

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN

Nacarid Rodríguez Trujillo

Universidad Central de Venezuela

### 1. Sobre la Ley Orgánica de Educación vigente

Como es sabido la LOE 2009 fue aprobada apresuradamente, violando disposiciones reglamentarias. Se la concibió como un instrumento para garantizar el máximo control sobre las decisiones que pudieran tomarse en todos los niveles y modalidades del sistema escolar, desde el maternal hasta la educación superior. Es de recordar que los ministros de educación, en varias ocasiones, expresaron su intención de utilizar el sistema escolar para “ideologizar” a los estudiantes.

No pretendemos hacer aquí un análisis exhaustivo de la LOE, en su momento se hicieron muchos, todas las observaciones resultaron inútiles ante un gobierno que no quiso escuchar a nadie. Simplemente intentamos recordar, brevemente, las objeciones más importantes a su contenido y que, a nuestro juicio, justifican su sustitución por un instrumento legal mejor escrito, más apegado a la Constitución. No hacerlo perjudicaría la elaboración de los reglamentos y leyes que de ella se derivan e impediría la recuperación y progreso de la educación en el país.

Entre las razones para señalar su inconstitucionalidad se encuentran:

- a) Ignora todas las disposiciones constitucionales con respecto a la definición de la República Bolivariana de Venezuela como un estado federal descentralizado, entre estos, los artículos 4, 157, 158 y 185. Tampoco considera los artículos 168, 172, 184, 187, 204, 206 y 211 que promueven la participación e indican modos específicos para su ejercicio. No asigna funciones ni a los estados ni a los municipios, concentra todas las competencias y la rectoría en los llamados “órganos nacionales”.
- b) Viola el art. 109, sobre la autonomía universitaria para “planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. En este sentido destacan varias disposiciones del art. 6 y muy especialmente al art. 34, con respecto a la integración de la comunidad universitaria.

- c) En el proceso de discusión y aprobación no se cumplió con los procedimientos establecidos en el art. 107 de la CRBV (se hizo una sola discusión); ni con varios artículos del reglamento interno de debates de la Asamblea Nacional.

Entre las omisiones de relevancia, se encuentran:

- a) Nunca se mencionan los ministerios encargados de la educación. Ni el actualmente denominado Ministerio del Poder Popular para la Educación, ni el Ministerio de Educación Superior, se refiere a “los órganos nacionales con competencia en materia educativa”. Esto deja abierta la posibilidad de que las responsabilidades recaigan en otros ministerios, como el de la defensa o en los “consejos comunales”.
- b) No se tomó en consideración el art. 104 de la CRBV: “La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de comprobada idoneidad académica. El estado estimulará su actualización permanente y les garantizará la estabilidad en el ejercicio de la carrera docente, bien sea pública o privada, ...en un régimen de trabajo y nivel de vida acorde con su elevada misión. El ingreso, promoción y permanencia .....responderá a criterios de evaluación de méritos, sin injerencia partidista o de otra naturaleza no académica.”
- c) No se incorporó la intención expresada en el art. 59 de la antigua LOE con respecto a la contribución del Estado al sostenimiento de los planteles privados que ofrezcan educación gratuita de calidad, sobre el cual se basa el actual convenio con la Asociación Venezolana de Educación Católica.

Con respecto a la formación y la carrera docente:

- a) Mediante el Art. 35, numeral 8 se reserva a ambos ministerios la oferta de algunas carreras por interés nacional, lo que vulnera la autonomía de las instituciones de educación superior para diseñar el currículum y decidir sobre sus propios planes de estudio.
- b) En el artículo 37, se indica la aprobación de una “ley especial” para la formación de docentes, asunto doblemente inconveniente, por cuanto excluye la formación de docentes de la autonomía otorgada a las universidades en la CRBV, y pretende que el diseño curricular quede establecido en una ley, cuya flexibilidad no se compadece con la necesaria adaptación e innovación permanente del currículum para la formación de profesionales.
- c) Con respecto a la profesión docente, no se contemplaron en el artículo 40, como profesionales de la docencia las especialidades de orientación, planificación,

supervisión, entre otras. No se mencionan los concursos para el ingreso a la carrera, y la estabilidad en los cargos se remite a una ley especial, inexistente hasta el momento. Igualmente se contribuye a la desprofesionalización de los docentes con el uso indeterminado del ambiguo término “trabajadores de la educación” (art. 40).

Ante esta situación consideramos propicia la ocasión de la nueva Asamblea Nacional para poner orden en materia de legislación educacional, preparando una ley más general, que sustituya a la LOE 2009, sobre la cual se puedan sustentar tanto una ley para el denominado “subsistema de educación básica”, como otra para el hoy llamado “subsistema de educación universitaria”. Denominaciones muy discutibles, por cierto, que también podrían ser modificadas, tras una discusión con especialistas en pedagogía, en educación y en leyes.

## 2. Algunos rasgos de la situación actual de la educación en el país.

### a) Sobre los valores

Los últimos 18 años de gobierno sin alternancia en el poder, centrado en un líder carismático, han deteriorado el concepto y la valoración de la democracia como forma de organización de la sociedad entre los venezolanos. Se ha promovido la creencia de que el poder reside en un presidente omnipotente y no en el pueblo y los derechos establecidos en la CRBV, lo que a su vez implica la sumisión y obediencia de todos a sus decisiones.

Igualmente las políticas económicas, sociales, así como las dirigidas específicamente al sector educación, han producido efectos negativos en la valorización de la educación como medio para el avance científico, artístico y tecnológico de la sociedad. Durante muchos años el ascenso social a través del sistema escolar había promovido el interés por el conocimiento y el estudio, en todos los sectores de la población, aunque los más vulnerables quedaran excluidos de sus beneficios por razones económicas. También se ha desvalorizado la educación y los méritos académicos como vía de ingreso al empleo, imponiéndose la sumisión a los líderes y la adhesión al partido en el gobierno.

En la base de esas políticas se encuentran intenciones que imposibilitan el avance hacia una educación de calidad al alcance de todos los venezolanos. Entre ellas la más destacada es el uso del sistema escolar como instrumento de adoctrinamiento de niños, adolescentes y jóvenes para mantenerse en el poder, impidiendo el cambio, la mejora y el progreso. No nos detendremos en describir las diversas acciones del gobierno en este sentido, por cuanto son de conocimiento público. De ellas se derivaron la desvalorización, desprofesionalización y pauperización de los egresados de las universidades con especial

acento en los médicos, docentes y abogados. Así como el desprecio por el mérito, la experticia y el conocimiento para la solución de los problemas que afectan al país y a nuestra sociedad, conduciéndonos al deterioro en el suministro de servicios básicos como la disposición de desechos, energía, agua, vialidad y transporte y, peor aún, al incumplimiento de los derechos a la educación y a la salud.

Las medidas económicas de expropiación, estatización, incremento de las importaciones de alimentos y otros productos, antes producidos en el país, además de reducir la producción nacional, disminuir la productividad e incrementar el desempleo han tenido perversos efectos sobre la educación. En ese contexto se dificultan los esfuerzos de formación en competencias para el trabajo y la producción, la disminución de empresas reduce las oportunidades de aprendizaje en el trabajo y las alianzas con otros sectores de la sociedad a favor de la educación, en especial hacia el fortalecimiento de las opciones para la educación técnica. También desalienta a los aspirantes en cuanto a la escogencia de ese tipo de educación más vinculada a la práctica y a las situaciones reales del trabajo.

La educación, como esencia de la vida humana, es indispensable en el desarrollo individual de cada persona como integrante de una nación y un Estado, así como para el progreso material, espiritual y cultural de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, la expansión de la educación es también consecuencia de los avances económicos y políticos, no puede crecer y ampliarse aisladamente, amerita de inversiones acertadas, de planes y programas sólidos apoyados en conocimientos teóricos y en diagnósticos generales y particulares de la realidad. Progreso y educación se alimentan mutuamente, una economía diversificada y en ascenso exige necesidades de formación, estimulando la oferta y la demanda por cierto tipo de estudios.

Por otra parte la educación no se limita al sistema escolar, los seres humanos necesitan la educación para poder existir, no pueden evitar educarse. En todos los ambientes sociales, la interacción entre las personas proporciona oportunidades para aprender, para imitar, para adquirir experiencias y construir creencias. Durante los últimos 18 años, niños, jóvenes y adultos venezolanos han estado expuestos, por diversos medios, a discursos de violencia, agresión, descalificación e intolerancia que han promovido el enfrentamiento, la división, la desconfianza, el sectarismo político entre los grupos integrantes de la Nación. Valores y actitudes que obstaculizan el encuentro, la participación de los actores, la necesaria cohesión social para el logro de propósitos comunes de beneficios para todos, para encaminar la sociedad hacia el cambio y el progreso.

El cambio en educación suele ser complejo, difícil y lento, no obstante, es indispensable para orientar la sociedad hacia nuevos rumbos, hacia horizontes de mayor alcance, hacia la comprensión de la necesidad del avance hacia un estilo de vida democrática, de oportunidades y progreso para todos, sin discriminaciones y de pleno ejercicio de las libertades garantizadas en los derechos humanos y ratificadas por la Constitución vigente.

El deterioro económico de los últimos años, unido a las políticas educacionales centradas en la ideologización de las masas, lejos de disminuir las brechas sociales han profundizado las diferencias. El estado de precariedad del sistema escolar oficial, que constituye la única oportunidad de acceso a la cultura para la mayoría, ha estimulado la deserción de los más pobres y la migración hacia el sector privado entre quienes pueden costearlo.

b) La precariedad de la oferta escolar

No pretendemos hacer un análisis exhaustivo de la situación de la educación en el país, entre otras razones, porque la falta de información nos lo impide. Nos limitaremos a señalar sus rasgos más evidentes a fin de conformar una visión general sobre la envergadura del esfuerzo que amerita este sector para llevarlo a las condiciones favorables que un cambio en el rumbo de la situación económica y social del país requiere. De cualquier manera, actualmente, las descripciones siempre se quedarán atrás con respecto a la inflación, el deterioro del salario, y sus terribles consecuencias en la alimentación y las condiciones mínimas de vida de los venezolanos. Por los momentos, lo importante, no es la precisión en los datos, sino más bien el señalamiento de los asuntos sobre los que será imprescindible incidir a la hora de implementar los cambios.

La última década se ha caracterizado por la falta de planificación en todos los niveles del sistema escolar, las decisiones se toman sin investigaciones diagnósticas ni prospectivas y sin mayores preocupaciones por el respaldo financiero, todo lo cual se revela en la falta de estadísticas y en su paulatina desaparición, especialmente por parte del Ministerio de Educación Universitaria y del Sistema de Indicadores Sociales para Venezuela SISOV . De allí que se hayan graduado miles de docentes en educación integral, pero no se tomaron medidas para resolver la falta de profesores en las especialidades de física, química, matemática y biología. Se incrementan oportunidades de estudio en educación superior en áreas sociales y se descuidan las ingenierías y las ocupaciones técnicas, consideradas indispensables para el desarrollo científico y tecnológico.

La inversión en el sector ha sido fluctuante, no presenta un crecimiento sostenido que demuestre un interés serio de mejorar, progresivamente, con planes a corto y mediano plazo. Desde el año 2009 hasta el 2013 (último que se reporta) tiende a la baja, tanto en el porcentaje del PIB como en el porcentaje de la inversión social, indicadores que estaban para ese año en el 4,9% y el 25,6% respectivamente. (SISOV)

El propósito dominante, en estos años ha sido el aumento de la inscripción en todos los niveles sin importar la calidad. No obstante, hay indicios del fracaso de esta política, desde el año 2009 se observa una disminución persistente en las tasas de crecimiento de la matrícula. Así como estancamiento y retroceso en cifras absolutas, conjuntamente con una tendencia a mayor crecimiento en el sector privado, especialmente notoria en el nivel de

media. La deserción también se incrementa en este nivel, donde se da el mayor déficit de oferta escolar, en comparación con la educación primaria. Según el informe 2015 de Provea, los egresados de 18.704 escuelas primarias cuentan con solo 5981 escuelas para ingresar al primer año de media. La matrícula de los primeros tres grados de ese nivel ha decrecido desde el año 2012.

La encuesta nacional de la juventud (IIES-UCAB) del año 2013 encontró la preocupante cifra de 23% de jóvenes venezolanos entre 15 y 29, que no estudian ni trabajan; es decir están excluidos de actividades productivas. Para el MPPE, la población no atendida por el sistema escolar entre 3 y 16 años se estimaba para 2015 en 785.187, el mayor porcentaje (33,11%) en las edades de 3 a 5 años.

En educación superior también se ha priorizado la inscripción masiva en detrimento de la calidad, para cuyo propósito se crearon “universidades”, oficiales sin autonomía, dependientes completamente del MEU. Este ministerio presenta estadísticas incompletas, desorganizadas y escasas de información precisa. En la Memoria de 2014 se reporta una matrícula total de 2.620.013 estudiantes, lo que indicaba 82,2 % de acceso de la población a este nivel. El 75% son estudiantes del sector oficial, de ellos el 76% está inscrito en universidades, el 16,05% pertenece a la Misión Sucre, el 6,30% a institutos universitarios y el 1,58% a colegios universitarios. Lo que demuestra una tendencia a disminuir la diversificación de la oferta escolar de la educación superior oficial, centrando la inversión en universidades. De este grupo las más perjudicadas son la autónomas cuyo presupuesto ha sido congelado hace más de 7 años, causando graves daños en el mantenimiento de la infraestructura, la dotación, la actualización, las investigaciones, el pago de personal, etc.

La fuga de talentos y de personal preparado en el país para la investigación y el desarrollo científico y tecnológico se ha incrementado por los bajos sueldos, la falta de recursos, y escasos incentivos. Esto significa una pérdida de la inversión en formación y una inmensa dificultad para afrontar la situación actual de cara a recuperar las casi dos décadas de estancamiento en que nos encontramos.

Como puede entenderse las dificultades son muchas y variadas, desde fallas de cobertura escolar en edades de obligatoriedad, pasando por deficiencias en edificaciones y dotación de escuelas, juventud desocupada, alimentación escolar, remuneración de docentes, investigación científica, innovación tecnológica. Todo esto en el contexto del estado de destrucción institucional y económica en el que ha caído el país. Está claro que una ley de educación no solucionará los problemas, pero se hace indispensable para sentar las bases de una gerencia distinta de los asuntos educacionales fundaba en la planificación, con objetivos claros, metas factibles, criterios de evaluación y participación con rendición de cuentas de los actores fundamentales.

### 3. Bases para una nueva Ley Orgánica de Educación

La ley que proponemos se fundamenta en primer lugar en la CRBV, donde es posible encontrar unos 25 artículos relacionados directa o indirectamente con la educación, sus características generales y especialmente el papel del Estado, la familia y la sociedad en su administración. Haremos alusión a algunos conceptos no contemplados en la CRBV, así como a términos allí utilizados, que pudieran resultar poco convenientes para la ley y sus reglamentos.

a) La educación como concepto, derecho y servicio.

En el sentido pedagógico la educación es un proceso esencialmente humano que abarca desde el nacimiento, como seres vulnerables y dependientes, hasta lograr el pleno desarrollo de las capacidades, el logro de la autonomía, el autodomínio y la responsabilidad sobre sus actos. Es un proceso evolutivo que acompaña la vida misma, solo culmina con la muerte o con la pérdida de la capacidad para seguir aprendiendo y alcanzando etapas superiores de sí mismo. Los seres humanos están dotados de la capacidad de aprender y aprenden en todo momento y en todas partes, de allí que se distinga entre educación formal, no formal e informal.

La educación entendida como derecho recibe especial atención por su carácter divulgador y la posibilidad de preparar a los futuros ciudadanos en el ejercicio y el reclamo de todos los derechos. Garantizarla efectivamente es abrir las puertas al conocimiento y la exigencia del cumplimiento de los otros derechos. Desde la Declaración de los Derechos Humanos en 1948, hasta la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en el año 2006, se han sucedido numerosas reuniones internacionales donde se ha discutido, precisado y ampliado este derecho.

Actualmente se asume como un derecho de todas las personas a una educación de calidad, no a cualquier educación. Calidad que abarca los tres momentos señalados: la formal, identificada como el sistema escolar, que en nuestra legislación se denomina sistema educativo, organizado por niveles, etapas y grados sucesivos sobre los que más comúnmente se legisla. El derecho también implica la incorporación de la educación no formal o extraescolar, como también la exigencia de un ambiente social propicio para el aprendizaje, porque todo ambiente social es educativo. En este último aspecto se requiere, como mínimo, contemplar el papel educativo de los medios de información y comunicación, de la familia, de la comunidad donde se vive, de las comunidades virtuales a fin de fomentar su uso para el aprendizaje continuo, la formación para el trabajo y la formación de ciudadanos. De allí la incorporación de conceptos como la sociedad educadora y últimamente el municipio educador, de manera que la sociedad toda se organice para proporcionar un ambiente pleno de oportunidades para formarse más allá de la escuela.

La CRBV, en el art. 3, le asigna un importante papel a la educación y al trabajo, asumiéndolos como los “procesos fundamentales” para el logro de los “fines esenciales del Estado”, sin los cuales este no podría cumplir con sus funciones. En el art. 103 se refiere a la educación como “un derecho humano y un deber social fundamental”. En ese mismo artículo la establece como “función indeclinable” del Estado y como “un servicio público”. Esto se completa más adelante en el art. 103: “Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones”

### c)El rol del Estado

Podemos decir que la CRBV se enmarca dentro de los requisitos de la educación como derecho humano, los que deberán desarrollarse más específicamente en la LOE. Igualmente asume la responsabilidad del Estado al declararla “indeclinable”, lo que no significa exclusiva por cuanto deberá ser compartida con la familia y la sociedad. Igualmente el art. 76, la considera un “derecho irrenunciable de los padres”.

El deber del Estado en garantizar el derecho a la educación de los ciudadanos se especifica con mucha claridad en el resto del art. 103, al establecer la obligatoriedad:

“La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario. A tal fin, el Estado realizará una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados o privadas de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo.”

Aquí se identifica educación con sistema educativo, sin embargo se amplía la responsabilidad del Estado más allá del mero ingreso al sistema, al referirse a la permanencia y la culminación hasta el ciclo diversificado. Esto implicaría, como mínimo, la atención a aspectos de alimentación y salud de los estudiantes, así como la provisión de los recursos para el aprendizaje a las familias que no puedan costearlo; al menos en la educación obligatoria. Estas disposiciones son extensivas a las personas con necesidades especiales, privadas de libertad, o que estén en estado de necesidad. En el art. 121 en relación con los pueblos indígenas, se les reconoce el “derecho a una educación de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones”.

En ese sentido le corresponderá a la LOE establecer los mecanismos para garantizar la exigibilidad de esos deberes del Estado cuando los ciudadanos no puedan ejercer su derecho a la educación por incumplimiento de esos compromisos.

#### c) Libertad de enseñanza y sector privado.

Si bien se considera que la educación es un deber “indeclinable” del Estado, la CRBV, en varios artículos reconoce la participación del sector privado tanto para la fundación y conducción de instituciones educativas como en el aporte económico para el sostenimiento de programas del sector público. Así en el art. 103, dice que se reconocerá como desgravámenes “las contribuciones de los particulares a proyectos y programas educativos públicos a nivel medio y universitario”. El art. 106 apoya la fundación y mantenimiento de instituciones educativas privadas, de parte de personas naturales y jurídicas, siempre que cumplan con los requisitos de ley y se sometan a la inspección del Estado. El art. 110, plantea como deber del sector privado el aporte de recursos para las actividades de ciencia y tecnología, en virtud de su importancia para el desarrollo económico y social del país. Esto denota una apertura a la participación de los particulares en alianza con el sector público, de extrema importancia en estos momentos de dificultades económicas. Además muchas experiencias educativas de Latinoamérica han demostrado las ventajas de estas alianzas especialmente en el nivel local, para el mejoramiento de la calidad de escuelas del sector oficial, es especial en sectores de pobreza. Convendría entonces perfeccionar en la ley estos planteamientos. De aquí se deriva la previsión de la existencia de escuelas oficiales, privadas, subvencionadas, la concertación de acuerdos con empresas para la formación técnica y otras modalidades de cooperación entre el sector público y el privado.

#### d) El aseguramiento de la calidad.

El Estado se obliga a proporcionar educación de calidad a todos los ciudadanos de allí que deban tomarse previsiones en la LOE para el cumplimiento de tan importante condición. El concepto de calidad incorpora el concepto de inclusión, interpretado como el deber de proporcionar una educación focalizada en las capacidades para aprender de cada estudiante, a fin de ofrecerle el apoyo diferenciado que requiera y le permita maximizar sus posibilidades de logros. Significa el reconocimiento de la diversidad, de las diferencias individuales, y la obligación de atenderlas en la escuela eliminando barreras de discriminación por razones económicas, de sexo, etnia, cultura, idioma, ubicación geográfica, religión, características personales y cualquier otra. La educación inclusiva es considerada un “derecho positivo” que obliga a las autoridades a proporcionar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo en cada escuela y para cada niño o joven.

Inclusión y calidad han devenido en conceptos interrelacionados, no puede haber inclusión sin calidad, por eso un gobierno que descuide la calidad en las escuelas oficiales, donde acuden los sectores de menores ingresos, promueve la desigualdad, la migración hacia el sector privado y la educación de élites. En Venezuela, en los últimos diez años la tasa de crecimiento de la matrícula de la educación privada ha sido superior a la del sector oficial. El empobrecimiento de la población y la escasa calidad de las escuelas oficiales han profundizado la brecha de la desigualdad. El logro de la inclusión amerita proveer las mejores escuelas a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, de esta manera el sistema escolar podrá contribuir a disminuir desigualdades sociales.

Los factores asociados a la calidad de los aprendizajes han sido profusamente analizados, la mayoría de las investigaciones coinciden en los siguientes: docentes, pedagogía y didáctica, clima escolar, recursos para el aprendizaje, participación de la familia, entorno socio-económico, necesidades básicas satisfechas. Elementos que deberán ser tomados en cuenta en toda la legislación escolar a fin de favorecer el aprendizaje de niños y jóvenes. Exigiendo calidad en la formación de los docentes y en su ejercicio profesional, disposición de tiempo para el trabajo en equipo en las escuelas y remuneración acorde con las exigencias.

Hoy en día se reconoce mundialmente la necesidad del seguimiento y evaluación de las políticas y programas educacionales, no se concibe la mejora continua sin el análisis de evidencias proporcionadas por investigaciones y bases de datos. La investigación sistemática es la mejor acompañante de las acciones destinadas a promover el cambio en las escuelas. La investigación en educación no ha sido fomentada en Venezuela en los últimos años. Todos los países latinoamericanos cuentan, por lo menos, con un ente para estos efectos desde mediados de los 80 y con algún sistema de evaluación de la calidad. Venezuela se ha quedado atrás después de haber participado en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE, en 1997 y de haber creado el SINEA o Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes, cuyo primer y único informe se presentó en 1998. En este sentido se requiere la creación por ley de un organismo dedicado a la investigación y evaluación del funcionamiento y el rendimiento del sistema educativo venezolano.

#### e)Descentralización y participación.

Los artículos 4, 157, 158 y 185, de la Constitución no dejan lugar a dudas con respecto a la definición de la República Bolivariana de Venezuela como un Estado federal descentralizado. Los artículos 168, 172, 184, 187, 204, 206 y 211 promueven la participación e indican modos específicos para su ejercicio. Sin embargo la LOE, aprobada en el año 2009, desconoce todas esas disposiciones, no asigna funciones ni a los estados ni a los municipios, concentra todas las competencias y la rectoría en los llamados “órganos nacionales”.

La descentralización es el proceso de transferencia de competencias, recursos y responsabilidades desde un poder público central, o gobierno nacional, hacia poderes de espacios territoriales más pequeños o gobiernos sub-nacionales. Supone la distribución de

atribuciones y funciones, evitando su concentración en un solo nivel o ente, a fin de encontrar el equilibrio del poder entre las diferentes entidades políticas que lo constituyen. En Venezuela los estados y los municipios son entidades políticas autónomas unidas por los principios de preservación del territorio, cooperación, corresponsabilidad y concurrencia. Los estados tienen autonomía plena, sin otra limitación que mantener la unidad constitucional y territorial del país, mientras la autonomía de los municipios está limitada por las leyes nacionales y estatales. A su vez los estados y municipios, en atención al art. 184, pueden transferir o descentralizar servicios a las comunidades y grupos organizados

El Art. 158 de la CRBV afirma como propósito de la descentralización ..” profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”. Para cumplir a cabalidad con esta disposición constitucional la nueva LOE debe crear las bases para instalar y profundizar el proceso de descentralización del sistema educativo, con la finalidad de mejorar su eficacia en el logro de la calidad, la equidad y la pertinencia, democratizar el ejercicio de sus funciones e incrementar la participación de la población en la fiscalización de los resultados. También garantizará la libertad de enseñanza bajo su supervisión y fomentará la incorporación de diversos sectores de la sociedad a favor de la equidad social y los intereses de la nación.

La mayoría de los países de América Latina han descentralizado sus sistemas escolares. Venezuela también se ha quedado rezagada en esta materia, sin embargo tenemos la ventaja de poder aprender de las experiencias de los otros y de la copiosa bibliografía existente. Se trata de un proceso largo y complejo que ameritará de proyectos y programas específicos. No obstante, históricamente, el sector oficial ha contado con escuelas de por lo menos 4 tipos: municipales (casi en extinción) estatales, nacionales y autónomas, lo que proporciona una estructura ya adelantada con la existencia de las zonas educativas. En la ley se proporcionarán los lineamientos más generales para orientar el proceso de descentralización, se hará necesario en las disposiciones transitorias, disponer la designación de una comisión y un período de tiempo, no mayor de 2 años para la preparación y aprobación de un plan de descentralización a mediano plazo.

#### f)La autonomía universitaria.

Este es un asunto de particular relevancia, la LOE no puede seguir siendo un impedimento para el funcionamiento y avance de las instituciones de educación superior y menos hacerlo a costa de la violación de las disposiciones de la CRBV. El art. 109 deja claramente establecida la autonomía de las universidades autónomas tanto desde el punto de vista administrativo, de gobierno y de funcionamiento, como también en el aspecto académico para el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación y extensión.

Art. 109. El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, egresados y

egresadas de su comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación. Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley. Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley.

El articulado de la CRBV, menciona específicamente como niveles del sistema educativo, los siguientes: “maternal, medio diversificado, pregrado universitario”, se refiere también a: “universidades autónomas”, y a “universidades nacionales experimentales”. Con respecto a la autonomía, queda claro que la disfrutan a plenitud las universidades autónomas, mientras las nacionales experimentales podrán alcanzarla de acuerdo a lo que establezca, a tal efecto, la ley. En realidad el término “experimental” se ha utilizado en Venezuela con fines políticos para justificar la creación de universidades no autónomas, sometidas al poder central. En pedagogía se utiliza para designar instituciones escolares con suficiente autonomía o con permiso especial para aplicar diversos modos de organización, de innovaciones educativas y formas de enseñanza que apunten al progreso y al cambio.

Esta nomenclatura resulta un tanto ambigua y no coincide con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE, nomenclatura adoptada por las Naciones Unidas a fin de favorecer la elaboración de estadísticas, la comparación entre países y la comunicación de la información. Tampoco se vale de nomenclaturas anteriores como: primaria, secundaria y terciaria o educación superior, las que son más genéricas, se adaptan más a la variedad de instituciones y opciones de estudio existentes en la actualidad y toman en cuenta la diversidad de personas, demandas y necesidades. Reducir la educación terciaria o superior a universidades, no parece muy conveniente en tiempos de diversidad y cambio. Los estudios universitarios son estudios académicos, de larga duración, orientados a la investigación. En los últimos años han aparecido ocupaciones nuevas, más apetecidas por muchos jóvenes que prefieren carreras cortas y salidas rápidas al trabajo remunerado. La diversidad de instituciones y opciones siempre tiende a favorecer a los grupos con dificultades para acceder a la universidad, igualmente permite la transformación progresiva de una institución hasta llegar a ser universidad.

El tema de la autonomía universitaria es de especial relevancia en Venezuela, en primer lugar porque es un legado del Libertador quien proporcionó unos estatutos para garantizarla y la dotó de un patrimonio para que pudiera ejercerla con propiedad y sin manipulaciones económicas. La historia ha demostrado que a los gobernantes autócratas les molesta la existencia de instituciones donde predomine la libertad de pensamiento, el debate de las

ideas, la protesta por las injusticias y la investigación para el progreso del conocimiento. Han sido muchos y variados los intentos por intervenir las universidades, callar sus voces y someterlas a las conveniencias de los gobiernos de turno. Los últimos 17 años de gobierno han sido especialmente agresivos contra las universidades autónomas, han proliferado las amenazas, ataques violentos, y la disminución del presupuesto que ha causado estragos en todos los aspectos, por lo tanto este tema conserva su importancia y tiene que ser respetado en la LOE.

Desde hace mucho tiempo se ha planteado la necesidad de una ley que sustituya a la actual ley de universidades que data de 1970. En los 46 años transcurridos no se ha podido llegar a acuerdos para modificarla, por esta y muchas otras complejidades de ese nivel educativo, por lo tanto consideramos que los artículos que se incluyan en la LOE sean pocos, generales y amplios para no coartar las disposiciones que los especialistas en el nivel les parezca apropiado incorporar. Será de vital necesidad no repetir el art. 34 de la actual LOE, cuyo contenido interfiere con la autonomía de las instituciones para reglamentar las elecciones de autoridades contraviniendo la CRBV, convirtiéndose en el principal impedimento para la renovación de autoridades en los últimos ocho años. Las disposiciones transitorias establecerán un plazo, no mayor de dos años, para la aprobación de la nueva ley que sustituya la de 1970.

#### g) El financiamiento

Este es otro asunto largamente pospuesto que se hace hoy día más necesario dada la situación económica tan desastrosa en la que se encuentra el país. Mantener un sistema educativo de calidad para millones de alumnos amerita de muchos recursos. Como ya vimos en el art. 103, la educación es gratuita hasta el “pregrado universitario” y para la obligatoria se garantiza la calidad y el “acceso, permanencia y culminación”, hasta el nivel medio. Además el proceso de descentralización impondrá un cambio en la forma de asignar los recursos, en el sentido de diseñar sistemas financieros variados, que combinen aportes públicos y privados, aportes del nivel central con aportes estatales y locales. Así mismo el aporte de fondos públicos para el financiamiento de instituciones educativas privadas que proporcionen educación gratuita de calidad a sectores de la población de escasos recursos. Este tema también requerirá de una ley específica tanto para los niveles obligatorios como para el nivel universitario o superior, este último asociado a las actividades científicas y tecnológicas. Sobre el particular el art. 110 de la CRBV dice:

El Estado reconocerá el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, así como para la seguridad y soberanía nacional. Para el fomento y desarrollo de esas actividades, el Estado destinará recursos

suficientes y creará el sistema nacional de ciencia y tecnología de acuerdo con la ley. El sector privado deberá aportar recursos para las mismas. El Estado garantizará el cumplimiento de los principios éticos y legales que deben regir las actividades de investigación científica, humanística y tecnológica. La ley determinará los modos y medios para dar cumplimiento a esta garantía.

En ese sistema tendrán un papel principal las universidades y otras instituciones dedicadas a la investigación y la ciencia, es sabido que en Venezuela, la actividad de investigación se realiza mayoritariamente en las universidades. La situación financiera de esas instituciones a desmejorado muchísimo, por ello conviene incrementar la participación del sector privado, así como lograr la interacción y concertación entre universidades, sector público y privado, en la producción de ciencia y tecnología y en el uso de los resultados de las investigaciones en proyectos de pertinencia nacional.

Igualmente se dispondrá la realización de acuerdos o convenios con organizaciones educativas privadas a fin de contribuir con el sostenimiento de planteles privados que ofrezcan educación gratuita de calidad a estudiante de comprobados bajos recursos y escasas oportunidades de estudio, especialmente en los niveles de educación obligatoria.

La educación oficial ha devenido en un sistema burocratizado, de baja calidad, costosa y renuente a la rendición de cuentas. Las leyes para el financiamiento de la educación deberán contemplar procedimientos específicos de gerencia destinados a minimizar esos males.

h) Libertad de religión y culto. La actual LOE incorporó el art. 7 sobre “Educación Laica”, donde dice que el Estado mantendrá su “carácter laico”, entendido allí como “independencia respecto a todas las corrientes y organismos religiosos”. La CRBV, no se refiere al Estado específicamente como laico, sino que plantea el respeto a “todas las corrientes de pensamiento”. De acuerdo con esto en el art. 59, garantiza la libertad de religión y culto, así como el derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación religiosa que elijan. Sobre el particular conviene partir de un concepto adecuado de lo que se entiende por laico, dado que en el lenguaje común se le trata como contrario a la enseñanza religiosa. Esta confusión viene de la Revolución Francesa cuando fue profusamente utilizado para defender la libertad de pensamiento individual, lo que en aquellos momentos era similar a oponerse a la monarquía y a la Iglesia, derivando en anticlesial y anticlerical. Sin embargo, desde hace tiempo se ha reconocido que la educación laica es educación antidogmática, antisectaria, educación respetuosa de la pluralidad de pensamiento, de la diversidad cultural, de la libertad de religión, escuela democrática sin parcialidades políticas, que privilegia el conocimiento científico, la

investigación, la búsqueda del saber. De allí la prohibición del uso de los espacios escolares para propaganda partidista, para el adoctrinamiento, lo que violaría el derecho de niños y jóvenes a la libertad de conciencia.

i) Los docentes. Las investigaciones sobre calidad de la educación coinciden en señalar al docente como factor esencial especialmente en los primeros niveles del sistema. Una educación de calidad requiere de buenos docentes, docentes bien preparados pedagógicamente, con vocación y gusto por su profesión, estimados socialmente como profesionales. En consecuencia es vital poner atención a los procesos de selección, promoción, formación, retribución de su trabajo y condiciones laborales apropiadas para el ejercicio de su especialidad. La CRBV, dedica el art. 104 a este aspecto:

Art. 104. La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de comprobada idoneidad académica. El Estado estimulará su actualización permanente y les garantizará la estabilidad en el ejercicio de la carrera docente bien sea pública o privada, atendiendo a esta Constitución y a la ley, en un régimen de trabajo y nivel de vida acorde con su elevada misión. El ingreso, promoción y permanencia en el sistema educativo, serán establecidos por ley y responderá a criterios de evaluación de méritos, sin injerencia partidista o de otra naturaleza no académica.

De acuerdo con esto la nueva LOE, establecerá las ocupaciones comprendidas dentro de la carrera docente y el título requerido para su ejercicio. La formación continua o actualización permanente, podrá adoptar diversas modalidades de estudios posteriores a la obtención del grado universitario, centrándose en aquellas que deriven en mejoras directas de la calidad del desempeño del docente y del aprendizaje de los estudiantes. La carrera docente comprende el conjunto de normas legales que regulan la profesión, es decir, el ingreso, ejercicio, movilidad, desarrollo, ascenso y retiro de las personas que ejercen la profesión docente. Es esencial establecer vinculaciones entre estos tres grupos de elementos a fin de direccionarlos simultáneamente hacia la oferta de una educación de calidad para los niños y jóvenes venezolanos, evitando el uso de los cargos docentes para el clientelismo político de los gobiernos.

También se preservará la autonomía del docente como profesional, como persona comprometida con el Estado y la Constitución, y no con el gobierno, ni con el partido en el poder. Se le garantizará la estabilidad en el cargo, de acuerdo a las normas, no pudiendo ser discriminado o expulsado por sus creencias, siempre y cuando no las imponga a sus alumnos y las practique fuera de la escuela.

NR/nr

03-10-2016