Foción Febres Cordero en el año 1959 con motivo de la reforma Universitaria. *"...sin autonomía, la Universidad podrá ser una ilustre casa de estudios, un magnífico centro de formación científica, profesional y técnica, pero no puede ser considerada una Universidad"*.

2. Regionalización vs. descentralización. El caso de la Región de Los Andes.

Profundos cambios en la estructura política y económica están ocurriendo en Venezuela desde finales de la pasada década. Muchos de ellos, han sido promovidos desde una política de descentralización que se inició por la estructura política de los poderes públicos regionales y locales que van tras la conquista de su autonomía, a partir de los procesos electorales que permiten la

elección directa de Gobernadores y Alcaldes. A este proceso deberán sumarse la transferencia de competencias desde el poder central hacia el local, la administración fiscal y la administración descentralizada de servicios de su competencia, para la satisfacción de las necesidades de las comunidades. En la elección directa de autoridades y la transferencia progresiva de responsabilidades, subyace un concepto de participación democrática que debe exigirse en cualquier estructura que se proponga para la descentralización de los servicios a nivel local. La educación no escapa a estas exigencias.

Al revisar el "Proyecto de Ley de Educación Superior", se evidencia que el planteamiento de regionalización propuesto, adolece de una serie de problemas cuando le asigna atribuciones a los Consejos regionales de Educación Superior (CRES):

- Se adopta la **regionalización** bajo un enfoque conceptual meramente geográfico - administrativo, vs. la descentralización del sector que garantizaría cuotas de participación más pertinentes. Este criterio de regionalización no es, además, homogéneo. La regionalización económica política, difiere de la regionalización utilizada hasta hoy por el CNU.

- La **toma de decisiones permanece centralizada en el CNES** quien dictará las leyes y reglamentos y normas pertinentes a las cuales deberán ajustarse las políticas regionales. Si a esto se le suma que el CNES y el Proyecto de Ley, obligan al sector educativo a adecuarse a los Planes Nacionales, la centralización de la política resulta más obvia.

- Los criterios para el manejo de la **actividad de extensión** son absolutamente localistas y parroquiales pues se limitan a las pertinencias regionales negando por esta vía el aporte que la investigación y la ciencia universal pueden ofrecer al país.

- **Se limita la designación de autoridades** en instituciones que no ejerzan su autonomía a una terna propuesta al CNES que es el Organismo decisorio.

- **Se restringe la participación de las Universidades Autónomas y su liderazgo histórico** el subsumirlas en un subsector absolutamente heterogéneo en términos de experiencia, calidad de la docencia, calidad de la investigación, calificación de los profesores y volumen de matrícula atendida.

- Su composición no favorece la participación democrática ni los criterios de integración de su subsector educativo regional. Se le otorga mayor peso al as instituciones privadas que, además, tienden a crecer, dado el abandono del Estado de su función como "Estado docente" (Albornoz, 1991).

- Se le atribuye a los CRES, de esta manera configurados, funciones de evaluación y supervisión de las autoevaluaciones institucionales a fin de recomendar al CNES la ubicación de estas instituciones en el Sistema Nacional de Acreditación e **indicaciones precisas para la creación, cierre, transformación o fusión de instituciones**, situación que resulta extremadamente peligrosa para las universidades autónomas.

- La composición de los CRES, **no garantiza la participación de las universidades autónomas en el CNES.**

Lo indicado anteriormente puede demostrarse al revisar el caso de la Región de Los Andes. Al estudiar la composición del CRES andino, se observa lo siguiente:

Composición:		Región Los Andes
Rectores de	(8)	1 Autónoma/2 Privadas/5
Universidades		experimentales

Composición:		Región Los Andes
Directores de Institutos Tecn. Univ. y Otros	(13)	4 Públicos/9 Privados.
Secretario de Estado	(4)	Mérida/Trujillo/Barinas/Táchira
Profesores	(2)	
Estudiantes	(2)	No se señalan mecanismos electorales
Total	(27)	

Es decir, que el Presidente del CRES se elegirá entre los ocho rectores lo cual **no garantiza el liderazgo de las universidades autónomas y el sector privado pudiera representar una mayoría para la toma de decisiones educativas a nivel regional.**

Esto resulta particularmente grave si se piensa en la escalada de privatización del sector de educación superior en la última década. "...*El caso es que la sociedad venezolana de finales de siglo se caracteriza por una acumulación inversa de las posibilidades sociales, incluida la escolaridad*" (Albornoz, 1993; p.50) y, en este escenario, el sector privado pasa a ejercer el control de las políticas educativas.

3. Una propuesta de descentralización con garantía de participación

Navarro (1992) refiere a varios autores (Bosco Bernal, 1981, Hernández Carabaño, 1971; Mc Gin, 1990; COPRE, 1989 *cfr* Navarro, 1992) quienes elaboran un breve diagnóstico de los efectos de la centralización en el sistema educativo destacando un conjunto de ventajas y desventajas entre las cuales podemos citar los siguientes:

*** Desventajas de la Centralización**

- Hipertrofia de la centralización que se traduce en exceso de poder y decisiones de las instituciones que representan el poder político - administrativo de la educación nacional.

- Limitada capacidad de acción e iniciativas por parte de lo organismos encargados de la gestión educativa.

- La planificación educativa no toma en cuenta las desigualdades regionales.

- Rigidez administrativa y lentitud operativa

- Aislamiento de las instituciones educativas de su entorno

- Sesgo prourbano en contenidos académicos

- Restricción de la participación. El organismo central asume funciones de política, planificación, estructura normativa, gestión administrativa y financiera, estructura curricular y pedagógica, monopolizando el proceso a nivel estatal, zonal municipal. En el sector universitario, el CNU adopta idéntica actitud.

- Mínimas economías de escala

**** Ventajas de la Centralización**

- Lograr la integración cultural y política de la comunidad nacional. El sistema educativo aporta los principios constructivos y propios de una nación. La educación se presenta como uno de los elementos básicos de cohesión social e institucional. Unificación de símbolos y valores nacionales. Sentido de identidad nacional.

- Permitir reforzar la democratización y la participación mediante el desarrollo de mecanismos de representatividad a todas las escalas: locales, regionales y nacional.

- Cohesionar el sistema desde el punto de vista procedimental y administrativo.

- Desarrollar leyes cuadro para otorgarle un criterio de integración y unificación al sistema enmarcado en misiones, objetivos y valores comunes.

- Diseñar mecanismos de actualización de la información en el sector que permitan las comparaciones a diferentes escalas: locales, regionales y nacional.

- Controlar el crecimiento exponencial del sistema a partir de mecanismos de racionalización y distribución vocacional de la matrícula que actúen como criterios marco a los distintos niveles locales, regionales y nacional.

Estas ventajas pueden incorporarse a las políticas de descentralización manteniendo un control nacional sobre los mecanismos y procedimientos administrativos generales, los sistemas de información y los principios sustantivos de referencia que debe contemplar la ley.

a. Criterios para una Política de Descentralización

Entre los criterios a considerar para proponer una política de descentralización del sector educativo, los estudiosos (De La Cruz, 1992) han coincidido en señalar los siguientes:

- Desconcentración burocrática y transferencia de responsabilidades y procedimientos administrativos.

- Autonomía financiera.

- Mejorar la cantidad y la calidad de la educación.

- Aprovechamiento de economías de escala.

- Garantía de participación y representatividad democrática en los organismos de decisión.

- Levantamiento y manejo de la información.

- Mayor racionalidad en la distribución de los recursos.

- Elevación de los niveles de calidad de la gestión pedagógica.

- Mayor vinculación con el entorno.

- Descentralización de contenidos curriculares locales sin desvincularse del curriculum integrado o escala nacional.

- Mecanismos descentralizados de fomento a la investigación, información y control de calidad de los procedimientos como contribución adicional a los programas nacionales.

- Vinculación de otros sectores de la economía local y regional al sistema.

- Incremento de las tasas de retorno social

- Mayor calidad en los procedimientos de evaluación, seguimiento y control.

- Posibilidad de un diseño y una gerencia institucional basada en el aprendizaje y mejoramiento del desempeño organizacional al trabajar en escalas manejables que pueden convertirse en efectos demostrativos de las bondades de un manejo descentralizado del sistema.

- Políticas y desarrollo autogestionarios que incluyan una política de incentivos donde el reconocimiento de capacidades personales a nivel local pudiera incidir en el desarrollo de liderazgos políticos futuros en la excelencia.

- Incremento de posibilidades de innovación institucional.

b. Una propuesta organizativa para garantizar la descentralización y la participación en el CNES y los CRES

Con este marco de referencia, puede diseñarse algunos criterios que garanticen la representatividad de las universidades históricas que no son otras que las que actualmente son autónomas.

*** Criterios Básicos para conformar el CNES**

- Organizar las Instituciones a nivel nacional por áreas similares de competencia (único criterio para una relativa homogeneidad a nivel de subsectores) separándolas según sean públicas o privadas a fin de garantizar su representatividad y participación en las estructuras organizativas nacionales.

A tales fines se proponen las siguientes agrupaciones:

* Consejo Nacional de Universidades Públicas y Privadas

(27)

* Consejo Nacional de Institutos y Colegios Universitarios Públicos.

(44)

* Consejo Nacional de Institutos y Colegios Universitarios Privados.

(38)

Total 109

- Garantizar la representatividad y participación en el CNES de los tres tipos de Universidades. Los Presidentes de los CRES de las 8 regiones que provienen de las Universidades Autónomas (6) y, en su defecto, de la Institución de mayor calificación a nivel regional (2), elaborando para ello, ítems que definan criterios de excelencia tales como No. de profesores de planta con Postgrado, ex-

perencia en investigación, publicaciones, relación matricular de ingreso - egreso, experiencia en docencia de Postgrado y/u otros. Designar un representante de las Universidades Experimentales que ya alcanzan un número de 12 instituciones a nivel nacional y una de las Universidades privadas que en la actualidad suman 9 instituciones. Elegir un representante de los Institutos y Colegios universitarios Públicos y uno por los privados.

- Garantizar la participación y la representatividad profesional y estudiantil elevando a 3 los representantes de cada conjunto afín:

- Profesores y Estudiantes (6)

- 2 Universidades Autónomas, Experimentales y Privadas

- 2 Institutos y Colegios Universitarios Públicos

- 2 Institutos y Colegios Universitarios Privados

- Garantizar la participación de las instancias gubernamentales en relación con el sistema educativo Ministro de Educación, Cordiplan, Conicit.

De esta manera, los CNES estarían conformados por 21 miembros (Ver gráfico).

***Criterios Básicos para la Conformación de los CRES**

- A nivel regional, las Universidades Autónomas, por tradición histórica y cultura, por sus mismas atribuciones a nivel de la investigación y la docencia de quinto nivel, son las instituciones llamadas a liderizar los CRES. Los rectores de las universidades autónomas presidirán los Consejos Regionales. Si en alguna región existiese más de una Universidad Autónoma, entre ellas se elegirá el Rector presidente del CRES respectivo.

- En las regiones donde no existan universidades autónomas, presidirá la institución de mayor excelencia.

- Las otras universidades no autónomas, privadas y/o experimentales deberán tener en conjunto, un representante.

- Los institutos y colegios públicos y privados, tendrán de igual manera una representación diferenciada por cada uno

- Un representante por el FUNDACITE regional

- Un representante por la Corporación de Desarrollo Regional

- Un representante de la Cámara de la Industria para promover a nivel regional la vinculación Sector Productivo - Universidad.

- Dos Representantes estudiantiles y dos profesionales elegidos del universo institucional regional.

Los CRES tendrían, en consecuencia 11 miembros. (Ver Gráfico)

Hay que mirar hacia el Siglo XXI, hay que repensar a la Universidad apoyándonos en sus fortalezas y evaluando de manera crítica, consciente y científica, sus debilidades, para transformarlas, de manera tal, que el liderazgo histórico se torne efectivo. La conquista de una representatividad históricamente necesaria, debe pasar por un proceso de revisión de la Universidad que de la cara hacia el siglo XXI.

4. La Universidad Necesaria

Cuando se piensa en la Universidad necesaria para un país en crisis que se asoma a la ventana del Siglo XXI, muchas opiniones se desencuentran dependiendo del enfoque analítico con el cual se mira el problema de la educación, en particular la educación superior.

Autores como Navarro y Piñango (cfr. BLANCO, 1993), se plantean la relación entre la educación y la sociedad internacionalmente competitiva, el desarrollo económico y social y el bienestar de la población. Analizan la situación de la educación venezolana partiendo de la afirmación generalizada en torno a su incapacidad para producir los recursos humanos que el país requiere en la actualidad y los que demandará en el futuro.

Intentan responder con cifras, de la década de los ochenta, a preguntas relacionadas con: el esfuerzo real de la sociedad venezolana en la educación de sus ciudadanos; resultados de ese esfuerzo; los supuestos y las políticas que han orientado la educación venezolana; los efectos de esas políticas y, qué puede hacerse para mejorar el sistema educativo del país.

En cuanto a los ítems que señalamos como más importantes para el análisis del Proyecto de Ley, cabe destacar los siguientes:

- Venezuela desde el 58 al 80 vivió un proceso de fuerte expansión de la educación: se universalizó la educación primaria; aún cuando el Estado jugó un papel protagónico, el sector privado tiene una considerable participación en el sistema educativo; el gasto y la administración se encuentran altamente centralizados.

- La disminución del gasto per cápita fue de aproximadamente 23% entre el 80 y el 89, casi exactamente proporcional a la caída del ingreso per cápita del país en el mismo período. El nivel de esfuerzo relativo invertido en educación es casi el mismo. La educación superior ha recibido consistentemente más del 40%, ganando terreno en perjuicio de los demás niveles. En relación a sus estándares históricos, el sector educativo no ha sido sensiblemente afectado por la crisis nacional. La justificación de un aumento del esfuerzo del gasto público puede argumentarse por la vía de la importancia de los recursos humanos para la competitividad de la economía.

- En los últimos diez años han aparecido signos preocupantes en cuanto al rendimiento y calidad del sistema educativo. Se teme que los logros obtenidos hayan comenzado a perderse por un sistema educativo ineficiente en el uso de los recursos que le asigna la sociedad. Una escuela pública requiere 18 años de recursos para que un niño apruebe los nueve años de educación básica. En cada estudiante gasta el doble de lo que se requeriría si el sistema fuera eficiente.

- Demuestran la ineficiencia interna de las universidades públicas en relación con las privadas tomando en cuenta ítems como: estudiantes por profesor y personal no académico, tasa de graduación, costos unitarios anuales. Las universidades privadas gradúan dos de cada tres admitidos contra uno de cada tres de las públicas. La eficiencia externa y las tasas de retorno social confirman este supuesto, siendo los retornos sociales de la educación superior muy inferiores a los de la primaria lo cual se agrava si se relaciona con la situación de la inversión que es exactamente contraria.

- Las políticas educativas han tenido efectos perversos entre las que cabe señalar: problemas institucionales, el clientelismo político y la centralización.

- En su origen la centralización fue buscada como un medio para crear homogeneidad en los contenidos cívicos y culturales de la enseñanza y como instrumento de igualación social, en la práctica, la centralización administrativa es responsable, en buena parte, de las dificultades de lograr un mejor desempeño debido a la ineficiencia y complejidad de los trámites administrativos, excesiva burocracia, sindicalización, distanciamiento de las decisiones en relación a la información, rigidez de las regulaciones, excesiva ineficiencia administrativa.

- Controversia en torno al financiamiento *"No es necesario repetir aquí las importantes distorsiones que existen en el gasto público en educación, y en particular lo inapropiado, desde el punto de vista del uso eficiente de los recursos escasos, de gastar más del 40% en educación superior cuando niveles inferiores de mayor rentabilidad social están francamente desatendidos"* (Piñango y Navarro cfr Blanco, 1993; p.356).

- Se afirma que el sistema debe ser defendido porque garantiza la igualdad de oportunidades, el derecho constitucional a la educación, obviándose el hecho de que un joven del estrato más alto tiene 20 veces más oportunidades de ingresar a la universidad que un joven proveniente del estrato más bajo.

- Las opciones esperanzadoras se ubican en: **el proceso de descentralización política y administrativa** que ha venido desarrollándose desde 1989 como el mejor camino para acercar al ciudadano a sus demandas y hacer eficientes las administraciones, dar diversidad al sistema, hoy excesiva e innecesariamente uniforme, moderar los abusos de las organizaciones sindicales y rediseñar el sistema educativo; la aparición de instituciones privadas que ofrezcan alternativas viables de educación.

- Existe una inercia general del sistema educativo caracterizado por:

Deterioro creciente e incapacidad para enseñar destrezas básicas.

Desperdicio y mal aprovechamiento de los recursos que la sociedad les dedica

Irrelevancia de lo que se enseña para las exigencias del mundo contemporáneo

Discriminación oculta en contra de los estratos sociales de menores ingresos.

Proletarización de sus cuadros docentes y administrativos

Severas dificultades para financiar su funcionamiento actual y su mejoramiento.

Para finalizar, propugna un movimiento social, una "causa" transformadora, de carácter nacional como única vía para trabajar durante años y lograr cambiar el sistema educativo en un sistema que apoye el futuro de la nación.

Sin embargo, otros autores entre los cuales destaca Orlando Albornoz, aún cuando no niegan algunas de las cuestiones cuantitativas arriba señaladas, tratan de profundizar en causas ideológicas y políticas que pudieran haber estado en el origen de la crisis actual de la educación superior y que se ubican en la misma "década del desastre nacional" de los ochenta. Pueden citarse como más representativas de esta posición las siguientes:

En el caso de la reforma educativa es menester contar con los criterios de las élites, entendidas como minorías dominantes. En Venezuela, la élite se integra a partir de la discriminación y descarte de los miembros que no pertenecen a una etnia "blanca". En la década de los cincuenta sesenta, una porción interesante de inmigrantes mediterráneos se insertan en la "élite nacional". La sociedad venezolana es una sociedad del status a partir de la riqueza y el mapa de su élite se modifica como producto de un "melting pot" social producido, a su vez, por la inmigración y la repartición de la renta por parte del estado. (Albornoz, 1991; p. 18).

Albornoz (1991), coordina un equipo que realiza una encuesta para la COPRE para analizar el comportamiento de la élite venezolana en relación a la educación. Toma trece ciudades del país: Caracas, Mérida, Barquisimeto, Maracaibo, Coro, Valencia, Cumaná, Puerto Ordaz, Puerto La Cruz, Barinas, Trujillo, San Fernando de Apure y San Cristóbal y quince grupos dentro de la élite:

dirigencia sindical, partidos políticos, movimientos vecinales y cooperativos, colegios profesionales, sistema escolar oficial y privado, dirigencia empresarial, medios de comunicación social, instituciones científicas, culturales y de asistencia, poder judicial, fuerzas armadas nacionales, gerencia de las empresas del estado e Iglesia y obtiene interesantes conclusiones que vale la pena destacar:

Durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-94) ha ocurrido una "**reforma silenciosa**" originada en procesos de negociación de las élites dominantes y sus intereses sin que las masas hayan tenido otra participación que la de pasivos actores del proceso de reforma educativa consistente en la aplicación del modelo neoliberal en educación.

La educación en Venezuela ha sido vista como un problema común que aqueja tanto a la élite como a la masa cuando en verdad dicho proceso ha tenido, históricamente, una resolución diferenciada y diferenciadora, esto es, una educación para la élite y una educación para la masa, tendencias que se acentuarán en la sociedad venezolana en la medida en que la educación vea disminuir en el proceso social, el papel del Estado, y observe cómo se privatiza este servicio.

La Iglesia, los grupos sindicalistas, los académicos, los medios de comunicación social que forman parte de la subélite empresarial, tienen un peso específico en la élite venezolana. Los militares, un poder extraordinario como miembros de la élite nacional. Vía los partidos políticos se incorporan personas marginales al poder establecido que luego devienen miembros de la élite nacional. Puede hablarse de una élite progresista, una ociosa, una oligárquica aunque esta última es relativa porque el Estado es el principal proveedor del capital en nuestra sociedad del dinero y rompió la base del poder y del capital del siglo XIX.

La reforma educativa tenía dos vías posibles: una reforma acogida a los principios doctrinarios de la democracia social o la **reforma silenciosa neoliberal** que fue el camino adoptado por Carlos Andrés Pérez (CAP).

Durante el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-89), el equipo de la Comisión Presidencial para la reforma del Estado (COPRE) comandado por Alborno y el equipo COPEN liderizado por Uslar Pietri, habían realizado estudios y recomendaciones en torno a la necesidad de una reforma educativa.

Pérez, nombra a Rossem Ministro de Educación. Un Ministro de origen alemán, representante de los grupos económicos más importantes del país. Se propone la utilización de la red de escuelas públicas para la ejecución de los programas sociales de asistencia, se abandona la gestión educativa, se promueve una posición neoliberal de "dejar hacer" con un vago criterio de privatización, se abandona la gestión del estado en educación, se incrementan los subsidios al sector privado, todo ello con el aval de los sectores empresariales y de la Iglesia.

Luis Ugalde - UCAB -, neoliberal, plantea que el "Estado Docente" debe morir, no ser sino el garante del proceso sin intervenir en el mismo. La sociedad docente significa la privatización del servicio. Ugalde dice textualmente: "...el paso a la sociedad docente significa un incremento del aporte directo del usuario - familia al hecho educativo como coeducadores, aporte en ciertos casos de recursos económicos proporcionales a sus posibilidades, aporte al mantenimiento de los centros... una gran apertura a la libre creatividad, a la iniciativa privada y comunitaria y a una sana competencia"(Ugalde cfr Alborno, 1991; p.XVII).

Este enfoque neoliberal según Alborno (1991) propugna que cada grupo regional, religioso, étnico o empresarial, explote las bondades de su propio proyecto escolar, privatizado, mientras que

La reforma educativa tenía dos vías posibles: una reforma acogida a los principios doctrinarios de la democracia social o la **reforma silenciosa neoliberal** que fue el camino adoptado por Carlos Andrés Pérez (CAP).

Durante el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-89), el equipo de la Comisión Presidencial para la reforma del Estado (COPRE) comandado por Alborno y el equipo COPEN liderizado por Uslar Pietri, habían realizado estudios y recomendaciones en torno a la necesidad de una reforma educativa.

Pérez, nombra a Rossem Ministro de Educación. Un Ministro de origen alemán, representante de los grupos económicos más importantes del país. Se propone la utilización de la red de escuelas públicas para la ejecución de los programas sociales de asistencia, se abandona la gestión educativa, se promueve una posición neoliberal de "dejar hacer" con un vago criterio de privatización, se abandona la gestión del estado en educación, se incrementan los subsidios al sector privado, todo ello con el aval de los sectores empresariales y de la Iglesia.

Luis Ugalde - UCAB -, neoliberal, plantea que el "Estado Docente" debe morir, no ser sino el garante del proceso sin intervenir en el mismo. La sociedad docente significa la privatización del servicio. Ugalde dice textualmente: "...el paso a la sociedad docente significa un incremento del aporte directo del usuario - familia al hecho educativo como coeducadores, aporte en ciertos casos de recursos económicos proporcionales a sus posibilidades, aporte al mantenimiento de los centros... una gran apertura a la libre creatividad, a la iniciativa privada y comunitaria y a una sana competencia"(Ugalde cfr Alborno, 1991; p.XVII).

Este enfoque neoliberal según Alborno (1991) propugna que cada grupo regional, religioso, étnico o empresarial, explote las bondades de su propio proyecto escolar, privatizado, mientras que

los únicos elementos de cohesión nacional, serían los medios de comunicación social, privatizados como están y subordinados a sus intereses empresariales. Lo que es bueno para la empresa es bueno para el sistema educativo venezolano. La educación, puede ser manejada con los mismos principios de la gerencia de la empresa privada, **despojando a la gerencia educativa de ese factor humano esencial en el proceso de formación de los venezolanos, es la "Ideología del gerencialismo" llevada al extremo.** (Aquí, se puede ver una importante relación con el Proyecto de Ley que propugna el "utilitarismo y pragmatismo de una Universidad adecuada no a las exigencias del saber universal sino a los requerimientos de los planes nacionales de turno.)

Por ello, en los momentos históricos en los cuales la sociedad venezolana demandaba una reforma integral, masiva, popular como lo expresaban los documentos de COPEN y COPRE, se toma una decisión ideológica y estratégica según la cual se aplazó la reforma socialdemócrata para ejecutar una **"reforma silenciosa"** pero sumamente efectiva, basada en el neoliberalismo, con el apoyo del Partido Acción Democrática (A.D.) para ese entonces en el gobierno. A.D., abandona las tesis tradicionales de su propio partido que defendían el "Estado Docente", el "Estado Laico", la participación del Estado en la conducción de los asuntos educativos y la presencia en el país de un proyecto educativo nacional. (Albornoz, 1991; p.XVIII).

Nunca antes, excepto bajo gobiernos autoritarios y anti intelectuales, existió en Venezuela un abandono mayor de la gestión pedagógica. Las políticas educativas venezolanas han tenido una interesante evolución entre 1945 y 1994 puesto que, al parecer, las cosas han retornado a su origen (Albornoz, 1991; p.XVIII).

Las políticas educativas han sido erráticas; la investigación científica en el área aún muestra signos de debilidad y con dificul-

tad impacta, en ocasiones, a los organismos técnicos competentes, los cuales a su vez, generan poca o ninguna influencia en la toma de decisiones a nivel nacional. COPEN señaló que existe una falta de definición, carencia de evaluación, sólo hay evidencia de supervisión de resultados.

El modelo gerencialista aplicado a la educación, ha dejado de tomar en cuenta los aspectos pedagógicos del proceso de enseñanza-aprendizaje al utilizar la red escolar para distribuir bienes de consumo directo expandiendo así la capacidad de producción del aparato económico pero depirmiendo el papel institucional de la escuela como tal.

La tesis neoliberal provocará la disminución de posibilidades populares en educación. Si se abandona el proyecto educativo nacional a intereses del sector privado, administrativos e ideológicos, el sistema educativo venezolano perderá calidad, acentuará el efecto de inseguridad en la sociedad venezolana, impedirá el hecho de la democratización del proceso educativo y social y hará más ineficiente al propio sistema lo cual puede ser medido revisando los indicadores usuales que mostrarán las cifras más negativas entre el 89 y el 94 (interesante con este enfoque revisar las afirmaciones y las cifras de Navarro y Piñango, pues este enfoque representa otra lectura de las cofras negativas).

Es evidente que se requiere redimensionar el aparato escolar, hacer más eficiente, disminuir la burocracia, limitar la excesiva gremialización, pero hacerlo mediante gerencialismo, despojando al sistema educativo de sus principios constructivos y propios de una nación que requiere de la educación como elemento básico de cohesión social e institucional; es atrasar las opciones populares, es propulsar los proyectos elitistas, pragmáticos, inediatistas y ventajistas para favorecer aquellos sectores que tradicionalmente han dominado en la sociedad venezolana (Albornoz, 1991; p.XXI).

¿Cuál es entonces la universidad necesaria? ¿Dónde encontrar la respuesta a la muerte progresiva de la autonomía?. Hay dos respuestas posibles: una, la política neoliberal, si este Proyecto de Ley de Educación Superior se aprobara a pesar de la participación activa de las universidades, a punta de manos levantadas en un Congreso de espaldas al futuro; otra, si los universitarios no tomamos conciencia de la necesidad de reformas profundas a nuestro modelo de Universidad, que en sus fines es puro futuro pero en su realidad es casi pasado, y dejamos pasar y dejamos a otros hacer, entonces, la respuesta a la pregunta ¿Quién mató la Autonomía? no podrá ser otra que "Fuenteovejuna, Señor".

Estaremos entonces ante el "ocaso de las universidades" (Mayz Vallenilla, 1991) debido a la inercia y al desencanto, a la excesiva politización y a la "descarnada partidocracia" de su organización. Estaremos ante la ausencia de una verdadera república universitaria autónoma y democrática, autogerenciada y flexible, basada en el aprendizaje de la organización misma para responder a las exigencias que el futuro demanda.

¿Seremos capaces de aprender de nuestros orígenes medioevales, hoy, cuando la ciencia se acerca a la religión rompiendo paradigmas que la alejaron de sus raíces ancestrales?. ¿Seremos capaces de transformarnos en una verdadera "schola", en una fraternidad de auténticos creadores unidos por la finalidad de aprender y enseñar aprendiendo del saber universal?. Si bien la Universidad debe atender los fines utilitarios que el Estado espera de ella para garantizar el retorno social de lo que en ella se invierte, está obligada a preservar sus funciones, la independencia de sus planes de estudio, la capacidad crítica de sí misma y del Estado que la contiene, la libertad de su investigación, su docencia y su extensión, tal y como fue desde siempre, desde sus orígenes, tal y como fue ratificado a principios de siglo por el Movimiento de la Reforma Universitaria de Córdoba que sentó los principios rectores de

la Universidad como instrumento del cambio social, del cambio de la persona humana, del cambio organizacional, y del cambio político. Para ello, para cumplir con esa misión transformadora, la Universidad requiere de autonomía plena, de soberanía y esa soberanía pasa por la capacidad crítica de sus hombre y de sí misma.

Lista de Referencias

- Albornoz, Orlando (1991); "Reforma del Estado y Educación". Ediciones U.C.V. Caracas, 1991.
- (1991A); **La Educación bajo el signo de la Crisis**. Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela. Segunda Edición Ampliada. Caracas, 1991.
- (1991B); **La Universidad que Queremos**. Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela. Segunda Edición Ampliada. Caracas, 1991.
- (1993); **Las tensiones entre Educación y Sociedad**. Monte Ávila Editores Latinoamericana. Caracas, 1993.
- (1993A); **La Agenda Educativa de la Nación. Retos y Desafíos de la Educación Venezolana en el Siglo XXI**. Fondo Editorial Fermentum. Mérida, Venezuela, 1993.
- Blanco, Carlos (Coord.) (1993); **Venezuela, del Siglo XX al Siglo XXI: Un Proyecto para Construirlo**. Ed. Nueva Sociedad. COPRE.PNUD. Caracas, 1993.
- COPRE (1990); **Un Proyecto Educativo para la Modernización y la Democratización**. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Caracas, 1990.
- Casanova et all (1992); "La Descentralización de la Educación: Mejor y Más Democrática" en **Descentralización Gobernabilidad - Democracia**. Ed. Nueva Sociedad. COPRE.PNUD. Caracas, 1992.
- De la Cruz, Rafael (Coord.) (1992); **Descentralización - Gobernabilidad - Democracia**. Ed. Nueva Sociedad. COPRE.PNUD. Caracas, 1992.

la Universidad como instrumento del cambio social, del cambio de la persona humana, del cambio organizacional, y del cambio político. Para ello, para cumplir con esa misión transformadora, la Universidad requiere de autonomía plena, de soberanía y esa soberanía pasa por la capacidad crítica de sus hombre y de sí misma.

Lista de Referencias

- Albornoz, Orlando (1991); "Reforma del Estado y Educación". Ediciones U.C.V. Caracas, 1991.
- (1991A); **La Educación bajo el signo de la Crisis**. Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela. Segunda Edición Ampliada. Caracas, 1991.
- (1991B); **La Universidad que Queremos**. Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela. Segunda Edición Ampliada. Caracas, 1991.
- (1993); **Las tensiones entre Educación y Sociedad**. Monte Ávila Editores Latinoamericana. Caracas, 1993.
- (1993A); **La Agenda Educativa de la Nación. Retos y Desafíos de la Educación Venezolana en el Siglo XXI**. Fondo Editorial Fermentum. Mérida, Venezuela, 1993.
- Blanco, Carlos (Coord.) (1993); **Venezuela, del Siglo XX al Siglo XXI: Un Proyecto para Construirlo**. Ed. Nueva Sociedad. COPRE.PNUD. Caracas, 1993.
- COPRE (1990); **Un Proyecto Educativo para la Modernización y la Democratización**. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Caracas, 1990.
- Casanova et all (1992); "La Descentralización de la Educación: Mejor y Más Democrática" en **Descentralización Gobernabilidad - Democracia**. Ed. Nueva Sociedad. COPRE.PNUD. Caracas, 1992.
- De la Cruz, Rafael (Coord.) (1992); **Descentralización - Gobernabilidad - Democracia**. Ed. Nueva Sociedad. COPRE.PNUD. Caracas, 1992.

- Dirección de Cultura U.L.A. (1995); **Proyecto de Ley de Educación Superior** (Mimeo).
- Gabaldón, Arnoldo (1982) **La Enfermedad Latinoamericana de la Educación Superior**. Fondo Editorial para el Desarrollo de la Educación Superior (FEDES). Caracas, 1982.
- Martínez Rincones, José F. (1995); **Observaciones Jurídicas al Proyecto de Ley de Educación Superior**. (Mimeo) S/F.
- Mayz Vallenilla, Ernesto (1991); **El Ocaso de las Universidades**. Monte Ávila Editores. Perspectiva Actual. Segunda Edición. Caracas, 1991.
- Naranjo de Adarmes, Sulbey (1991); **Bases para un Análisis Crítico de la Educación Superior**. Fondo Editorial Tropykos. Caracas, 1991.
- Navarro, Juan Carlos (1992); **Descentralización: Una alternativa de Política Educativa**. CINTERPLAN. Caracas, 1992.
- Navarro, Juan Carlos y Piñango, Ramón (1993); **La Educación en Venezuela: ¿La Gran causa de los Noventa?**. Carlos Blanco (Coord.); **Venezuela, del Siglo XX al Siglo XXI: Un proyecto para constituirla**. Ed. Nueva Sociedad. COPRE.PNUD. Caracas, 1993.
- Pachano, Felipe; Díaz Mirada, David y otros (1995); **El proyecto de la Ley de Educación Superior (PLES)**. Foro Universitario. Dirección de Cultura de la Universidad de los Andes. Mérida, 1995. (Mimeo)
- Sardi de Selle, Milena (1993); **Venezuela Esquizofrénica**. Centauro. José Agustín Catalá. Editor. Caracas, 1993.