

LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN, CONTEXTO Y SIGNIFICADO POLÍTICO

ALEXANDER LÓPEZ*

LUIS HERNÁNDEZ S.**

INTRODUCCIÓN

La aprobación de la nueva Ley Orgánica de Educación (LOE) en agosto de 2009 tiene que considerarse un acontecimiento de gran significación en materia de legislación educativa en la sociedad venezolana. Una Ley Orgánica, en nuestro ordenamiento jurídico, tiene que cumplir los requisitos básicos desde el punto de vista legislativo, pero mucho más allá de los aspectos jurídicos tiene que ser representativa de la sociedad en su conjunto, para que pueda cumplir eficazmente su función¹. En este caso, se trata en primer lugar de una Ley que busca establecer las bases para el marco normativo de un sector particularmente relevante como es el educativo, que abarca todos los niveles desde el preescolar y la primaria hasta la universidad y otros aspectos relacionados con la educación superior y la investigación. Pero además, una ley orgánica debe garantizar fuentes sólidas para la institucionalidad de todo el sistema escolar en correspondencia con una interpretación de dos aspectos importantes como la Cultura Nacional y

* Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV.

** Politólogo (UCV), Abogado (USM), Especialista en Políticas Públicas (UCV). Cursante de la Maestría Gestión Ambiental Metropolitana, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

1 La Constitución Venezolana en su artículo 203, tipifica en sus primeros párrafos que “Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes. Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califique como tal, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas.....”. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 24 de marzo de 2000.

una Filosofía Pública. La Cultura Nacional es la fuente primaria de la convivencia ciudadana y la Filosofía Pública es el *consenso político básico* que orienta la acción del Estado en relación con los problemas fundamentales que afectan la vida colectiva².

Podemos afirmar que una de las características más relevantes de este proceso legislativo ha sido el impacto de la situación política del país en la aprobación de la nueva Ley. Esto nos motiva a ver esta aprobación en relación con el contexto político en los últimos años y particularmente en relación con el debate sobre el modelo de sociedad. El Gobierno Nacional ha reconocido explícitamente que busca instaurar un tipo de sociedad basada en el socialismo, intención que desde luego tuvo un impacto en la discusión y aprobación de la Ley y en los primeros años de aplicación. Amplios sectores de la vida nacional han adelantado fuertes críticas sobre tres aspectos sustanciales relacionados con la aprobación, contenido y aplicación de la Ley.

Un planteamiento de fondo como el que acompaña a la LOE requiere la creación de una nueva concepción de la educación para el país, una nueva doctrina educativa y un nuevo consenso suficientemente sólido para sustentar un cambio tan determinante (una Filosofía Pública). Es, por lo tanto, pertinente hacer la siguiente pregunta: ¿Se construyó el consenso nacional necesario para legitimar un instrumento legislativo de tanta trascendencia? Esta pregunta toma en consideración la diversidad y profundidad de las posiciones; así como la continuidad de la controversia transcurridos varios años desde la promulgación de la Ley.

El debate sigue abierto y el significado político de la aprobación de la LOE refleja las tendencias sociales que se desenvuelven en la sociedad venezolana. En este artículo nos referiremos brevemente al proceso legislativo y a la estructura de la Ley, como preámbulos para discutir algunos tópicos que han sido objeto de consideraciones críticas. La discusión se presentará en cinco secciones: Antecedentes, el Contexto de la Ley, los Aspectos sustantivos de la Ley, las Relaciones de la escuela con la comunidad y el Lugar de las universidades en el sistema educativo nacional.

2 “Una filosofía pública es una visión de los asuntos públicos compartida que es aceptada en una nación por una amplia coalición y que sirve para definir problemas y orientar las políticas gubernamentales que tienen que ver con dichos problemas”. BEEAR, Samuel H. “In Search of a New Public Philosophy” en King, Anthony (edit.). *The New American Political System*. Washington, D.C: The New American Enterprise for Public Policy Research. 1980, p.5.

I. ANTECEDENTES

Como era de esperar uno de los aspectos más destacados del debate político nacional en los últimos años ha sido la discusión y aprobación de la Ley Orgánica de Educación (LOE) por la Asamblea Nacional. Se trata de un instrumento jurídico anunciado por el Gobierno como una de sus prioridades desde hacía varios años.

Sin embargo, como es bien conocido en el país, esta nueva Ley Orgánica tuvo unos antecedentes que se remontan a la primera discusión de un anteproyecto sobre el cual, luego de ser ampliamente discutido, se alcanzó un consenso entre las diferentes fuerzas políticas. En efecto, en el año 2001 la Asamblea Nacional aprobó en primera discusión y por unanimidad un proyecto que tomó en consideración dos propuestas sometidas a la discusión legislativa: Una elaborada por el sector oficialista y otra elaborada por la Asamblea de Educación, una ONG que representó una visión diferente de la predominante en el sector oficial³. Ese proyecto aprobado en primera discusión fue archivado hasta el año 2006 cuando se replanteó la discusión y aprobación de la nueva Ley⁴.

II. CONTEXTO DE LA LEY

La nueva etapa de discusión de la LOE a partir del año 2006 evidenció que las conclusiones del debate que permitió el consenso del año 2001 fueron desconocidas por el sector oficialista de la Asamblea, posiblemente porque lo consideró muy precario; o simplemente se buscó imponer la posición del Gobierno, desconociendo los acuerdos previos. A diferencia de lo ocurrido en año 2001, en esta nueva etapa se evidenciaron dos posiciones abiertamente enfrentadas, con la particularidad de que en esta oportunidad el debate tendría lugar no tanto en la Asamblea Nacional sino más bien en la sociedad como un todo. Así en el año 2009 la Ley fue aprobada por la terminante mayoría oficialista, aunque ese apoyo no se replicó en la sociedad en donde las diferencias se expresaron con mucha firmeza.

3 GONZALEZ, Glenda G. "La nueva Ley Orgánica de Educación: Autonomía violentada vs Autonomía fortalecida". *Visión Ucevista*. Año 5. No. 14, 2009, pp. 18-19.

4 BEIMONTE, Amalio. El currículum bolivariano es contrario a la democracia. Documento en línea. Consultado: 23-10-2013. Disponible: <http://lilianafasciani.blogspot.com/2008/04/el-curriculum-bolivariano-es-contrario.html>

En esa línea crítica el ex Rector de la Universidad Simón Bolívar, Benjamín Scharifker, denunció el quebrantamiento de la normalidad legislativa, en la medida en que el nuevo texto que se sometió se estaba considerando no se correspondía con el que fue aprobado en primera discusión en el año 2001. Eso significa que el contenido del debate precedente fue desconocido por la fracción dominante, con lo cual se desechó un esfuerzo colectivo por arribar a conclusiones en un campo de tanta trascendencia. Scharifker también llamó la atención hacia aspectos sustantivos del proyecto en discusión, como el hecho de que no se prestara atención a los temas centrales de la calidad educativa y se le otorgara preeminencia al Estado en el marco de lo que él calificó como “la arrogancia del poder”⁵.

El profesor Humberto García Larralde, ex Vicerrector Administrativo de la Universidad Central de Venezuela, también cuestionó la legitimidad de la aprobación de la nueva Ley no sólo por las irregularidades ocurridas en el proceso legislativo, sino también por los contenidos introducidos a los que califica como de naturaleza retrógrada⁶.

¿Qué revela que se desechara el aparente consenso en torno a un proyecto sobre el cual se habían alcanzado muchas coincidencias? Más allá de los hechos posteriores que marcaron el olvido por varios años del anteproyecto discutido y aprobado en primera discusión, se evidencia la denegación del esfuerzo social realizado y la posible vulneración de principios parlamentarios y republicanos, que garantizan la participación política abierta y la representación de toda la sociedad en la toma de decisiones tan trascendentales como es sin duda el caso de una nueva Ley Orgánica de Educación. De manera que, de acuerdo con estos testimonios, la aprobación de este instrumento legal no se basó en el debate real y abierto, que incluso en sus manifestaciones más controversiales tiene que ser saludado como favorable a la democracia. En contraste, el que no se hubiera hecho el esfuerzo para alcanzar un consenso representa una limitación de la participación ciudadana, lo cual a su vez lesiona la representación plural y por ende la vigencia de las formas republicanas que constitucionalmente caracterizan al sistema político venezolano. Asimismo, la precariedad del consenso con respecto a una Ley tan trascendente

5 *LOE no atiende a la calidad de la educación sino a la hegemonía del poder*. Documento en línea. Consultado: 10-09-2013.

6 GARCÍA LARRALDE, Humberto. Comentarios al proyecto de Ley Orgánica de Educación (PLOE). *Analítica.Com*. 9 de enero de 2009. Revista en línea. Consultada: 6 de septiembre de 2013. Disponible: <http://analitica.com/va/politica/opinion/1334441.asp>

como esta pone en entredicho su aplicación en un sector tan complejo y plural como es el educativo.

Sobre esta Ley en particular se objetó que se pretendiera aprobar durante las vacaciones escolares, cuando no hay actividades en los planteles educativos con lo cual se minimizaría la participación de muchos de los individuos, grupos y organizaciones con interés demostrado. También fueron objeto de críticas la celeridad y el carácter hermético de las interacciones previas al debate parlamentario, lo cual se evidenció en el hecho de que muchos de los diputados no conocían el texto llevado a la segunda discusión. Se cuestionó que se intentara banalizar las solicitudes de mayor apertura. Esto último se refiere a la conducción del debate en sí y la poca atención a las acciones de calle que tuvieron lugar antes y durante del proceso parlamentario propiamente dicho.

Por su parte, Héctor Navarro, Ministro de Educación para ese momento, desestimó las denuncias hechas al proyecto discutido y aseguró que no contenía nada contra la enseñanza privada ni contra la patria potestad, y responsabilizó directamente a los medios de comunicación y a algunos sectores de la sociedad de crear falsas matrices de opinión al respecto:

En nuestro proyecto no hay nada en contra de la educación privada, por eso es importante que se entienda que hay un montón de patrañas que han montado los medios de comunicación, algunos sectores de la Iglesia y algunos sectores de los colegios privados que tienen intereses⁷.

Igualmente declaró el Ministro Héctor Navarro:

... que hay quienes pretenden reducir a un círculo de “eruditos” la discusión del tema educativo, y resaltó en ese sentido que la nueva norma abre espacios para que las comunidades participen directamente tanto en el funcionamiento como en la contraloría de los centros educativos⁸.

7 “Navarro tilda de “patrañas” denuncias sobre el proyecto de ley de Educación”. *El Universal*. Edición Digital. Disponible: http://www.eluniversal.com/2009/08/07/pol_ava_navarro-tilda-de-pa_07A2598643.

8 *Ibid.*

III. ASPECTOS SUSTANTIVOS

Los aspectos sustantivos de la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Educación pueden verse reflejados en el ponderado artículo de Mariano Herrera quien en uno de los periódicos de mayor penetración popular describe el cuadro actual de la educación de la siguiente manera:

La educación venezolana presenta hoy avance, y también estancamientos y severos problemas. Nadie duda de que sea positivo, por ejemplo, que la matrícula de educación secundaria haya aumentado de un total de 1.677.807 en el año 2000 a 2.252.421 en 2008. Es un incremento de 34 % que puede indicar mayor cobertura en ese nivel educativo. De la misma manera, el aumento de la matrícula en educación inicial es alentador y traerá beneficios a esas nuevas generaciones mejor atendidas por el sistema educativo⁹.

Pero agrega este comentarista: “Otras cifras son preocupantes. Una de ellas es que ha disminuido de manera considerable la matrícula de educación primaria, más específicamente de primer grado”¹⁰. Basándose en la Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación del año 2009, subraya una importante disminución de los alumnos inscritos en educación primaria que pasó de 3.000.606 a 2.846.496, lo que representa la pérdida de un 5 % de la matrícula en relación con el año 2001-2002. Este autor considera que esta disminución, especialmente la referida al primer grado, es motivo de alerta porque detrás de esa enigmática cifra general “se esconden grandes desigualdades regionales”¹¹. Herrera estima que la situación observada no puede explicarse por cambios demográficos, es decir, no ha disminuido el número de niños entre 6 y 8 años.

Pero incluso la educación media, que fue presentada al principio como parte de una situación auspiciosa, arroja un dato sumamente preocupante que se refiere a la deserción escolar entre 1998 y 2008:

... han desertado 174.746 alumnos de secundaria. Esto representa un 78 % de los que están inscritos para el año 2008-2009 en ese nivel. Hay que considerar también el mandato constitucional sobre la escolaridad obligatoria. Desde 1999, todo venezolano debe alcanzar el bachillerato. Pero los datos de la última Memoria y Cuenta del Ministerio de Educa-

9 HERRERA, Mariano. “Desafíos de la educación”. *Últimas Noticias*, 6 de septiembre de 2010, p. 34.

10 *Ibid.*

11 Para el estado Apure la disminución de la matrícula de primer grado del año escolar 2008-2009 representa un alarmante 30 %.

ción indican que en 1998-1999 la matrícula de primer grado era 602.315 alumnos, 11 años después, para el año 2008-2009 observamos que los egresados de quinto año de educación media sumaban 321.664. Eso representa sólo el 53 % de la cohorte inicial¹².

La importancia de estas referencias para definir el contexto de la aprobación de la nueva Ley es que, como lo expresa Luis Bravo Jáuregui:

... reconocer la escolaridad de un país (...) tiene que ver con el lugar que ocupa la educación en el ámbito de lo estatal, la perspectiva estatal, y los efectos que tal intervención pueda tener en la provisión del servicio educativo-escolar al conjunto de la población¹³.

Se supone que la Ley Orgánica de Educación tiene que constituir las bases para que el Estado venezolano responda a los problemas de la educación, lo cual no se refiere a medidas paliativas sino a soluciones de mediano y largo plazo. En tal sentido, es necesario resaltar que la LOE fija un marco doctrinario y normativo basado en algunos conceptos centrales que vamos a examinar a continuación.

III.1. El concepto de Estado Docente

La Ley define en primer lugar lo que es el Estado Docente:

El Estado docente es la expresión rectora del Estado en Educación, en cumplimiento de su función indeclinable y de máximo interés como derecho humano universal y deber social fundamental, inalienable, irrenunciable y como servicio público que se materializa en las políticas educativas (LOE, Art. 5).

Luego define los principios que rigen al Estado Docente:

El Estado docente se rige por los principios de integralidad, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (LOE, Art. 5).

Define la capacidad del Estado docente para garantizar el cumplimiento de la función educativa en forma integral, equitativa y continua:

En las instituciones educativas oficiales el Estado garantiza la idoneidad de los trabajadores y las trabajadoras de la educación, la infraestructura, la dotación y equipamiento, los planes, programas, proyectos, actividades y los

12 *Ibid.*

13 BRAVO JAUREGUI, Luis. "Marchas y contramarchas de la escolaridad en Venezuela. Dinámica matricular y población, 1870-1999". En: Eduardo Rodríguez (comp.). *De la Educación, las Ciencias Sociales y la Filosofía*. Caracas: Fondo Editorial de Humanidades y Educación. 2005.

servicios que aseguren a todos y todas igualdad de condiciones y oportunidades, y la promoción de la participación protagónica y corresponsable de las familias, la comunidad educativa y las organizaciones comunitarias, de acuerdo con los principios que rigen la presente Ley. El Estado asegura el cumplimiento de estas condiciones en las instituciones educativas privadas autorizadas (LOE, Art. 5).

Sobre la inclusión de este principio en la LOE, es necesario subrayar que se trata de un contenido que fue expresamente negado en la propuesta de Reforma Constitucional presentada por el presidente de la República en el año 2007, lo cual abona el terreno para la siguiente observación¹⁴:

En este sentido, es válido cuestionar la forma como la Asamblea Nacional, que actuando como poder constituido, incorporó en la Ley Orgánica de Educación materia que fue negada en el referéndum nacional de proyecto de Reforma Constitucional, y aprobó artículos que modifican el carácter y la concepción de la educación, y el papel del Estado y la sociedad en este proceso, al establecer el denominado Estado Docente como órgano rector de la educación; procedimiento que solamente es posible hacerlo si está sujeto a lo establecido en el Título LX de reforma constitucional¹⁵.

III.2. La escuela

La Ley establece un modelo de escuela con arreglo a algunos aspectos generales. En este caso se plantean interrogantes sobre cómo se van a articular las partes y cómo será su funcionamiento en la práctica. El modelo de escuela incorpora los aspectos que se detallan a continuación.

III.2.a. El carácter laico de la educación

En un sentido estricto esto se refiere a la independencia de la escuela con respecto a cualquier tendencia religiosa. La Ley es clara en cuanto a este punto:

14 Este punto es importante mencionarlo en la medida que puede ser considerado como punto de partida para iniciar un proceso de impugnación sobre la legalidad o no de incluir el principio del Estado Docente en la LOE. Dentro del debate político quizás podría tener un impacto que propiciara un juicio por nulidad. Pero más allá de esa posibilidad en el contexto actual se no ha dado lugar a un cuestionamiento fuerte. Si no se encuentra un elemento de incompatibilidad es posible que la idea del Estado Docente funcione como un principio general. Conviene recordar que durante las discusiones previas y posteriores a la aprobación de la Ley Orgánica de 1980 uno de los temas principales fue precisamente el papel del Estado como centro del proceso educativo. Ver LOPEZ, Alexander. *La educación como política pública*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. 1998.

15 MORENO PEREZ, Amado. "Análisis de la Ley Orgánica de Educación: Hegemonía del Estado Docente Vs Educación y Sociedad Liberadora". Documento en línea, p. 31. Consultado: 25 de octubre de 2013. Disponible: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/32228/1/articulo3.pdf>

El Estado mantendrá en cualquier circunstancia su carácter laico en materia educativa, preservando su independencia respecto a todas las corrientes y organismos religiosos. Las familias tienen el derecho y la responsabilidad de la educación religiosa de sus hijos e hijas de acuerdo a sus convicciones y de conformidad con la libertad religiosa y de culto, prevista en la Constitución de la República (LOE, Art. 7).

Pero es necesario indicar que si bien se declara el carácter laico de la educación, no se afirma que esta debe ser independiente de cualquier doctrina política o de cualquier otra índole que pueda comprometer la calidad de la educación impartida. En tal sentido, es importante tener presente que el concepto moderno de la laicidad no se limita a la relación entre Estado y religión sino que, como lo plantea el filósofo belga Guy de Haarscher, abarca también la relación “entre el Estado y las múltiples dimensiones de la persona humana”¹⁶.

En un sentido más contemporáneo, el laicismo busca establecer la libertad de conciencia contra toda imposición partiendo del principio de que el Estado debe actuar en representación de toda la sociedad y no de una parte de ella. Por eso es que en el debate político se ha llegado a utilizar el término *adoctrinamiento* en relación con la educación de los niños.

III.2.b. Educación intercultural

La interculturalidad es algo que debe estar presente en la educación de nuestro tiempo. Es positivo pues que esto se incluya en el contenido de la Ley.

Es válido que la educación intercultural atienda casi particularmente al reconocimiento de los aportes indígenas y se complemente con aspectos de la cultura nacional y universal. No obstante, es fundamental que se reconozca que el culturalismo y la interculturalidad tienen que ser abordados con mayor amplitud. Está claro que el multiculturalismo es un elemento central de la diversidad social en la cual le corresponde vivir a los venezolanos del siglo XXI. Por lo tanto, no se puede limitar a consideraciones parciales o abstractas.

De igual forma, al concebir la educación de los jóvenes la escuela tiene que darle mucha importancia a su mundo inmediato, tomar muy en cuenta las relaciones comunitarias, pero estas no pueden verse en un sentido restringido sino que también tienen que valorarse en el marco de todas las interacciones ampliadas en una sociedad compleja y globalizada.

16 HAARSCHER, Guy. *La laïcité*. Paris: PUF. 1996.

IV. LAS RELACIONES DE LA ESCUELA CON LA COMUNIDAD

Las relaciones de la escuela con la comunidad reciben una atención prioritaria. Al respecto la LOE tiene entre sus competencias promover, integrar y facilitar la participación social:

A través de una práctica social efectiva de relaciones de cooperación, solidaridad y convivencia entre las familias, la escuela, la comunidad y la sociedad, que facilite las condiciones para la participación organizada en la formación, ejecución y control de la gestión educativa (LOE, Art. 6, 4, a)

Este enunciado es explícito en cuanto a que se busca crear las condiciones para la participación organizada de la comunidad en la formación, ejecución y control de la gestión educativa. Este punto es clave y debe ser reconocido como la base de un desarrollo de tendencias deseables a nivel local y regional.

IV.1. Posibles distorsiones

El problema surge cuando se introducen cambios en la constitución de las comunidades por medio de mecanismos que permiten que factores externos tengan participación en la gestión educativa y específicamente en la escuela que es un ámbito hasta ahora reservado a la comunidad educativa propiamente dicha. En este sentido, se ha alertado que la Ley aprobada podría crear focos de distorsión de las relaciones propias del sector educativo, como por ejemplo el papel rector del docente, la función del director de escuela, la participación de los padres, la vigencia de las sociedades de padres y representantes, entre otras. Se trata ciertamente de un cambio mayor ya que se le abre las puertas a individuos y grupos de la comunidad que si bien pueden tener un interés legítimo hasta ahora no habían sido incorporados. Los consejos comunales, los grupos culturales, los grupos ecológicos, entre otros, están autorizados para reclamar su participación protagónica en los términos de la nueva Ley resoluciones específicas como la 058.

En cuanto a la situación de la familia, no se especifica la forma cómo el Estado favorece la participación de este grupo primario en las relaciones educativas ampliadas, ya que no define las instituciones o cuerpos de apoyo ni qué oportunidades de formación se abren para el grupo familiar en cuanto tal.

Otro aspecto que ha despertado inquietud es que la interacción con la comunidad está explícitamente orientada a establecer mecanismos de *contraloría social*, los cuales no se definen ni demarcan con precisión, con lo cual se puede estar introduciendo un factor de intervención y de control ajeno a lo educativo.

Se amplía la participación, pero no se diferencia el nivel del diseño, ejecución y evaluación de los programas educativos del nivel de la gestión escolar por parte de la comunidad educativa, ni se establece con precisión cuáles son “las diferentes organizaciones sociales” que pueden participar. En fin, el resultado es que el concepto de comunidad educativa se amplía para dar cabida a otras organizaciones, lo cual a su vez puede debilitar la presencia de la familia y los educadores. Este aspecto se ha materializado por medio de la creación de los llamados Consejos Educativos según pautas de la Resolución 058, publicada en Gaceta Oficial N° 40.029 emitida por el Ministerio del Poder Popular para la Educación.

La implantación de los Consejos Educativos se ha caracterizado por la polémica, lo cual confirma que a pesar de la aprobación de la LOE no existe un consenso básico sobre aspectos primarios del sistema escolar. La controversia se ha manifestado en las numerosas críticas manifestadas tanto por personalidades como por diversas organizaciones no gubernamentales. A continuación algunos ejemplos de esas críticas.

- El diario El Universal hace referencia a experiencias vividas en instituciones públicas y privadas en las cuales los intentos de poner en práctica los Consejos Educativos no han podido avanzar justamente por la carencia de criterios básicos comunes¹⁷. Igualmente, se informa que en el Tribunal Supremo de Justicia hay cinco recursos de nulidad y que incluso existe el propósito de llevar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un documento en el que se sostiene que esos consejos son inviables por cuanto contradicen el derecho a la libre asociación.
- Por su parte, la Asamblea de Educación objeta el nuevo Currículo Nacional Bolivariano, ya que según esta organización no gubernamental no se ha informado en qué consiste ese nuevo currículo. Incluso se cuestiona que se pretenda la implantación de un modelo productivo socialista que no está contemplado en la Constitución de 1999¹⁸.
- Dentro de ese mismo ambiente polémico el diario Últimas Noticias informa que la organización no gubernamental “Forma” llama a los padres “a que conformen un frente de resistencia frente a la 058, a fin

17 “Resolución 058 quedó en el papel”. El Universal. Edición digital. Disponible: <http://www.eluniversal.com/caracas/131031/resolucion-058-quedo-en-el-papel>.

18 “Advierten que el currículo bolivariano viola la Constitución”. El Universal. 6-11-2013, p. 1-6. Edición digital. Disponible: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131107/advierten-que-el-curriculo-bolivariano-viola-la-constitucion>

de garantizar la democratización del sistema y evitar la ideologización de los niños”¹⁹.

- Otro aspecto importante a resaltar fue la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, publicada en diciembre de 2013, en la que declara improcedente uno de los recursos de nulidad contra la Resolución 058 interpuesto por la Red de Padres y Representantes, por violar el principio de legalidad, dado que fue dictada sin cumplir con el procedimiento de consulta previa obligatoria, establecido en los artículos 139 y 140 de la Ley Orgánica de la Administración Pública)²⁰. El Tribunal en su sentencia establece que sí se cumplió con ese requisito legal ya que el debate en torno a este tema se desarrolló en forma concurrente con el amplio espacio de consulta que condujo a la aprobación de la LOE.

IV.2. La articulación con los medios de comunicación social

Los medios de comunicación reciben un tratamiento explícito:

Los medios de comunicación social, como servicios públicos son instrumentos esenciales para el desarrollo del proceso educativo y como tales, deben cumplir funciones informativas, formativas y recreativas que contribuyan con el desarrollo de valores y principios establecidos en la Constitución de la República y la presente Ley, con conocimientos, desarrollo del pensamiento crítico y actitudes para fortalecer la convivencia ciudadana, la territorialidad y la nacionalidad (LOE, Art. 7).

La LOE subraya la importancia de la interacción entre la escuela, la familia y la comunidad, lo cual lleva a centrar la atención en el papel que los medios de comunicación social pueden desempeñar en las relaciones educativas. Es por ello que explícitamente se declara que el Estado Docente garantiza:

Las condiciones para la articulación entre la educación y los medios de comunicación, con la finalidad de desarrollar el pensamiento crítico y reflexivo, la capacidad para construir mediaciones de forma permanente entre la familia, la escuela y la comunidad, en conformidad con lo previsto en la Constitución de la República y demás Leyes (LOE, Art. 6, 1, g).

19 “Cavep llama a padres a resistirse a la 058”. *Últimas Noticias*, edición digital del 7-11-2013. Disponible: <http://www.ixzz2k0Lb5s7zultimasnoticias.com.ve/noticias/ciudad/educacion/cavep-llama-a-padres-a-resistirse-a-la-058.aspx#>

20 “TSJ declara improcedente recurso de nulidad contra Resolución 058”. *El Carabobeño*. Edición digital. Disponible: <http://www.el-carabobeno.com/portada/articulo/72547/tsj-declara-improcedente-recurso-de-nulidad-contra-resolucion-058>

Luego más directamente se expresa que esas competencias del Estado Docente incluyen promover la participación:

De las familias, la escuela, las organizaciones sociales y comunitarias en la defensa de los derechos y en el cumplimiento de los deberes comunicacionales para la educación integral de los ciudadanos y las ciudadanas, en la interpretación crítica y responsable de los mensajes de los medios de comunicación social públicos y privados, universalizando y democratizando su acceso (LOE, Art. 6. 4, c).

Si bien es positivo que se promueva el vínculo entre tan importantes sectores de la vida social, debe decirse que este es un punto que ha generado al menos aprensión en un ambiente signado por el conflicto entre el gobierno y los medios, donde se han denunciado casos de intolerancia. La obligatoriedad de los medios a orientar su programación de acuerdo con la Constitución está establecida en el Artículo 9. Es en realidad un supuesto básico que no puede ser cuestionado; lo que se puede objetar es que se mantenga un espacio de imprecisión puede sustentar un mecanismo adicional de control e intervención, ya que los principios y las normas en determinados contextos pueden motivar múltiples interpretaciones. En este sentido, es oportuno señalar que cuando la Ley habla de una “interpretación crítica y responsable de los mensajes de los medios de comunicación públicos y privados” está presentando un enunciado susceptible de múltiples interpretaciones y aplicaciones.

IV.3. La municipalización

La LOE asume los principios de la *territorialización* y *municipalización*, para lo cual establece que el Estado Docente tendrá la competencia de planificar programas de:

De territorialización de la educación universitaria, que facilite la municipalización, con calidad y pertinencia social en atención a los valores culturales, capacidades y potencialidades locales, dentro de la estrategia de inclusión social educativa y del proyecto de desarrollo nacional endógeno, sustentable y sostenible (LOE, Art. 6, 3, c).

Es necesario distinguir entre territorialización y municipalización. La territorialización de alguna manera se apega al sentido de las corporaciones regionales que buscan delinear programas de acuerdo con las peculiaridades de las regiones del país. Se ha tratado mayormente de focalizaciones originadas en el gobierno central que están dirigidas hacia grupos de estados con necesidades comunes.

La municipalización se entiende como el dictado de unos principios de responsabilidad hacia el contexto social y cultural visto en el sentido amplio. Pero el aspecto clave radica en ver si la LOE supone la participación de los actores locales en los diferentes aspectos de la educación. Es decir, para que exista municipalización es necesario que se definan mecanismos de interacción con los gobiernos municipales, las comunidades organizadas, la empresa pública y la empresa privada, los medios de comunicación, las ONG. Igualmente, es necesario que se defina de qué manera estas instancias pueden contribuir efectivamente a los programas educativos y al desarrollo de los recursos didácticos en las comunidades locales. Si la Ley no logra incorporar a las personas, comunidades y organizaciones del ámbito local no sólo en la programación, ejecución y evaluación de los programas, sino también en la provisión de recursos, la municipalización se reduce a una interpretación centralista de las necesidades locales. Como evidentemente se trata de una interacción, también es importante que se aclare cómo será la participación de las escuelas y demás instituciones en la vida de las comunidades, más allá del reconocimiento de la responsabilidad social.

IV.4. La responsabilidad social de la educación

La responsabilidad social es un aspecto que tiene que reconocerse como positiva, de hecho es algo que ha estado presente en la educación de alguna manera, como se puede verificar en el sector universitario: en medicina con la prestación del servicio rural, en las facultades de odontología con sus clínicas populares, en las facultades de farmacia con sus servicios farmacológicos abiertos al público en general como los laboratorios de fórmulas magistrales, en las facultades de humanidades con su presencia cultural en las comunidades, en las facultades de ciencias jurídicas y políticas por medio de las clínicas jurídicas, y en general en el compromiso social de los estudiantes y profesores que ha sido parte de nuestra tradición educativa por largo tiempo.

Una limitante es que se identifique *comunitarismo* con responsabilidad social y con trabajo voluntario. La responsabilidad social y el trabajo voluntario son importantes componentes de la educación y obviamente sería muy positivo que se desarrollaran aún más. El problema reside en que no se enfatiza la responsabilidad social en el ejercicio del trabajo personal en diferentes áreas, cualquiera que sea la profesión (no es exclusivo de la educación). Un ciudadano cumple con el principio de responsabilidad social si cumple con integridad personal y cívica su trabajo, ya sea como académico, como médico, como abogado, como obrero, como comerciante, etc.

Esa es la primera exigencia que se le debe hacer al ciudadano. Es decir, que la exaltación del comunitarismo, si bien tiene un fondo positivo puede ser motivo de preocupación. Esa preocupación se justificaría, primero, si se transforma en una exigencia puramente ideológica, y, segundo, si esos principios no están bien arraigados y no forman parte de la vida real de las comunidades. En estos casos simplemente no se cumplen y pueden constituirse en mamparas para el abuso y la corrupción.

V. LAS UNIVERSIDADES

La educación universitaria, se define en términos muy generales, pero cuando se establece su finalidad se especifica únicamente la formación de profesionales e investigadores, no se menciona la producción de conocimiento como finalidad, aspecto que cada vez es más importante en las universidades actuales. Tampoco se considera la función crítica de la universidad, que es un aspecto que históricamente ha formado parte de estas instituciones, especialmente de las latinoamericanas y que se considera parte de ellas.

V.1. La especificidad de la institución universitaria

La autonomía universitaria es definida de una manera que sugiere la tutela del gobierno sobre las instituciones, al promover el tipo de “estructuras flexibles” que garanticen el dictado de normas autonómicas. No está claro que significa eso “de estructuras de carácter flexibles, democráticas y eficientes”. Otro aspecto es la exigencia de que las universidades se apeguen a los Planes de la Nación, lo cual tiene que ser visto con atención ya que la universidad tiene que fijar un tipo de relación especial con el Estado y el gobierno, y por ende también con los Planes de la Nación. Lo sustancial es que exista una autonomía relativa con respecto al Estado que le permita a la Universidad cumplir su función crítica que no es muy abordada en esta Ley. En el texto de la Ley se habla de crítica, pero la que se esboza allí es más bien contra el pasado o entidades externas, por ejemplo contra la Conquista española, contra el imperialismo, pero no contra un posible ejercicio del poder abusivo o una determinada desviación en el ejercicio del poder del Estado en el presente.

La participación de todos los integrantes de la institución universitaria en la comunidad académica y por ende en la dirección de la institución y en la elección de las autoridades rectorales, es uno de los aspectos que potencialmente pueden producir distorsiones y modificar la naturaleza de las

instituciones universitarias²¹. Ya se han adelantado muchos argumentos en contra; para ilustrar este punto se puede mencionar los del profesor Luis Fuenmayor quien los resume en la crítica a la consideración de la universidad como una comunidad signada por la lucha de clases, en donde los profesores explotan a los alumnos y a otros sectores en desventaja. La realidad es que, según Fuenmayor, esta comunidad particular está signada por la cooperación y la forma de participación debe basarse en principios que respeten la condición académica²².

V.2. El papel de los estudiantes

La Ley reafirma la participación estudiantil en la comunidad académica. Sobre esto se pueden tener expectativas favorables porque los estudiantes venezolanos ya forman parte del gobierno universitario. Su participación se ha caracterizado por su carácter constructivo y apegado a los principios democráticos.

Lo que ha generado controversia es la llamada participación paritaria. Los peligros de la participación paritaria de los estudiantes se pueden resumir de la siguiente manera: a) Que los estudiantes pierdan parte de su gran poder de convencimiento, si se dejan dominar por las intrigas políticas y el reparto de poder. Perderían el estatus actual, que a pesar de que son minoría en el Cogobierno Universitario tienen un gran peso cualitativo por ser vistos con respeto por su independencia y compromiso demostrado históricamente. b) Eso ocurriría si los estudiantes son llevados a negociar ese nuevo poder y si se produce una desnaturalización de la función de dirección académica tan determinante según la letra de la nueva Ley. c) Otro peligro es que se pretenda actuar desde afuera para cambiar el cuadro de la población estudiantil, a través del control de los mecanismos de admisión. Pero esto sólo se verificaría como parte de un plan perverso que llevaría a la destrucción de nuestro acervo universitario.

V.3. La participación paritaria de empleados y obreros

La participación paritaria de empleados y obreros ha originado debates muy encendidos porque se aduce que cambia el concepto de comunidad universitaria y viola la Constitución Nacional, al ampliar el concepto de

21 Este es uno de los aspectos que se incluyen a pesar de que fueron negados por el pueblo durante el Referéndum Constitucional de 2007.

22 Ex rector Luis Fuenmayor Toro: "Los estudiantes, empleados y obreros no están con el Gobierno". *UCV Noticias*. Revista en línea. Consultada: 21 de octubre de 2013. Disponible: <http://ucvnoticias.ucv.ve/?p=2942>

una manera tan radical al punto que se puede prever la modificación de los patrones de toma de decisiones y de fijación de doctrinas universitarias. El punto aquí, como han expresado diversas autoridades y expertos, no es la ampliación de la participación ni el hecho de que estos sectores participen en las elecciones rectorales y tengan presencia en los organismos de cogobierno. El problema consiste en la alteración de la conducción de las instituciones en un universo en el cual los académicos se encuentran en franca minoría. Como se dijo, no se trata de un reclamo para defender posiciones de poder; lo que se está planteando es que quienes representan lo académico desde el punto de vista profesional ya no serían el factor de decisión sino uno más y en franca desventaja, en un marco en el cual se introducen legalmente otros criterios muy diversos –ideológicos, militares, comunitarios, comunicacionales- de obligatorio cumplimiento, que pueden desnaturalizar el carácter de la educación universitaria tal y como la hemos conocido hasta el momento.

CONCLUSIONES

Es necesario reconocer la importancia de la Ley Orgánica de Educación (LOE). Este instrumento legislativo introduce principios doctrinarios y especificaciones de funcionamiento para la institución escolar que por lógica deberían tener una enorme repercusión en la sociedad. Por lo tanto, es muy preciso que esa Ley se examine con detenimiento y se reconozcan tanto sus fortalezas como sus debilidades. Este artículo ha examinado algunos puntos especialmente controversiales, para a partir de allí resaltar áreas temáticas que si bien fueron parte de la discusión resulta evidente que no hubo un consenso nacional en torno a ellas.

La LOE establece ciertamente principios y prescripciones que para sus promotores significan grandes aportes para la labor educativa. La Ley en conjunto apunta hacia un modelo de escuela propuesto que incluye entre otros componentes el concepto de Estado Docente, las relaciones de la escuela con la comunidad y el lugar de las universidades en el sistema educativo nacional. El desarrollo del artículo nos ha mostrado que si bien esos puntos son reconocidos como cruciales, no suscitaron el consenso que requiere una ley orgánica para cumplir su cometido. No se arribó a una Filosofía Pública para el sector educativo. En tal sentido, tenemos que llamar la atención hacia esta limitación ya que sin el consenso básico la aplicación de la Ley puede enfrentar problemas de difícil solución.

La academia tiene la responsabilidad de describir e interpretar una situación como la reflejada en este caso, ya que se advierten desacuerdos que pueden obstaculizar el cumplimiento del objetivo final de la LOE que no es otro que asegurar una educación de calidad a todos los ciudadanos.

Esperamos que las observaciones realizadas estimulen a los actores del sector educativo, particularmente el Estado, los educadores y las familias, para que procuren llenar los vacíos existentes.

- En el caso del Estado, se anticipan varias iniciativas positivas, ya sea por medio de posibles reformas a la Ley en los casos que así lo requieran, ya sea mediante la aprobación de los reglamentos que regularán aspectos específicos como por ejemplo las relaciones con la comunidad, ya sea mediante la aprobación de nuevas Leyes que corrijan los problemas persistentes como es el caso pendiente de la educación universitaria.
- En el caso de los educadores y las familias, se espera que se den pasos significativos para que estos dos actores se involucren en el debate y hagan llegar a las instancias del poder público y a la sociedad en general, su disposición comprobada a participar en forma proactiva en un proceso de formación de valores e instituciones en correspondencia con las necesidades de la sociedad venezolana.

Para finalizar subrayamos la relevancia de continuar el estudio de la LOE, incluyendo los tópicos relacionados con la legalidad y la legitimidad, que se han debatido pero que deben examinarse más profundamente a partir de la reconsideración del debate inicial y los diferentes puntos de vista que se han difundido. Consideramos que más allá de los desacuerdos evidentes la controversia es positiva, especialmente si se toma como un estímulo para que todos los actores coadyuven para que la Ley Orgánica de Educación exprese cabalmente el proceso educativo nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- BEEAR, Samuel H. "In Search of a New Public Philosophy". En Anthony King (edit.). *The New American Political System*. Washington, D.C: The New American Enterprise for Public Policy Research. 1980.
- BELMONTE, Amalio. El currículum bolivariano es contrario a la democracia. Documento en línea. Consultado: 23-10-2013. Disponible: <http://lilianafasciani.blogspot.com/2008/04/el-curriculum-bolivariano-es-contrario.html>
- BRAVO JAUREGUI, Luis. "Marchas y contramarchas de la escolaridad en Venezuela. Dinámica matricular y población, 1870-1999". En Eduardo Rodríguez, compilador. *De la Educación, las Ciencias Sociales y la Filosofía*. Caracas: Fondo Editorial de Humanidades y Educación. 2005.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.453. 24-03-2000.
- Ex rector Luis Fuenmayor Toro: "Los estudiantes, empleados y obreros no están con el Gobierno". *UCV Noticias*. Revista en línea. Consultada: 21 de octubre de 2013. Disponible: <http://ucvnoticias.ucv.ve/?p=2942>
- GARCIA LARRALDE, Humberto. Comentarios al proyecto de Ley Orgánica de Educación (PLOE). *Analítica.Com*. 9 de enero de 2009. Revista en línea. Consultada: 6 de septiembre de 2013. Disponible: <http://analitica.com/va/political/opinion/1334441.asp>
- GONZALEZ, Glenda G. "La nueva Ley Orgánica de Educación: Autonomía violentada vs Autonomía fortalecida". *Visión Ucevista*. Año 5. No. 14, 2009, pp. 18-19.
- HAARSCHER, GUY. *La laïcité*. Paris: PUF. 1996.
- HERRERA, Mariano. "Desafíos de la educación". *Últimas Noticias*. 2010, 6 de septiembre. p. 34.
- LEY ORGANICA DE EDUCACION. Gaceta Oficial N° 5.929 Extraordinario. 15-08-2009.
- LOE no atiende a la calidad de la educación sino a la hegemonía del poder. Documento en línea. Consultado: 10-09-2013. Disponible: <https://es.groups.yahoo.com/neo/groups/noticiasuniversitarias/conversations/topics/18605>
- "Advierten que el currículo bolivariano viola la Constitución". *El Universal*. Edición digital del 6-11-2013, p. 1-6. Disponible: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131107/advierten-que-el-curriculo-bolivariano-viola-la-constitucion>
- "Cavep llama a padres a resistirse a la 058". *Últimas Noticias*, edición digital del 7-11-2013. Disponible: <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/ciudad/educacion/cavep-llama-a-padres-a-resistirse-a-la-058.aspx#ixzz2k0Lb5s7z>
- LOPEZ, Alexander. *La educación como política pública*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. 1998.
- "Los consejos educativos van a sustituir a las sociedades de padres". *El Universal*. Edición digital. Disponible: <http://www.eluniversal.com/tv/131011/los-consejos-educativos-van-a-sustituir-a-las-sociedades-de-padres>

MORENO PEREZ, Amado. “Análisis de la Ley Orgánica de Educación: Hegemonía del Estado Docente Vs Educación y Sociedad Liberadora”. Documento en línea. Consultado: 25 de octubre de 2013. Disponible: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/32228/1/articulo3.pdf>

“Navarro tilda de ‘patrañas’ denuncias sobre el proyecto de ley de Educación”. *El Universal*. Edición Digital. Disponible: http://www.eluniversal.com/2009/08/07/pol_ava_navarro-tilda-de-pa_07A2598643

“Resolución 058 quedó en el papel”. *El Universal*. Edición digital. Disponible: <http://www.eluniversal.com/caracas/131031/resolucion-058-quedo-en-el-papel>.