

# ESTADO, UNIVERSIDAD Y AUTONOMÍA: REFLEXIONES EN TORNO A LA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

STATE, UNIVERSITY, AND AUTONOMY: SOME REFLECTIONS  
ON THE NEW LAW OF UNIVERSITY EDUCATION

ESTADO, UNIVERSIDADE E AUTONOMIA: REFLEXÕES  
SOBRE A NOVA LEI DE EDUCAÇÃO UNIVERSITÁRIA

REINALDO ROJAS  
reinaldoeneal@gmail.com  
Universidad Pedagógica Experimental Libertador.  
Instituto Pedagógico, "Luis Beltrán Prieto Figueroa"  
Barquisimeto, edo. Lara. Venezuela



Fecha de recepción: 19 de enero de 2011  
Fecha de aprobación: 04 de febrero de 2011

## Resumen

El propósito de este artículo es presentar algunas reflexiones sobre la transformación y la legislación universitarias, en momentos en que se debate, tanto en el interior de las instituciones universitarias como en el resto del país, la urgente necesidad de actualizar el marco jurídico que las ha regido desde 1970. Estas reflexiones aspiran a contribuir con el desarrollo de un debate constructivo sobre el tema a partir de la histórica tensión entre el Estado, la universidad y el principio de la autonomía, de fundamental importancia en la vida académica y en el desenvolvimiento científico de la universidad. Se concluye con una propuesta dirigida a construir un verdadero Sistema Nacional Universitario en el marco de la futura ley.

**Palabras clave:** Estado, universidad, autonomía, ley.

## Abstract

*The objective of this article is to offer some reflections about the concepts of university transformation and legislation. These two concepts have been discussed in universities and by political groups which, in turn, have noticed the urgent need for updating the legislation in force since 1970. These reflections aim at developing a debate about the historical relationship among the State, the University and the concept of autonomy. As a conclusion, some proposals are given for the construction of a National University System that may be correspondent with the current legislation.*

**Keywords:** State, University, Autonomy, Law.

## Resumo

*O objetivo deste artigo é apresentar algumas reflexões sobre os temas da transformação e da legislação universitárias nestes momentos quando é discutida, tanto no interior das instituições universitárias quanto nos grupos políticos em geral, a urgente necessidade de atualizar o contexto jurídico que nos tem governado desde 1970. Essas reflexões pretendem contribuir para o desenvolvimento de um debate construtivo sobre o tema a partir da histórica relação/tensão entre o Estado, a universidade e o princípio da autonomia, de importância fundamental na vida acadêmica e no desenvolvimento científico da universidade. Conclui-se com algumas propostas voltadas a construir um verdadeiro Sistema Nacional Universitário no âmbito da futura lei.*

**Palavras-chave:** Estado, universidade, autonomia, lei.

## I

---



El veto presidencial a la *Ley de Educación Universitaria* aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre de 2010 puso los temas de la transformación y de la legislación universitaria en la agenda política del año 2011. Se ha abierto una especie de *momento político* que los universitarios de todas las tendencias, profesores, alumnos y trabajadores administrativos y de servicios, debemos aprovechar al máximo para que el debate sobre la ley tome la calle y genere el consenso político necesario para actualizar el marco jurídico que nos ha regido desde 1970.

## II

---

Son cuarenta años de cambios en el sector, unos positivos y otros muy negativos para la buena marcha de nuestras universidades. Hemos pasado de un sector universitario que no superaba las diez instituciones en 1970 al centenar del presente. El Consejo Nacional de Universidades, creado en la *Ley de Universidades* de 1970 (República de Venezuela, 1970) con el propósito de “asegurar el cumplimiento de la presente Ley por las Universidades, de coordinar las relaciones de ellas entre sí y con el resto del sistema educativo, de armonizar sus planes docentes, culturales y científicos y de planificar su desarrollo de acuerdo con las necesidades del país”, según reza su artículo 18, se ha visto sobrepasado por el crecimiento extraordinario del sector, tanto en instituciones como en población estudiantil. Expresiones como *déficit presupuestario*, *desfase* entre la creciente demanda de estudios y la oferta institucional (que ha dado lugar al fenómeno del *cupó*), *desvinculación* de la universidad

con su entorno social y *bajo rendimiento académico* han venido caracterizando el discurso universitario en estos últimos veinte años.

Realmente, no contamos con un sistema universitario, si con ello entendemos la integración de procesos académicos, administrativos y de servicios, en una relación de sinergia, flexibilidad y coherencia entre el todo y las partes. Una simple equivalencia de estudios, una reválida de título, el peso de lo administrativo sobre lo académico y lo científico, el deterioro de los servicios estudiantiles y la rigidez curricular son problemas prácticamente insolubles, ya que cada institución es un mundo.

En verdad, no hemos logrado construir un concepto o modelo de universidad que sirva de referente a las diversas instituciones oficiales y privadas que han venido surgiendo. Hay muchas universidades, sin vinculación orgánica y legal de unas con otras. En su organización interna, hemos pasado de la universidad fundada en el profesor titular, la cátedra y la lección magistral —núcleos pedagógicos de la universidad escolástica, científica y profesionalista de los siglos XVIII y XIX—, al departamento que desarrolla el modelo empresarial norteamericano del siglo XX, con la gerencia y el mercado como nuevos referentes organizacionales y curriculares. Este paso no ha sido absoluto ni ha surgido como el producto de una reforma pensada. Más bien ha sido una superposición de estilos académicos, influencias curriculares y modelos de gestión que, lejos de mejorar, han obstaculizado el desempeño académico universitario, aunque con excepciones.

La ley de 1970 resume esta diversidad en tres tipos de universidad: universidades autónomas y universidades privadas, por un lado, organizadas bajo el tradicional modelo napoleónico de escuelas y facultades; por otro lado, el ancho campo de la llamada universidad nacional experimental, no autónoma por principio, producto de su dependencia al Ejecutivo, pero cuyas comunidades académicas lograron importantes conquistas democratizadoras en la década de los ochenta, hasta alcanzar en algunos casos la elección de sus autoridades. Recientemente, algunas de esas instituciones han sido intervenidas por el Ejecutivo regresando a su estado de dependencia ministerial anterior. Del modelo de universidad *universal* tradicional, con la presencia de todas las profesiones, hemos transitado a la universidad *especializada* por áreas, lo cual pone en cuestión, para no decir que niega, la esencia de aquella universidad en la que conviven todos los pensamientos, corrientes y disciplinas del conocimiento. En este sentido, esa universidad especializada responde, más bien, al concepto de institución de educación superior, cuyas diferencias con el concepto de universidad no han llegado a ser suficientemente discutidas.

### III

Abonemos algunas ideas a este respecto, aunque estamos conscientes de que la actual *Ley Orgánica de Educación* (República Bolivariana de Venezuela, 2009) ya estableció un marco oficial con el denominado *subsistema de educación universitaria*, que comprende los niveles de pregrado y postgrado (artíc. 25) e incluye toda aquella diversidad institucional que constituía la anteriormente llamada *educación superior*.

Como organización fundada en el conocimiento, la universidad se mueve entre los polos de la producción científica y la formación profesional. La producción científica no era el propósito inicial de la universidad. Ésta nació más bien como un gremio de alumnos y profesores para la formación profesional (*universitas magistrorum et scholarium*). Luego las monarquías absolutas y la iglesia la transformaron en institución monopolizadora de la verdad oficial como dogma de fe, bajo la administración de órdenes religiosas como las de los franciscanos, los jesuitas y los dominicos (lo que se conoce como modelo escolástico-conventual).

Con las revoluciones burguesas es la necesidad de formar el estamento burocrático lo que le va a dar su importancia para el Estado moderno (se trata del modelo napoleónico profesionalista). La universidad alemana es la que asume con mayor fuerza el sentido científico, con las reformas de Guillermo von Humboldt en el siglo XIX, a partir de un proyecto pedagógico-humanista en el que la cátedra vitalicia tradicional va a sufrir los efectos del seminario de investigación (modelo científico-humanista).

La escritora suiza Madame de Staël nos ha dejado un agudo comentario sobre esta universidad en su obra sobre Alemania publicada en 1810. Allí señala cómo el norte de Alemania estaba lleno de universidades eruditas, nacidas de la Reforma Protestante del siglo XVI. En Gotinga, Halle y Jena, una muchedumbre de estudiantes que allí acudían de todas partes de Europa casi formaban una corporación libre en el Estado, los profesores competían en cada uno de los ramos de la enseñanza y las universidades tenían bienes y gozaban de jurisdicción propia. El estudio de las lenguas, la filosofía y las matemáticas era común a carreras como medicina y derecho, de lo que se derivaba “la universalidad de los conocimientos que se percibe en casi todos los hombres cultos de Alemania”.

En el desarrollo de la llamada *escuela histórica alemana*, que domina el panorama europeo en casi todo el siglo XIX, es de fundamental importancia el método del seminario, inspirado en la obra de Leopoldo von Ranke: Lectura común de documentos, si es posible confrontan-

do los originales con sus reproducciones, discusión libre entre los alumnos y el profesor formando un círculo de jóvenes eruditos especializados. Éste es el método que llega a Francia a principios del siglo XX para renovar sus estudios universitarios, frente a la tradición profesionalista que dominaba en la universidad francesa hasta la 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial. Eso, sin olvidar que junto a maestros y alumnos aquella universidad tenía que contar con su *Universitätsbibliothek*.

Conviene recordar que, mientras para el Estado moderno y su concepción del Estado Docente la universidad es una organización educativa perteneciente al nivel de los estudios superiores, como parte de la escuela única y graduada del primero al quinto nivel de estudios sistemáticos; en sus orígenes, la universidad era una organización que combinaba en diferente grado la formación profesional con la producción científica. En ello reside la diferencia entre lo superior y lo universitario, y la razón de su autonomía académica.

En el caso venezolano, la *Ley de Universidades* reconoció legalmente la autonomía sólo a las cinco universidades tradicionales públicas, surgidas antes de 1970. Fue su conquista. La *Constitución* de 1999 consagra la autonomía “como principio y jerarquía que permite [...] la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación” (artíc. 109). Ahora, el principio autonómico las cubre a todas, tanto a las que están bajo la adscripción del Estado como a aquellas que forman parte del mundo privado. Sin embargo, cabe preguntarse: ¿Qué es la autonomía universitaria? ¿Cómo surgió y para qué?

Según la ley de 1970, la autonomía supone la facultad de organizarse, de elegir las autoridades y de administrar el patrimonio “bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley”. Esa autonomía faculta a la institución universitaria para “planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión”. Éste es el núcleo matriz de su autonomía: lo académico, lo científico, lo pedagógico. Por ello, para los legisladores de 1970, la universidad es una “comunidad de intereses espirituales”, que reúne a profesores y estudiantes en la búsqueda de la verdad.

### IV

Cuarenta años después, más allá de las fronteras políticas que han dividido la Cuarta y la Quinta República, la universidad se ha transformado más bien en una *comunidad de intereses materiales*, en la que cohabitan facciones políticas, gremios y sindicatos que sólo bus-

can el control de un presupuesto, de un puesto de empleo y de una parcela de poder en esa gran maquinaria burocrática a la que se han visto reducidas lamentablemente muchas de nuestras instituciones universitarias.

Ésta es la realidad a la que nos enfrentamos. Por ello, apreciamos en el debate político, dentro y fuera de la universidad, una gran aspiración por el cambio radical de esa situación. Pero hay que señalar claramente que una ley no va a transformar a la universidad, como algunos pretenden. Las leyes ordenan, norman y regulan procesos existentes, y establecen las responsabilidades que corresponden a los actores involucrados (en este caso, la Administración Pública, que cuenta ahora con un Ministerio propio para el sector; la universidad, como el gran sujeto de la ley, y las organizaciones de la sociedad que demandan recursos humanos profesionales y se benefician de los servicios especializados de las instituciones universitarias).

Los actores que componen el sistema tienen diferentes responsabilidades. Por un lado, el Ejecutivo, a través del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, está llamado a ser el rector del sistema, el supervisor de la calidad educativa y el garante de que la ley se cumpla. Por otro lado, las instituciones se desempeñan como el sujeto de la ley, en tanto que son las encargadas de planificar, ejecutar y evaluar los procesos formativos y científicos que se llevan a cabo en el sector universitario. Por eso, a diferencia de los niveles de educación primaria y secundaria, el sector universitario es, como diría Carlos Matus, cuasi gobernable por el Estado Administrativo, ya que cuenta con el principio de autonomía para el cumplimiento de su misión. La ley debe, en consecuencia, regular tales relaciones.

Los cambios en la universidad están más bien definidos por su propia praxis como institución formadora de profesionales y como organización fundada en la producción, divulgación y circulación del conocimiento. Fundada en la noción de cátedra (que en nuestro caso nos viene por vía de la universidad hispánica colonial, en la que se combinaba la clase magistral con la producción de conocimientos del catedrático), podríamos afirmar que la misión docente, investigativa y divulgativa de la universidad nace de ese núcleo matriz, donde coinciden creadoramente profesores y alumnos.

En términos ontológicos, la universidad se forja en la relación entre alumnos y profesores, vínculo a la vez cognitivo, afectivo y espiritual. Tal relación es la que Karl Jaspers denominaba “el espíritu viviente de la universidad”. Donde hay comunidad de maestros/profesores y alumnos, intercambio y producción de conocimientos y formación humana, puede decirse que hay

universidad. Pero se trata de una enseñanza para formar espíritus libres y mentes críticas, no de una enseñanza reproductora para formar guardianes de la fe y defensores de dogmas ideológicos, religiosos o políticos.

Volviendo al referente alemán, el mismo Humboldt enfatiza la necesidad de diferenciar la educación escolar de la educación universitaria cuando nos dice: “En tanto que la escuela, por su parte, sólo debe preocuparse por enseñar conocimientos ya elaborados y concluidos [...] en estos centros [universidades] la relación entre el profesor y los alumnos cambia radicalmente con respecto a la relación escolar precedente: el primero no existe en función de los segundos, sino que ambos existen en función de la ciencia; el trabajo del profesor requiere de la presencia y colaboración de los estudiantes, que son parte integrante de su labor de investigación y sin ellos ésta no sería igualmente satisfactoria.” Así como necesita profesores excelentes, la universidad requiere también alumnos excelentes, críticos, disciplinados en el estudio, constantes y productivos.

Y, para que no sea una isla, la universidad debe igualmente estar vinculada de manera estrecha, orgánica y curricular a su contexto social, económico, político y cultural, orientando con ello parte de su misión formativa y científica, ya que la otra orientación es la que se corresponde con su naturaleza universal.

## V

En consecuencia, ¿qué debe buscarse en una ley? Normar y regular las relaciones entre los componentes del sistema universitario y dictar pautas para que los modelos de organización y gestión universitarios sean flexibles al cambio, sustentables en el tiempo y dotados de un soporte burocrático apto para un manejo eficiente de los recursos. Es decir, debe dar pautas para que la universidad no sólo sea autónoma en lo académico, sino que sea una institución eficiente y responsable en el manejo administrativo de aquellos recursos que el Estado pone en sus manos y que sea también experimental en la escogencia, evaluación y transformación de su modelo de organización y gestión. *Autonomía* no puede ser sinónimo de *autarquía*, *fossilización* e *irresponsabilidad administrativa*.

El aspecto organizacional debe estar íntimamente ligado a las formas de Gobierno universitario, lo cual no puede reducirse a lo electoral. Un Consejo Universitario omnímodo, que concentra todas las atribuciones, no sólo es ineficaz sino además anacrónico. La división de ese poder, la participación, la corresponsabilidad, la transparencia en la ejecución administrativa y la rendi-

ción de cuentas son aspectos que debe normar la nueva ley. Pero hay que desburocratizar a la universidad y compartir con los diferentes niveles que constituyen el Estado (la administración central, regional y local) la corresponsabilidad de los sensibles y costosos servicios de transporte, alimentación y bienestar estudiantil que, sin ser eficientes, han venido ahogando el presupuesto universitario desde hace décadas. Que lo administrativo, dominante en la agenda universitaria, ceda el paso a lo académico, a lo científico, a lo cultural. En eso puede y debe ayudar una ley.

Frente a la disgregación institucional del presente, una nueva ley debe estar dirigida a echar las bases de un verdadero sistema de educación universitaria, ordenando, normando y regulando la relación entre el Estado, el Gobierno, la sociedad y las instituciones universitarias. Tal ordenamiento debe dar sentido de política nacional a procesos como: 1) Ingreso, permanencia y egreso; 2) Servicios estudiantiles; 3) Carrera docente y de investigación universitaria; 4) Incentivos por innovación y producción intelectual del docente; 5) Formulación de programas de formación profesional y de formación científica bajo el principio de la homologación de carreras y la acreditación de estudios y experiencia adquirida; 6) Orientación curricular hacia el mundo de la formación en la sociedad y en el trabajo; 7) Ampliación del concepto de presupuesto universitario, abarcando los aportes del Estado por gastos ordinarios y por proyectos

de formación e investigación, y regulando la generación y gestión de los denominados ingresos propios.

## VI

Teniendo claro el qué es y el qué debe ser una universidad, será más fácil evaluar la universidad que tenemos e idear como prospectiva la universidad que queremos y necesitamos. Es un esfuerzo que sólo puede llevarse a cabo con el realismo y el compromiso de todos los actores involucrados. Por ello, la propuesta de una ley no debe ser situada sólo en el horizonte del ahora y comprometida con una coyuntura. Debe situarse en el largo plazo. Ejercemos, pues, un debate crítico y creador alrededor de la transformación de nuestra universidad. Pero hagámoslo como universitarios, conociendo el proceso histórico universitario venezolano en su contexto latinoamericano y mundial, y planteando aquellos escenarios prospectivos de lo que debe ser la universidad para la Venezuela de esta primera mitad del siglo XXI. Así, el debate sobre la ley dejará de ser un fin en sí mismo y se situará en la perspectiva más amplia de la transformación universitaria. Se trata de animar un debate más profundo y transparente sobre el país que somos y sobre la universidad que necesitamos, pero con método y con tolerancia hacia la opinión del otro, sin pre-juicios y posiciones tomadas, haciendo uso de las armas de la razón y de la crítica. 

### Reinado Rojas

Profesor titular de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Doctor en Historia. Coordinador del Centro de Investigaciones Históricas y Sociales Federico Brito Figueroa, de la UPEL, con sede en el Instituto Pedagógico de Barquisimeto. Presidente de la Sociedad Venezolana de Historia de la Educación. Miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, electo por el Estado Lara. Actualmente es coordinador del Consejo Consultivo Nacional de Postgrado del CNU.

## BIBLIOGRAFIA

Bonvecchio, Claudio (Comp.). (2002). *El mito de la universidad*. (12.<sup>a</sup> ed.) México: Siglo XXI Editores-UNAM.

Bourdé, Guy; y Hervé, Martin. (1983). *Les écoles historiques*. París (Francia): Éditions du Seuil.

Parra León, Caracciolo. (1933). *Filosofía universitaria venezolana, 1788-1821*. Caracas (Venezuela): Parra León hermanos, Editores.

República Bolivariana de Venezuela. (2009). *Ley orgánica de Educación*. Caracas: Ministerio del Poder Popular la Educación.

República de Venezuela. (1970). *Ley de Universidades*. Caracas (Venezuela): Paz Pérez, C.A.

Rojas, Reinaldo. (2005). Historia de la Universidad en Venezuela. *Historia de la Educación Latinoamericana*, 7, Tunja (Colombia), pp. 73-98.

Vasconcellos, María. (2006). *L'enseignement supérieur en France*. París (Francia): La Découverte.