

Comentarios Legislativos

EL REGIMEN DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN EL PROYECTO DE LEY DE EDUCACION SUPERIOR

Pedro Miguel Reyes S.
*Magistrado de la Corte Primera de lo
Contencioso-Administrativo*

I. INTRODUCCION

Para toda persona que tenga vinculación con la educación superior, la autonomía es un término necesario de referencia para poder adoptar una actitud frente a las modificaciones que se propongan al régimen legal de este nivel educativo; aún más, para quienes integramos la comunidad universitaria constituye un deber conocer con toda claridad la regulación que en tal sentido se proponga en un proyecto legislativo. La autonomía universitaria es un concepto mítico, simple en su enunciado, pero multívoco y complejo en su contenido, ante el cual resulta fundamental fijar con precisión su alcance básico, lo que nos permitirá adoptar una racional posición al analizar el tratamiento específico que se le dé a este presupuesto esencial de la vida universitaria en cualquier proposición normativa.

El Proyecto de Ley de Educación Superior elaborado por una amplia, plural y representativa Comisión, integrada con la meticulosidad y el especial conocimiento que sobre el sector educativo tiene el licenciado Rafael Fernández Heres, Ministro de Educación para ese momento. Fue conducida por el doctor Miguel Lairisse, como Presidente y el doctor Milton Granados como Secretario Ejecutivo, y se necesitaron para su preparación dos años de duras jornadas de estudios, reflexiones, consultas, investigaciones, y de una alta dosis de creatividad. Concluida la labor, el anteproyecto fue presentado al Ejecutivo Nacional que, sin formularle observaciones, lo sometió a la consideración del Congreso Nacional, donde se han iniciado los trámites para su conocimiento y discusión.

Ahora bien, para lograr nuestro objetivo, que es determinar el tratamiento que se le da a la autonomía universitaria en el Proyecto bajo estudio, haré algunas reflexiones sobre algunos conceptos que en mi criterio resultan fundamentales en la Educación Superior, constituyéndose las mismas en las aproximaciones necesarias que nos darán el soporte lógico para conocer y calificar dicho tratamiento.

II. LA EDUCACION SUPERIOR

El amplio contenido de la expresión nos exige establecer una precisión conceptual, referida a: ¿Qué debemos entender por Educación Superior? Ante interrogante tan genérica, podemos señalar que es la enseñanza que se imparte en el nivel inmediato y subsiguiente a la educación media, por lo cual ha sido también denominada como "educación post-secundaria". La educación superior tiene por finalidad la formación profesional y de postgrado del individuo y lograr, como resultado final, un hombre eficiente, crítico, ético, que deberá estar dotado de la capacidad necesaria para aplicar los conocimientos adquiridos en la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales de la sociedad.

Si aceptamos como suficiente la anterior definición sobre la Educación Superior, podemos indicar sus objetivos fundamentales, que son:

- 1) La formación integral del hombre, al convertirlo en un profesional apto y permitirle medios para su constante actualización en los conocimientos científicos adquiridos.
- 2) La investigación y el estudio como las funciones básicas para crear nuevos conocimientos, que impulsen y enriquezcan el acervo científico y el bienestar cultural de la humanidad.
- 3) La extensión como la actividad de difundir los conocimientos, con la finalidad de elevar el nivel cultural de la nación y darle instrumentos a la población para que asuman la responsabilidad de ser dueños de su propio destino.

III. EL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR

La educación superior constituye un nivel de la educación y es en sí un sistema; entendemos como tal: el conjunto de elementos con identidad y características propias, armónicamente interrelacionados para alcanzar una finalidad común. Elementos que en el presente caso están constituidos por diversas instituciones cuya actividad está dirigida a cumplir con los objetivos de este nivel educativo. Se ha generalizado denominar este sistema bajo la calificación de Sub-Sistema para indicar así una relación de especie a género planteada entre la educación superior y el sistema educativo; de aplicarse este criterio se debería denominar a su vez al sistema educativo como sub-sistema; recordemos que es parte integrante de un sistema de mayor contenido y envergadura como es el sistema cultural; por lo tanto, considero el calificativo de sub-sistema inútil e intrascendente, por cuanto todo sistema es a su vez un elemento de otro con superior magnitud, razón que en definitiva nos lleva a rechazar tal denominación y utilizar la calificación de "sistema" para este nivel educativo.

El Sistema de Educación Superior comporta dos características fundamentales; por una parte, es heterogéneo en sus componentes, en el sentido de desigualdad existente entre los elementos que lo integran, que son disímiles en sus funciones, organización, forma de gobierno y relaciones con el Estado, así como poseedores de distintos niveles de evolución; por otra parte, es un sistema dinámico, por el constante desarrollo de los elementos que lo integran, los cuales, a su vez, originan modificaciones en la situación general del sistema. Esta característica conduce necesariamente al Estado a ejercer controles sobre él, a organizarlo y regularlo para evitar desviaciones en su conducta y mantener a las entidades que lo componen actuando en el logro de sus objetivos. Venezuela, Estado Moderno que posee significativos niveles de desarrollo institucional, ha establecido medios de control al Sistema de Educación Superior, mediante la regulación básica contenida en la Constitución, la Ley Orgánica de Educación, la Ley de Universidades y el Reglamento de los Institutos y Colegios Universitarios. Situación que recomienda hacer un breve análisis de las disposiciones citadas, atendiendo a su posición jerárquica en la graduación de las normas jurídicas, lo que nos dará una visión amplia del régimen jurídico de la educación superior en nuestro país.

a. *La Constitución*

La Constitución vigente, que es resultado del poder constituyente de 1961, en el área educativa cumple cabalmente la función de esta máxima categoría de normas jurídicas; ciertamente, en preceptos programáticos se establecen los principios generales que orientarán el contenido de la legislación. En ellos se regula: el derecho que todos tenemos a la educación, y como premisa lógica el que se obtenga el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y el ejer-

cicio de la democracia, así como el fomento de la cultura y la solidaridad humana. Le impone al Estado el deber de crear y sostener servicios educativos para garantizar el acceso a la educación, sin más limitación que la vocación y las aptitudes; también le otorga al Estado la facultad de orientar y organizar el sistema educativo; por ello el poder público tiene competencia para establecer las directrices de la educación nacional. Se consagra de manera genérica la gratuidad de la enseñanza en los servicios educativos oficiales, con la excepción de la educación superior y la educación especial al tratarse de personas provistas de medios de fortuna.

b. *La Ley Orgánica de Educación*

La Ley Orgánica de Educación, vigente a partir del día 27 de junio de 1980, como característica primigenia cabe destacar su carácter de Ley Orgánica, condición que puede ser conferida tanto por disposición expresa de la propia Constitución, como es el caso de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, como es el supuesto de la Ley Orgánica de Educación. Los alcances jurídicos de la condición de Ley Orgánica están determinados en el artículo 163 de nuestra Constitución, norma que expresa en su aparte único: "Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas". La interposición más usual de esta norma por nuestra Doctrina y Jurisprudencia, ha sido que por este especial poder derogatorio, estamos en presencia de una categoría preeminente de norma jurídica, que refleja en forma inmediata la Constitución con un rango superior a las otras leyes que se dicten en el marco de su especialidad; por lo tanto, tal preeminencia se concreta a la relación existente entre la materia específica que regula la Ley Orgánica y las leyes especiales que se dicten en su ejecución.

El contenido de la Ley Orgánica de Educación podemos dividirlo en tres ámbitos distintos:

El primero de ellos está referido a los principios fundamentales que regulan y organizan el sistema educativo en todos sus niveles; la Educación Pre-Escolar, la Educación Básica, la Educación Media Diversificada y la Educación Superior. El segundo engloba las disposiciones dirigidas a establecer el régimen educativo de los niveles previos al de la Educación Superior; y el tercero entraña las normas que regulan la prestación de servicios del personal docente en los niveles anteriores a la Educación Superior. Como resulta obvio, sólo tiene interés para estas consideraciones el contenido del primer ámbito, del cual destacaremos los principios generales determinantes para la orientación de la Educación Superior. Estas bases son:

- a) *El Principio de Unidad* por el cual el sistema educativo como un todo, debe estructurarse bajo un régimen técnico-administrativo común, así como de los regímenes especiales necesarios propios de los niveles o modalidades que lo requieran; dentro del enunciado de estos regímenes especiales está la Educación Superior que, conforme a sus peculiaridades, tendrá un particular orden administrativo.
- b) *El Principio de Coordinación*, mediante el cual se establece que los distintos niveles y modalidades educativas deberán estar interrelacionados, de tal manera que exista continuidad entre ellos, donde se permitirán las transferencias de estudiantes tanto horizontales como verticales.
- c) *El Principio de Innovación* tiene por finalidad el establecimiento de condiciones y medios para que el sistema educativo sea periódicamente revisado y actualizado conforme al estado de adelanto de las ciencias y a nuevas orientaciones pedagógicas y, por último,

d) *El Principio de Regionalización* obliga al Poder Central tomar en cuenta las características y peculiaridades regionales con la finalidad que en ese sector se adopten y definan los objetivos educacionales y las normas técnico-administrativas del sistema, necesarios a las exigencias y realidad de cada región.

Este primer ámbito de la Ley Orgánica de Educación contiene normas dirigidas de manera específica a la Educación Superior; de ellas podemos destacar lo siguiente: señala las finalidades y los objetivos de la Educación Superior; precisa e individualiza los establecimientos que integran el sistema, que son: las Universidades, los Institutos Universitarios Pedagógicos, Politécnicos, los Institutos Universitarios Tecnológicos y Colegios Universitarios; los Institutos de Formación Docente, los de Bellas Artes, los de Investigación y los Institutos Superiores de Formación del Ministro del Culto. Indica, además, que también tendrán tal condición aquellos institutos que cumplan con los objetivos del sistema y los otros requisitos que al efecto señalare la Ley Especial. Como podemos apreciar, el legislador no sólo individualiza los centros de educación superior ya establecidos, sino que además previó la existencia de otros centros educativos superiores no considerados como tales en la actualidad.

b.1. *La Autonomía en la Ley Orgánica de Educación*

La Ley Orgánica de Educación le concede autonomía a los Institutos de Educación Superior, de conformidad con la naturaleza y funciones de cada establecimiento, o sea, el legislador prevé diversos grados de autonomía que serán regulados por la Ley Especial de la Educación Superior; sin embargo, después de otorgar esta autonomía genérica a los Institutos, la Ley Orgánica de Educación establece que el Consejo Nacional de Universidades o el organismo que a tal fin se creare como coordinador del sistema, podrá dictar normas administrativas y financieras de estricto cumplimiento por parte de todos los Institutos de Educación Superior. Esta disposición ha dado lugar a diversas interpretaciones jurídicas; en efecto, se ha sostenido que existe una contradicción en el texto de la Ley, al otorgársele la autonomía a los Institutos de Educación Superior y luego atribuirle al Consejo Nacional de Universidades, como ente coordinador de la política educativa en el sistema, competencia de dictar normas administrativas y financieras. Frente a estas apreciaciones, se han formulado otras que niegan la existencia de tal contradicción, basados en que la voluntad cierta del legislador fue modificar el régimen establecido para la autonomía universitaria y habilitar al Organismo Coordinador del Sector para dictar normas de obligatorio cumplimiento por los institutos que integran el sistema.

Por último, en forma imperante y de indudable trascendencia en la Ley Orgánica de Educación, se le establece a los graduados en los Institutos de Educación Superior la obligación de prestar sus servicios profesionales hasta por el término de dos años, en el lugar que el Estado considere conveniente, con base en las necesidades del país y de su desarrollo. Aquí el legislador concretó otro principio por él establecido, que indica que los aportes a la educación son inversiones de interés social que impone a sus beneficiarios el deber de retribuirlos mediante servicios a la comunidad. El legislador delegó en las leyes de ejercicio profesional y exhortó al reglamentista para el establecimiento de las normas y requisitos necesarios para el cumplimiento de tal obligación.

c. *La Ley de Universidades*

La Ley de Universidades es el instrumento normativo vigente por el cual se regula la creación, organización y funcionamiento de las instituciones del Sistema de Educación Superior. La Ley, como es obvio, tiene como principal destinatario a las Universidades, eje central e institución rectora del Sistema. Pero las Universidades no

constituyen un grupo homogéneo con idénticas características; en efecto, encontramos una primera división de estas corporaciones entre Universidades Nacionales y Universidades Privadas. Las Universidades Nacionales, fundadas y sostenidas por el Estado, tienen dos expresiones: las calificadas como Universidades Nacionales Autónomas, por tener el régimen autonómico y poseer la organización y estructura tradicional que prescribe la Ley de Universidades, y las Universidades Nacionales Experimentales, creadas para el ensayo de nuevas orientaciones en la Educación Superior, dotadas del grado de autonomía que les otorgó el Ejecutivo Nacional en el Reglamento que estableció sus normas de organización y funcionamiento. La existencia de las Universidades Experimentales le permite al Ejecutivo contar con instituciones directamente vinculadas con los planes y programas de desarrollo y satisfacer demandas educativas que no han podido solventar las Universidades Nacionales Autónomas. Debemos destacar que si bien las Universidades Nacionales Autónomas están dotadas de la estructura rígida y tradicional, tienen la posibilidad de ensayar otras formas de organización, siempre que no lesionen la integración o la forma de designación de sus órganos directivos, pero esta posibilidad está sujeta a un complejo procedimiento que la dificulta.

Es interesante observar el desarrollo que han tenido en el país las Universidades Experimentales. Al finalizar el *año 1958* existían cuatro Universidades Nacionales Autónomas, dos Universidades Privadas y una Universidad Experimental de reciente fundación para esa época. A fines del *año 1970* la evolución es la siguiente: se mantiene en cuatro el número de las Universidades Nacionales Autónomas, en tres las Universidades Privadas y en tres las Universidades Experimentales. Al presente año de 1985, la situación es: cuatro Universidades Nacionales Autónomas, seis Universidades Privadas y trece Universidades Experimentales, que superan en número la suma de las Universidades Nacionales Autónomas y las Privadas.

La reforma parcial respondió a la necesidad de llevar a límites razonables el ejercicio de la autonomía universitaria, que se había desbordado en su ejercicio y generado graves conflictos entre algunas Universidades Nacionales Autónomas y el Poder Ejecutivo. Conflictos que tenían como esencia el afán de algunas organizaciones políticas de utilizar las instituciones universitarias como medios para fortalecer su poder social, obtener una tribuna calificada ante el país y revestir a sus portavoces de una legitimidad política oponible a la legalidad de los titulares de los poderes públicos. Efectivamente, algunos sectores universitarios interpretaron la autonomía universitaria como una privilegiada condición jurídica de la institución que la ubica fuera del ámbito de los poderes públicos, donde sus recintos gozan de extraterritorialidad frente a la actuación de las fuerzas del orden público y las autoridades universitarias para su origen electivo en el seno de la comunidad universitaria detentan inmunidad administrativa y disciplinaria por los actos que realizan en el ejercicio de sus funciones. Además, debemos recordar que sostenían como dogma que las normas reguladoras de actuación de la Universidad eran con exclusividad: la Constitución, la Ley de Universidades y aquellos Reglamentos que las autoridades universitarias consideraban oportunos y convenientes de aplicar; supuestos que llevaron a miembros calificados de la comunidad a considerar a la Universidad como una institución dotada de soberanía y, por consiguiente, libre de actuación y de la injerencia de los Poderes Públicos. Afirmaban, además, para preservar tan especial condición, que era improcedente modificar su *status* legal, por cuanto tal modificación sería atentatoria de su autonomía.

c.1. Soberanía y Autonomía

Debo en este momento hacer una diferenciación, un deslinde de los conceptos de soberanía y autonomía. Como característica inicial indicaré que soberanía es un tér-

mino jurídico-político que designa la esencia del Estado, consistente en el supremo poder que le pertenece. Supremo, por no admitir ningún otro por encima o en concurrencia con él. Soberanía significa independencia de otro poder externo o interno y está por sobre toda autoridad. Es absoluto y no admite grados, es la voluntad que, determinada en sí, tiene la competencia de su competencia y ella le determina la extensión de su acción; simboliza el "poder irresistible", como la calificó Jellinek y está con exclusividad radicada en el Estado. Entre soberanía y autonomía existe una profunda diferencia. Si bien el Estado y los entes poseedores de autonomía se rigen por normas dictadas por ellos mismos, el Estado detenta el poder constituyente por el cual establece las normas fundamentales de existencia sin sujeción a otra autoridad. Los entes autónomos tienen necesariamente que adecuar su poder normativo a condiciones previas establecidas por la Ley.

c.2. El Concepto de Autonomía

Autonomía, palabra que para muchos universitarios tiene un contenido absoluto, ha sido objeto de interpretaciones que, como hemos observado, algunas cayeron en el campo de lo absurdo. Considero oportuno desarrollar algunas ideas referentes al alcance jurídico de la autonomía universitaria, y con la finalidad de aproximarnos a la esencia del concepto, debemos referirnos a la historia y evolución de la Universidad. La Universidad es una institución que tiene su origen en el siglo XI de nuestra era; posee, por lo tanto, una existencia previa al Estado Moderno y éste, al aparecer, la encontró como un centro cultural dotado de una estructura medieval y corporativa que conservaba como función la producción del conocimiento y transmisión para una reducida élite. La Universidad se integra al Estado Moderno; éste le reconoce su entidad, le delega competencias, colabora en el logro de sus fines y, como garantía, le otorga autonomía que, en este caso, tiene por esencia: la necesaria y efectiva libertad para que los profesores y estudiantes puedan expresar y comprobar sus convicciones científicas en el ejercicio de sus actividades; libertad que se traduce en libertad de investigación que permita a los profesores escoger el objetivo y el método más adecuado en su búsqueda; en la libertad de estudio que posee cada persona para que, de acuerdo a su vocación y aptitudes, elija la disciplina de su inclinación, para así participar en forma activa en su proceso formativo. La autonomía, en su relación con el Estado, se manifiesta como la no interferencia de la Administración Pública en las actividades académicas, científicas y administrativas de la Universidad, así como en el otorgamiento de los títulos habilitantes para el ejercicio profesional.

La autonomía es un concepto jurídico-político que le otorga al ente dotado de ella la facultad para darse su propia ley, de crear preceptos obligatorios de derecho objetivos, que tienen un ámbito personal de aplicación limitado a los sujetos que se encuentran bajo la autoridad del órgano dotado de autonomía. La facultad de dictar estos preceptos jurídicos sólo puede detentarse dentro de la Administración Pública, situación que nos determina que la autonomía obedece a una delegación de funciones propias de la Administración Central. Esta delegación de funciones es lo que vamos a denominar competencias, vistas desde el ángulo del órgano receptor de la delegación. Conforme a nuestro ordenamiento jurídico, encontramos como sujetos de la autonomía: las Entidades territoriales, entes en los cuales la delimitación geográfica es lo esencial para concretar su ámbito de competencias, ejercen múltiples y diversas funciones para satisfacer intereses o servicios públicos, como son: los Estados y los Concejos Municipales. Por otra parte encontramos los entes institucionales no territoriales, en los cuales su naturaleza está determinada en sus fines para satisfacer un interés general o prestar su servicio público, como son, entre otros, los Institutos Autónomos, las Universidades, las Academias y los Colegios Profesionales.

Como se indica anteriormente, la condición esencial de todo ente autónomo es la posibilidad de darse sus propias normas de gobierno y establecer los principios que rigen su administración con independencia de otro poder. Además, conviene señalar algunas manifestaciones concurrentes en los entes autónomos, pero no esenciales a su naturaleza, como son: la detentación de personalidad jurídica y de patrimonio propio. Por otra parte, es oportuno señalar que si bien los entes autónomos no están subordinados jerárquicamente, concurren sobre ellos diversas medidas de control ejercidas por organismos especializados en torno a la legalidad de sus actuaciones. Debemos dejar claramente establecido, que la autonomía no implica la ausencia de controles.

Por otra parte, la autonomía no tiene la misma amplitud en los entes dotados de ella; éstos podrán ser totalmente autónomos en determinadas áreas y en otras carecer de ella. La extensión de la autonomía estará determinada en la norma que la establezca, no responde a un patrón único y preestablecido. Será el constituyente, el legislador o el reglamentista quien la determine en cada caso.

Como ya hemos recordado algunas notas características de la autonomía universitaria, a esta altura podemos permitirnos enunciar su contenido de forma más específica y con mayor precisión a lo expresado en el artículo 9º de la Ley de Universidades, norma donde se indica que las Universidades disponen de autonomía organizativa, académica, administrativa y financiera y cuyos desarrollos conforme al texto legal señalamos anteriormente, por lo cual presentaremos un esquema que considero más ortodoxo en el enunciado del contenido de la autonomía universitaria, que comprende:

Autonomía normativa, que consiste en la facultad de dictar preceptos jurídicos obligatorios de derecho objetivo en el ámbito de la Universidad. En nuestro medio se detenta en un segundo grado, por cuanto debe sujetarse a lo dispuesto en la Ley de Universidades, cuerpo normativo que da soporte y regula esta competencia.

Autonomía académica, que comprende la facultad para planificar y ejecutar los programas de docencia, investigación y extensión en el cumplimiento de los fines universitarios, sin intervención de la Administración.

Autonomía organizativa, competencia de las Universidades por la cual pueden darse sus propios Estatutos, adoptando por medio de ellos la forma de organización más conveniente. En nuestro país tal posibilidad no existe por cuanto nuestro legislador le establece a la Universidad Autónoma el tipo de organización de la Universidad tradicional, que consiste en una variedad de cátedras que integran escuelas profesionales y éstas a su vez están agrupadas en facultades, aisladas entre sí y donde cada una de ellas tiene su propia estructura administrativa, didáctica y de personal. Las Universidades Experimentales tienen la organización que tenga a bien imponerles el Ejecutivo Nacional en el Reglamento que al efecto, dicte.

Autonomía administrativa, que consiste en la aptitud para que la comunidad universitaria integrada por profesores y estudiantes, elijan por métodos democráticos las máximas autoridades de la institución y éstas, a su vez, designen el personal docente y administrativo necesario; y, por último,

Autonomía patrimonial, que es la competencia que poseen las Universidades para organizar y administrar sus ingresos, bienes y recursos en la búsqueda de cumplir los fines específicos de la institución.

d. *El Reglamento de los Institutos y Colegios Universitarios*

Nuestro Sistema de Educación Superior cuenta con instituciones *que no son Universidades*, reciben como denominación genérica el calificativo de Institutos o Colegios Universitarios. Están establecidos en el párrafo único del artículo 10 de la Ley de Universidades que faculta al Ejecutivo Nacional, oída la opinión preceptiva pero no vinculante del Consejo Nacional de Universidades, para crear o autorizar su funcio-

namiento y cuyo régimen será el indicado en el Decreto reglamentario que con tal fin entre en vigencia.

Estos institutos carecen de representantes en el Consejo Nacional de Universidades. El 25 de enero de 1971, el Ejecutivo Nacional desarrolla la norma citada, y dicta el Reglamento de los Institutos Universitarios, que es derogado el día 16 de enero de 1974 por el Reglamento de los Institutos y Colegios Universitarios, norma que tiene por finalidad darle el marco legal necesario al proceso de creación y funcionamiento de estos establecimientos educativos, que tienen por meta la formación de profesionales en áreas requeridas para el desarrollo del país, basados en criterios de diversificación y regionalización dentro de los lineamientos del Plan de la Nación. Política que condujo al Ministerio de Educación a establecer dentro del nivel de la Educación Superior cuatro sub-niveles que fueron cubiertos por estas instituciones. Sub-niveles que son: 1º) la Educación Superior Básica; 2º) la Educación Superior Intermedia de carreras cortas; 3) la Educación Superior Profesional de carreras largas; y 4º) el Post-Grado donde se distingue la Maestría y el Doctorado.

Estos centros de estudio comprenden los siguientes tipos de establecimientos: los Institutos Universitarios Pedagógicos, Politécnicos y de Tecnología, los Colegios Universitarios y otros de nivel superior, cuya creación se justifique en los planes de desarrollo de la Nación y los programas sectoriales de Educación. Asimismo, previo el Reglamento, la existencia de Colegios e Institutos Universitarios Privados.

Fue decisión del reglamento dar a los Institutos y Colegios Universitarios una organización como sector, que les permita la más amplia coordinación; en tal sentido, les constituyó un Consejo Coordinador Central presidido por el Ministro de Educación e integrado por el Director General de Educación Superior, el Director de la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación y por representantes de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, de la Oficina de Planeamiento del Sector Universitario y de los Colegios e Institutos Universitarios Nacionales y Privados. Órgano que tiene como atribuciones fortalecer las relaciones entre estos establecimientos, así como crear los medios que permitan las transferencias entre los institutos, armonizar sus planes docentes, culturales y científicos. Igualmente, como mecanismos de coordinación se crearon órganos regionales de educación superior, que tienen por finalidad ordenar la actuación de estos institutos en las áreas referentes a la oferta de oportunidades de estudio, la integración funcional entre estos establecimientos, así como la promoción de las labores de investigación y postgrado en la región.

Si bien los Institutos y Colegios Universitarios están bajo la dirección y control del Ministerio de Educación, se les dotó de una amplia capacidad de autogestión, tienen como órgano de dirección interna un cuerpo colegiado denominado Consejo Directivo, donde concurren las máximas autoridades de la institución y los representantes de los profesores y estudiantes. Al Consejo Directivo le está atribuida la elaboración del plan de actividades y el proyecto de presupuesto de la institución y tiene amplias facultades en referencia a la administración del Instituto. Además, cuentan con un Consejo Académico que constituye una instancia de consulta y asesoría. A su vez el Director y el o los Sub-Directores son los órganos ejecutivos de dirección y administración.

El personal directivo de los Institutos y Colegios Universitarios si bien son designados por el Ministerio de Educación, gozan de un término de duración en el ejercicio de sus funciones, tiempo durante el cual no podrán ser removidos ni sustituidos. Debemos destacar que el personal docente de los Institutos y Colegios Universitarios tiene establecido por vía reglamentaria, un régimen común para su administración con fundamento al mérito, y con una amplia regulación relativa al ingreso, ascenso, remuneración, perfeccionamiento y otras situaciones administrativas de dicho personal.

El desarrollo de estos establecimientos ha alcanzado altos niveles cuantitativos; el antecedente más lejano es el Instituto Pedagógico de Caracas, creado en el año de 1936 y destinado a la formación de docentes para la educación media, así como otras unidades educativas adscritas a organismos de la Administración Pública con una gran variedad de objetivos, como fueron la Escuela de Salud Pública, la Escuela de Dietética y el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, que nace dedicado con exclusividad a la investigación y luego cumple actividades formativas a nivel de postgrado. Actualmente los Institutos y Colegios Universitarios suman en total 59 centros. En el año 1972 absorbían el 9,61% del total de la matrícula en Educación Superior. Actualmente asiste el 26,17% y se estima que para el año 1988 estén formando el 30% del total de los alumnos del Sistema de Educación Superior.

IV. EL PROYECTO DE LEY DE EDUCACION SUPERIOR Y EL REGIMEN DE LA AUTONOMIA

El Proyecto de Ley para regular la Educación Superior presenta una organización del Sistema realmente novedosa; en efecto, agrega a los establecimientos educativos existentes, los llamados "Organismos de Coordinación" y los "Sub-Sistemas Regionales". Ahora bien, a los tradicionales y a estos nuevos elementos los estructura de la siguiente forma:

1) Los llamados *Organismos de Coordinación* están constituidos por el Consejo Nacional de Educación Superior, los Consejos Regionales de Educación Superior y el Fondo para el Financiamiento de la Educación Superior.

Al Consejo Nacional de Educación Superior estatuido como el máximo organismo de coordinación del sistema, se le otorgan las siguientes competencias:

- a) Planificar el desarrollo del nivel de Educación Superior y definir sus políticas.
- b) Coordinar las relaciones con los organismos regionales.
- c) Armonizar los planes docentes de investigación y de extensión en la totalidad del sistema.
- d) Establecer los mecanismos de integración de los institutos en redes y controlar su funcionamiento.
- e) Aprobar la creación de nuevos establecimientos.
- f) Asignar y distribuir los recursos presupuestarios; y
- g) Designar las autoridades de los institutos que no hayan alcanzado plena autonomía.

El Consejo Nacional de Educación Superior contará, además, con una Oficina Técnica Asesora que coordinará el cumplimiento de las políticas y normas que apruebe dicho organismo.

Los Consejos Regionales de Educación Superior constituyen los órganos de coordinación de los institutos que funcionan en cada sub-sistema regional y les corresponden en el ámbito de la Región donde actúen, las siguientes funciones:

- a) Velar por la mejor utilización de los recursos financieros y de planta física;
- b) La distribución racional de la matrícula estudiantil;
- c) Armonizar los planes de estudios en los Institutos de Educación Superior que permitan la transferencia vertical y horizontal de los estudiantes;
- d) La planificación de actividades de investigación y de postgrado, así como de programas de extensión y de servicios estudiantiles;
- e) Definir las políticas de desarrollo de las redes regionales, sobre la base de las propuestas de los Institutos de acuerdo con los lineamientos generales establecidos por el Consejo Nacional de Educación Superior;

- f) Elaborar el proyecto de presupuesto para la región;
- g) Coordinar las redes regionales;
- h) Determinar las oportunidades de estudios que deben ser ofrecidas en la región; y
- i) Aprobar los programas de docencia, investigación y extensión de los institutos que no dispongan de autonomía en la Región.

Por último, *El Fondo Nacional de Financiamiento de la Educación Superior*, encargado de coadyuvar en los aspectos financieros del sistema.

2) *Los Sub-Sistemas Regionales*, están formados por los Institutos de Educación Superior existentes en cada una de las regiones administrativas del país, que se integran para alcanzar sus fines, bajo las siguientes modalidades, las denominadas como *Red Institucional Integrada*, expresión que constituye un tipo descentralizado de establecimiento, formado por una sede regional, sedes intermedias y los núcleos locales, todas ellas con capacidad de autogestión dentro de su respectivo ámbito, pero bajo una dirección y planes comunes. La sede regional es el eje de la red y estará ubicada en el centro urbano de mayor importancia en la región. Las sedes intermedias funcionarán en las ciudades capitales de los Estados o en otras ciudades de similar importancia en la región. Los núcleos locales se ubicarán en las poblaciones de menor importancia.

En las sedes regionales se impartirán los ciclos de formación básica y para el trabajo, el ciclo de formación profesional, y el ciclo de postgrado. En las sedes intermedias los dos primeros ciclos mencionados y en los núcleos locales únicamente se impartirá el primer ciclo, o sea, el de formación básica y para el trabajo.

Las sedes interinstitucionales integradas estarán conformadas por tres o más institutos de Educación Superior de la región, que conservarán su identidad y peculiaridades, pero desarrollarán mecanismos de integración, mediante un órgano común de coordinación y desarrollarán servicios integrados.

3) Como elementos básicos del Sistema, el proyecto de Ley señala los Institutos de Educación Superior, a los que clasifica como: Universidades, los institutos de ámbito definido y los Institutos Nacionales de Investigación, todos ellos tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio. Podrán ser establecimientos públicos o privados, estarán facultados para elaborar su propio reglamento general donde determinarán su estructura y los órganos a los cuales les está encomendado el gobierno y administración. El Proyecto de Ley les establece una estructura organizativa básica y flexible a cada Instituto integrada por un Consejo Superior y las Autoridades Superiores correspondientes. El Proyecto de Ley les asigna deberes a los Institutos así como diversas funciones; entre ellas, podemos destacar: el cumplir actividades en el ámbito de la educación, la ciencia, la cultura y la tecnología y, específicamente, tienen como tareas crear, transmitir y divulgar el conocimiento. Pero el marco más claramente definido de la autonomía de los establecimientos de educación superior está constituido en la competencia que se les otorga para dictar sus propias reglas de conducta, sus propias normas jurídicas, así como designar sus autoridades y, además, podrán:

- 1) Elaborar y ejecutar sus programas docentes, de investigación y de extensión;
- 2) Crear o suprimir sus estructuras académicas; y
- 3) Designar su personal docente y de investigación.

V. CONCLUSIONES

Por último, es menester realizar un juicio crítico sobre los cambios que producirá el Proyecto de Ley de Educación Superior si se transforma en un vigente cuerpo normativo. Al respecto, debemos indicar que la Ley no es por sí la solución a complejos problemas institucionales y sociales; lo esencial en todo proceso de cambio son las

transformaciones objetivas que se den en el medio social para que un cambio benéfico tenga lugar; ciertamente, la Ley puede generar las condiciones jurídicas concretas para que el cambio se produzca, pero corresponde a los distintos sectores de opinión que concurren en el ámbito universitario desplegar las actividades para que efectivamente se establezcan las condiciones necesarias para establecer un eficiente y moderno sistema de Educación Superior.

La necesidad de un nuevo marco legal para la Educación Superior no es sólo producto del requerimiento de la Ley Orgánica de Educación; es, además, una demanda sentida de los universitarios que cada día comprobamos la débil capacidad de las normas existentes para responder a las nuevas exigencias de este nivel educativo. Debemos manifestar que el proyecto contiene un serio esfuerzo para lograr modificaciones fundamentales; no es una reforma coyuntural ante situaciones eventuales o políticas, como fue lo acontecido en el año 1970 al dictarse la Ley vigente; tanto fue así que el Ejecutivo Nacional en 1971, apenas un año después de la vigencia de la reforma de la Ley, creó por Decreto una Comisión que tenía el encargo de redactar un anteproyecto de Ley de Educación Superior; y el Presidente de la República, como motivación de tal decisión, señaló que para ese momento el país reclamaba la integración de la Educación Superior en un sistema orgánico que la Ley tan recientemente reformada resultaba insuficiente para tal menester. En fin, en esa oportunidad se constató que era necesario producir una transformación a fondo del sistema, y hoy, con catorce años de atraso, la nación espera la participación generosa y activa de los sectores interesados para producir el marco legal que le permita a la Educación Superior cumplir con sus fines.

Ahora bien, del análisis del contenido del Proyecto de Ley y su vinculación con los conceptos fundamentales que rigen la autonomía universitaria, podemos concluir expresando:

1) El Proyecto refuerza y perfecciona los establecimientos de Educación Superior como instituciones que impartan un determinado servicio público a la Nación. La Ley entrelaza con toda firmeza los establecimientos educativos, incluidas dentro de este enunciado a las Universidades con el Estado y, en especial, con la Administración Pública, para que las actividades formativas se realicen con base en los intereses generales de la comunidad.

2) El Proyecto reconoce la heterogeneidad de las instituciones que integran el sistema, pero, al mismo tiempo, se precisan los elementos comunes en ellas, como son: sus vinculaciones regionales, la necesidad de establecer procedimientos que permitan las transferencias entre ellas, ya sea de docentes, investigadores o estudiantes. Además se crean mecanismos idóneos orientados a lograr coherencia en el sistema, lo que se alcanzará por el establecimiento de políticas, estrategias y programas en sintonía con el crecimiento y desarrollo de la nación. Esta finalidad concreta se logra en el antes descrito Organismo de Coordinación Nacional, o sea, el Consejo Nacional de Educación Superior y los Consejos Regionales de Educación Superior.

3) El Proyecto de Ley, a pesar de carecer de una técnica jurídica depurada, al tener un contenido casuístico y sus normas contener exposiciones innecesarias en muchos casos, permite a las instituciones que han alcanzado un nivel de desarrollo académico suficiente, darse su propia organización, o sea, darse su propio Estatuto, por el que desarrollarán su estructura básica y así evitan un modelo único e inmodificable y, al mismo tiempo, se les otorga un amplio margen de autonomía organizativa y normativa.

4) Se reafirma el postulado constitucional de la gratuidad de la educación al instaurarse un sistema de contribución a aquellos estudiantes que cuenten con medios de fortuna, tomando como fundamento para imponerlos, los ingresos y el nivel económico familiar.

5) Se define un efectivo régimen de admisión y permanencia de los alumnos en el sistema que tiene por norte la cierta vocación y aptitudes de los aspirantes.

6) Los establecimientos de Educación Superior serán objeto de periódicas medidas de evaluación para reconocer el nivel de su eficiencia institucional y que permitirá adoptar oportunos y necesarios correctivos.

7) La Ley crea y establece medios de control que garantizan la recta y racional utilización de los fondos universitarios.

Por último, debemos concluir expresando que el Proyecto reafirma la autonomía universitaria en sus diversas manifestaciones, como son: la normativa, la académica, la organizativa, la administrativa y la patrimonial. Pero, además, permite y facilita la existencia de la necesaria libertad requerida tanto por el profesor como por el estudiante para buscar, conservar y difundir la verdad. El Proyecto de Ley garantiza suficientemente que dentro de los establecimientos que integran el sistema de educación superior existirá pleno respeto a la dignidad humana y al pluralismo ideológico; en consecuencia, estas instituciones admitirán en su seno la presencia de ideas no sólo distintas, sino contradictorias, para constituirse en la forja de hombres útiles con pensamiento abierto y universal.