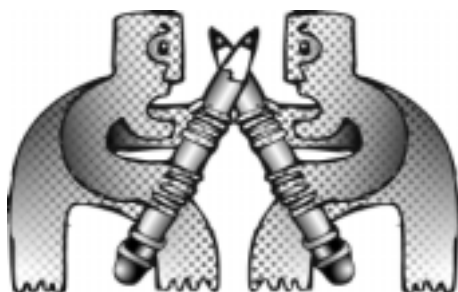


# Controversia



## TRES MIRADAS SOBRE LOS PROYECTOS DE LEY ORGANICA DE EDUCACIÓN



En la sección de **Controversia** que presentamos hoy al lector, se reúnen tres miradas sobre los Proyectos de Ley Orgánica de Educación diseñados, uno, por la Asamblea Nacional, y el otro por la “Sociedad Civil”. Como invitados a esta discusión se encuentran la Escuela de Educación de la Universidad Central de Venezuela – quien designó a una comisión evaluadora integrada por los profesores Nacarid Rodríguez, Carmen Elena Chacón, Doris Córdova, Rómulo Troncone y Guillermo Luque–, la profesora Myriam Anzola –quien pertenece a la Escuela de Educación de la Universidad de Los Andes– y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Las lecturas sobre los proyectos son variadas: comparaciones ideológicas, análisis lingüísticos, estudios conceptuales y políticos, que nos permiten tener una visión amplia de la discusión para enriquecer así la conformación de una “carta de navegación educativa” que nos enrumbe hacia la sociedad deseada.

# ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN: SOCIEDAD CIVIL Y ASAMBLEA NACIONAL

UNIVERSIDAD **CENTRAL DE VENEZUELA**

ESCUELA DE **EDUCACIÓN** - COMISIÓN



## Introducción

Con ocasión de la presentación pública de diversos Proyectos de Ley de Educación, de distinto origen y dirigidos a remplazar la vigente Ley del año 1980, el Consejo de la Escuela de Educación, con sentido de responsabilidad y pertinencia, designó una Comisión de Profesores para que ésta se abocara a la revisión de los Proyectos de Ley Orgánica de Educación propuestos y emitiera juicio orientador acerca de los mismos. Dicha Comisión quedó integrada por la Dr. Nacarid Rodríguez, las Profesoras Carmen Elena Chacón, Doris Córdova y los Profesores Rómulo Troncone y Guillermo Luque (Coordinador).

La Comisión antes nombrada, en un lapso de más de tres meses y más de diez reuniones, centró sus discusiones sobre la base de un plan general que, como suele suceder, se modificó por la propia dinámica de trabajo. Ya en las primeras reuniones determinamos que la Comisión, con no pocas dificultades y limitaciones para un asunto de tan alto interés, debía centrar su esfuerzo en algunas zonas neurálgicas de los Proyectos de Ley puesto a la consideración y discusión pública. Así se hizo pues el Consejo de Escuela y la comunidad toda de la Escuela de Educación reclamaba una cierta eficacia, un resultado o producto en un tiempo perentorio.

No obstante el poco tiempo disponible –ya de por sí nefasto para toda actitud reflexiva– y sobreponiéndonos a las semanas de tensión, conflicto y suspensión de actividades por los sucesos del 28 de marzo del año en curso, la Comisión se reunió y trabajó con distintas intensidades. En general nos repartimos las áreas o zonas acordadas por su evidente interés y cada miembro de la Comisión produjo un conjunto de reflexiones, de papeles de trabajo que sirvieron para la discusión en conjunto y

para la redacción del documento que entregamos para su conocimiento y consideración tanto del Consejo de Escuelas como de la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional. Incluso, la Comisión tuvo una prolongada y fructífera sesión de trabajo con los miembros de la Junta Calificadora Nacional del MECD, presidida por el Profesor Aníbal José García, quien nos suministró una muy valiosa información acerca de la carrera docente, concursos y los escalafones, entre otros aspectos de interés. Hubiésemos querido repetir esta experiencia con relación a otros temas de interés para la Comisión.

No se trata, entiéndase bien, de un examen exhaustivo de todos los Proyectos y artículos de cada uno de éstos. Se trata, sí, de una consideración conceptual y política de los diversos aspectos que consideramos insoslayables, a saber: la cuestión siempre central y decisiva del papel del Estado en la educación y sus relaciones con la sociedad civil; la descentralización educativa, la democracia y el Estado; con relación a lo anterior, las propuestas para la participación; la definición de los tipos de escuelas a la luz de las nuevas realidades y requerimientos democráticos; el tema del laicismo frente a la tesis de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas; la importante cuestión de la equidad y la compensación y sus relaciones con el trabajo; algunas consideraciones acerca de la carrera docente, y, finalmente, la exposición de algunos conceptos de importancia.

Los Proyectos de Ley de Educación sobre los que la Comisión fijó su atención fueron presentados por la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional (AN) y el propuesto por la Asociación Civil Asamblea de Educación con el respaldo de algunas organizaciones de la sociedad civil. El Proyecto Educativo Nacional (PEN), no obstante contener ideas y propuestas de interés con una orientación progresista, no atrajo la atención de la Comisión por considerarlo ésta de naturaleza ambigua. En general, el PEN no define el cómo, refiere órganos de participación pero no los concreta; alude a un “nuevo

## Comentarios a los dos Proyectos de Ley Orgánica de Educación en debate y propuestas en cuanto a sus orientaciones y temas centrales



Estado docente” el cual no precisa en sus términos; se exagera la función del gobierno escolar y el currículo escolar; en fin, es una propuesta que presenta más amplias zonas difusas en lo conceptual y organizativo respecto a los Proyectos antes aludidos.

La Comisión quiere hacer notar que la presencia de varios Proyectos de Ley de Educación es en sí una singularidad histórica en el proceso de discusión acerca de la orientación política, social y pedagógica del sistema escolar venezolano. Los Proyectos presentados, todos, con independencia de su orientación política y social, son el resultado de un proceso de consulta. Atrás quedó la práctica mediante la cual se redactaban Proyectos de Ley de Educación según la visión y tono particular de un ministro del ramo o de un selecto grupo de interés, Proyectos que luego se llevaban al Congreso para su discusión sin el conocimiento y participación de la ciudadana. Acaso sea buena la ocasión para señalar un aspecto ineludible que los hechos colocan ante nosotros y el resto de la sociedad; debe comenzar el tiempo en que el elevado saber de las universidades nacionales acuerde un proyecto común de Ley de Educación Nacional que sea centro y oriente la discusión del resto de la sociedad civil y los poderes públicos. A futuro, el liderazgo en ésta y otras materias debe ser de la academia.

Con todo, la Comisión espera que el documento que a continuación presenta sea de utilidad e interés tanto a la comunidad de la Escuela de Educación y universitaria en general como a los distinguidos miembros de la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional.

Finalmente, agradecemos la oportunidad que nos ha dado el Consejo de la Escuela de Educación para emitir nuestro juicios ante asuntos de tanto interés nacional.

Antes de exponer nuestras consideraciones y propuestas sobre los temas centrales queremos plantear algunas observaciones generales sobre los dos proyectos en discusión. Denominamos **Proyecto A** al presentado por la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional (AN) y **Proyecto B** al presentado por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil.

1.- Ambos parecen seguir los lineamientos de la Ley vigente, de allí que aporten escasas innovaciones.

2.- Los dos contienen confusiones, ambigüedades y fallas importantes de redacción que comprometen y dificultan su interpretación. También constatamos en ambos proyectos insuficiencias y omisiones de temas de vital importancia para la educación de la población. Por supuesto que encontramos elementos positivos, aportes y cualidades en ambos proyectos, no obstante, dadas las fallas de redacción estos también ameritarán su revisión a fondo. Estas fallas asociadas a una insuficiencia conceptual como base de sustentación a la legislación, creando confusión en cuanto al ámbito de lo que se pretende legislar. Nos referimos al uso indeterminado de términos como educación formal, informal, no formal, educación extra-escolar y a la incorporación de otros, sin definición ni ubicación como sociedad educadora y sociedad pedagógica. A lo largo de este documento y al final incorporamos algunas definiciones para contribuir a la clarificación de los conceptos.

3.- En ninguno de los proyectos se establecen disposiciones especiales compensatorias dirigidas a los sectores menos favorecidos de la sociedad, que en Venezuela constituyen una mayoría. Ya se ha comprobado que la gratuidad y obligatoriedad para todos, en una sociedad desigual, conduce a la profundización de las desigualdades. El proyecto B dice algo en el art 93, pero resulta insuficiente. Más adelante hacemos proposiciones sobre el particular.

4.- No se hace referencia a la creación de un sistema nacional de información ni de un sistema nacional de evaluación. La evaluación sólo se relaciona con el rendimiento individual de estudiantes y docentes. La rendición de cuentas mencionada en el Proyecto B, tal como está planteada, difícilmente promoverá el mejoramiento continuo de la calidad. En nuestras propuestas sobre las funciones del Ministerio de

Educación como órgano de la administración centralizada incorporamos este asunto.

5.- Las funciones del MECD y las otras entidades con respecto a la educación se plantean de manera vaga y genérica, pudiendo y debiendo ser más específicos en este asunto, si realmente se quiere mejorar el funcionamiento del servicio. Por ejemplo, se dice que el MECD deberá planificar, pero no se le asigna específicamente la elaboración de un plan quinquenal o decenal que señale los lineamientos estratégicos para el desarrollo de la educación en ese tiempo, con metas anuales que permitan determinar su logro, todo lo cual oriente a la nación sobre el futuro. En este sentido ambos proyectos denotan escasez de experticia en estos asuntos.

6.- Algunos aportes o **aspectos positivos** de cada proyecto:

#### PROYECTO A:

-Se reivindica el principio del Estado docente

-Eleva a 18 años el ingreso a la modalidad de educación de adultos (art. 53).

-Declara la educación religiosa como atribución de la familia (art. 66).

-Acepta el componente docente (art. 102)

-Elimina el término “jerarquía” y habla de un régimen de “clasificación y escalafón”. (art. 113). No obstante, ambos términos ameritan una explicación.

#### PROYECTO B:

-Intenta una organización diferente del articulado que puede facilitar la lectura y comprensión de la ley. Agrupa asuntos similares en un mismo capítulo.

-Incorpora deberes y derechos de los profesionales de la educación, de los alumnos y de los representantes.

-Se intenta establecer un criterio para la inversión en educación (art. 93).

7.- Aspectos particularmente **negativos** en cada proyecto:

El proyecto A dedica 15 artículos a la educación superior, esto luce altamente inconveniente por cuanto este nivel tendrá una Ley aparte que pudiera quedar “amarrada” desde la ley orgánica. Además la discusión de estos artículos puede retardar o impedir la aprobación de la LOE.

El proyecto B se opone de modo sistemático la tesis del Estado docente cuando niega las funciones del Estado en materia educativa en cuanto a la formulación, ejecución, y control de la gestión educativa.

El proyecto B ubica el nivel de educación preescolar como modalidad (art. 20). Este artículo, además está mal redactado, parece que los padres sólo tienen deberes para con sus hijos hasta los 6 años. También deja muchas dudas sobre la existencia de instituciones dedicadas a la atención

de estos niños, el Estado sólo queda obligado a: “estimular y apoyar la capacitación de las familias y las comunicaciones en pro de la Educación Inicial de los niños, fase previa al nivel de Educación Básica. Es de suponer que se pretende dejar este nivel o modalidad en manos de los particulares.

El proyecto B dedica 12 artículos a las transgresiones a las normas. Muchos de lo que allí se plantea está contemplado en otras leyes, por lo cual sólo debería referirse a sanciones para asuntos referidos al sistema educativo.

El proyecto B introduce de modo inconveniente la educación religiosa en las escuelas oficiales, dentro del horario escolar y con financiamiento del Estado.

## Sobre el estado docente y la descentralización

1.- Precisemos su contenido. El concepto de Estado docente (bastante arraigado en la historia y la legislación venezolanas, aunque poco aplicado) está íntimamente relacionado con el de Estado Social; esa fue la recreación que hizo del mismo el Dr. Luis Beltrán Prieto Figueroa para las condiciones planteadas, en aquel momento, por la modernización capitalista, la democracia de masas y el desarrollo independiente. Parte del supuesto de que todo Estado responsable y con autoridad real – sintetizamos su pensamiento– asume la *orientación general* de la educación de la nación; esa *orientación o principios* que orientan la educación expresa su doctrina política y conforma la conciencia de los ciudadanos. En una sociedad democrática, estos fines generales de la educación no deben responder a los intereses de selectos grupos particulares laicos y/o religiosos con un gran poder social, sino al interés de las mayorías, de la nación. Así, el Estado, en tanto que representante de los intereses generales de la nación, no debe renunciar a esa función esencial ni delegarla a una organización (es) privada (as) sea laica o religiosa pues, como suele suceder, dicha organización privada atiende más a sus intereses particulares o corporativos. La educación es concebida como una *función pública* esencial de la colectividad que en las sociedades modernas está encomendada al Estado en tanto que expresión jurídico política de esa sociedad. En consecuencia, toda libertad absoluta para la educación es una *libertad negativa*; de allí que el derecho de enseñar no debe colocarse por encima del derecho a aprender, ya que éste es un interés orgánico y permanente de la sociedad. En una sociedad democrática, los *fines* de la educación asignados por el Estado deben ser el resultado

de una consulta al pueblo mediante los programas políticos sometidos a consulta por los diversos grupos que aspiran a ser gobierno y a dirigir las instituciones del Estado. Esa educación democrática se asienta en la *gratuidad* y en la *obligatoriedad* y tiende a dar a los ciudadanos igualdad de oportunidades en la medida que la democracia soporte una *función igualitaria* y, en consecuencia, tiende a elevar al pueblo a la categoría de ciudadanos, lo que supone la generalización de la cultura y la formación; otro sentido tiene la educación de las élites para las élites. La educación democrática, por esencia, es mayoritaria, de masa y su selección se produce con base en las aptitudes individuales, las cuales se distribuyen sin distinción de clases. En síntesis, el Estado docente supone también que la educación de la población no es un asunto exclusivo de la familia ni de la sociedad, por lo tanto el Estado está obligado a intervenir con la finalidad de garantizar al acceso al conocimiento y a los beneficios de la escolaridad, sin discriminaciones, a toda la población. Está obligado a mantener un servicio de instituciones educativas al alcance de todos, destinado al fortalecimiento de la democracia y a la preparación de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos sociales, así como a lograr la cohesión de la nación. Igualmente el Estado Docente postula la libertad de fundar y mantener instituciones educativas por los particulares, pero bajo la autorización, supervisión y control del Estado.

2. El desempeño del Estado, en la administración del sistema escolar durante los últimos 20 años ha sido ineficiente, contribuyendo mediante sus organismos al abandono de la educación oficial, colaborando, en consecuencia, con el fortalecimiento del sector privado. Aún más, la tesis del Estado docente, desde la instauración del Pacto de Punto Fijo (1958), fue degradada y debilitada en los términos expuestos por Prieto Figueroa. Por el contrario, la función del Estado en manera educativa se tornó ineficiente. Y esa ineficiencia del Estado en los asuntos educativos afecta, en primer lugar, a los sectores más pobres convirtiéndose en la causa fundamental de la disminución de sus oportunidades de acceso al conocimiento. No obstante, en Venezuela el Estado ha sido y sigue siendo el principal agente político y económico, por lo tanto es también el agente con mayor poder para financiar y desarrollar la educación, por ello apoyamos la aplicación del concepto de Estado docente, pero adaptándolo a la constitución de 1999, lo que implica por una parte, incorporar la descentralización en la estructura administrativa y, ampliar la participación de la sociedad en los asuntos públicos no estatales. Por ello nos oponemos a la tesis que niega su vigencia histórica y pretende presentarlo como un anacronismo totalitario para

cuyo propósito se ubican en una posición ultraconservadora, la que enfrenta, de modo antinómico a la sociedad con el Estado; la que pretende negar la capacidad que tiene el Estado en una sociedad democrática de formular políticas educativas, de coordinarlas y supervisarlas anteponiendo el puro y simple interés privado tras un conjunto indeterminado llamado la sociedad o sociedad civil en la que se mueven poderosos intereses corporativos laicos y religiosos proclives a la definición de los fines de la educación; intereses deseosos de apropiarse de la infraestructura educativa oficial (propiedad pública) y los cuantiosos recursos económicos involucrados. Por el contrario, en materia educativa nos pronunciamos por la ampliación del espacio público estatal y no estatal; este último, es la salida democrática a la privatización de políticas y recursos.

3.- En el Art. 158 de la Constitución Nacional (CN) se plantea claramente que la “descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones tanto para el ejercicio de la democracia como para la presentación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”. Para cumplir a cabalidad con esta disposición constitucional el nuevo Estado Docente deberá ser descentralizado, con la finalidad de mejorar su eficacia en el logro de la calidad y la equidad, 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.

4.- El tema de la descentralización está difusamente tratado en ambos proyectos. El proyecto de la Asamblea Nacional en su art. 1 reconoce la existencia de diversos órganos descentralizados, señalando que la educación la imparte el Estado a través del “Ejercicio Nacional, de los estados y los municipios, sus órganos descentralizados”... Por lo menos en 18 artículos se le asignan funciones al



MECD, mientras apenas en 6 artículos se mencionan algunas atribuciones de los estados y los municipios. El art. 14 resume bastante bien el alcance de las atribuciones del MECD: “planificar, orientar, coordinar, administrar, supervisar, desarrollar, experimentar, dirigir, ejecutar y evaluar el sistema educativo...”. Se disminuyen, con relación a la situación actual, las funciones de las alcaldías y gobernaciones reduciéndolas a: colaborar en el desarrollo de la educación preescolar, “a coadyuvar con el MECD” en la educación rural, en la educación de los pobladores. Los municipios cuidarán del cumplimiento de los arts. 124 y 125 sobre construcción de locales. No obstante, se reconoce la existencia de planteles oficiales fundados y sostenidos por el Ejecutivo Nacional, los estados, los municipios, institutos autónomos y empresas del Estado. Lo calificamos de centralizador excesivo y contradictorio con respecto a la Constitución tanto en lo referido a descentralización como en cuanto a la participación de los ciudadanos en la planificación, fiscalización y control de la gestión pública.

5.- En el proyecto B, art 13, se confunde descentralización con regionalización. Varios artículos parecen apuntar hacia la desconcentración de funciones y la participación de la sociedad en algunos asuntos, no obstante, todo se deja impreciso, ambiguo e indeterminado. No se indican modos, momentos ni canales de participación. Por ejemplo, el art. 32 dice que la planificación nacional le corresponde al Estado. Art. 33, la administración y gestión de centros y servicios educativos estatales, “le corresponde a cada uno de los entes políticos-administrativos que conforman el Estado”. Con respecto a la supervisión, que ha sido uno de los temas más polémicos, el art. 34 es un buen ejemplo de ambigüedad, se dice que le corresponde a “las comunidades educativas”, “como expresión del derecho irrenunciable que tienen los padres de velar por la educación de sus hijos...” Evidentemente se está confundiendo la comunidad educativa con la sociedad de padres y representantes. En el art. 35 se le asigna al Poder Público garantizar la evaluación “de la calidad, pertinencia, eficiencia y equidad...”.

Las funciones específicas del MECD apenas son mencionadas en 4 artículos. Art. 8 “debe orientar a los medios de comunicación social dirigidos por el Estado”. Art. 36 “autorizará el funcionamiento de los planteles privados”. Art. 51 “regulará y atribuirá a los organismos competentes el reconocimientos y reválida de los estudios realizados fuera del país”. Art. 75 (no se entiende). El MECD y los organismos competentes del Estado, deberán “proveer al sistema escolar de los profesionales requeridos”.

Atribuciones a los Estados : art. 91 “Le corresponderá al poder público estatal, planificar, con participación de la sociedad el servicio educativo estatal y fundar centros que lo realicen, a los cuales reglamentará, organizará, dirigirá, supervisará y evaluará”.

Nivel municipal, Art. 91, le corresponde al poder público Municipal planificar, fundar, gestionar, supervisar y evaluar, con participación de la sociedad, los servicios educativos de su competencia, como la Educación Inicial...”.

Art . 91 “la coordinación y armonización de las competencias concurrentes en materia educativa de las expresiones municipal, estatal del Poder Público se harán a través del Consejo Federal de Gobierno...”.

En Síntesis, en lo relativo a descentralización este proyecto es ambiguo y tampoco cumple con lo establecido en la Constitución en materia de descentralización y participación.

## Las propuestas sobre descentralización

Además del art. 158 de la Constitución de 1999, nuestras propuestas se apoyan en los artículos: 4, 157 y 185. Es también importante recordar que los primeros intentos de descentralización del sistema educativo se iniciaron en Venezuela en 1969, con la creación de las oficinas de educación, posteriormente sustituidas en 1975 por las zonas educativas. En el país existen, desde hace mucho tiempo, cuatro entes oficiales con responsabilidades en la administración de instituciones escolares, de allí que existan escuelas: Nacionales (54%), Estadales (24%), Municipales (1,2%) y Autónomas (2,4%). Dado el carácter decididamente centralizador establecido en la Ley de Educación vigente, el MECD concentra todas las funciones. No obstante, a partir de 1989, la elección directa de alcaldes y gobernadores ha promovido un creciente interés en esas instancias por el desarrollo de la educación.

La existencia en el nivel estatal de diversas autoridades para la educación como las Direcciones de Educación de las gobernaciones, las zonas educativas y las UCER, ha incrementado el personal y las habilidades para la administración de los asuntos educativos. La coexistencia de esas diversas administraciones ha sido conflictiva por lo que se hace necesaria una solución unificadora para incrementar la eficiencia de sus esfuerzos.

La cantidad de escuelas a cargo de los municipios ha disminuido, así como el personal encargado de su administración, el nivel municipal ha perdido

competencias específicas para el manejo de los asuntos educativos, por lo que parece muy apropiado asignarle demasiadas responsabilidades en la LOE. Esto no será obstáculo para hacerlo progresivamente más adelante según los requerimientos y circunstancias de cada uno de los Estados.

**Proponemos 4 niveles de descentralización**, a saber: nivel del Ejecutivo Nacional representado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; nivel estatal representado por las Direcciones de Educación de los Estados; nivel Municipal por la Secretaría de Educación del Municipio y el Institucional por la gestión autónoma de las escuelas. Estas disposiciones se aplicarán a los niveles de educación obligatoria y a las movi­lidades correspondientes por cuanto la Educación Superior contará con su propia ley y algunas universidades tienen autonomía.

**a. El Ministerio de Educación Cultural y Deportes**, será el responsable fundamental del Ejecutivo Nacional para los asuntos del servicio educativo. Está encargado de producir y garantizar la orientación estratégica, el financiamiento, la coordinación para la elaboración y desarrollo de los planes nacionales de educación, el mantenimiento de la cohesión nacional del sistema escolar y de garantizar la calidad y la equidad del servicio educativo en toda la nación.

**b. La Dirección de Educación de los Estados**, será un organismo de planificación estatal y ejecución de los programas educativos desde preescolar hasta media. Se encargará de la administración del personal (docente, administrativo y obrero y de la supervisión de las escuelas). Participará en la planificación nacional y otras decisiones a través del Consejo Federal de Educación.

**c. Nivel Municipal, Secretaría de Educación**, se ocupará de la organización y desarrollo de la educación para los niños de 0 a 3 años. Será un organismo de apoyo a la ejecución de los planes estatales, especialmente en lo relativo a reparaciones y construcción de edificaciones, distribución de materiales para la enseñanza, etc. Servirá de enlace para la participación y la comunicación entre las comunicaciones y el nivel estatal y participará en el Consejo Estatal de Educación.

**d. Nivel Institucional**, la institución escolar será la instancia administrativa y ejecutiva básica del sistema educativo. La organización y funcionamiento de las escuelas se fundamentarán en el modelo de gestión autónoma y de grupos corporativos. Cada plantel gozará de un cierto grado de autonomía en los asuntos administrativos y pedagógicos.

Para una mejor comprensión de los niveles propuestos, procederemos a su descripción pormenorizada en cuanto a sus funciones se refiere.

**NIVEL CENTRAL, MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURAL Y DEPORTES:** le corresponden las siguientes funciones:

- Aportar los fondos necesarios para prestar un servicio educativo de calidad y establecer los criterios para la transferencia de los mismos a los otros de la administración descentralizada.

- Establecer con la participación del Consejo Federal de Educación, los planes de estudio de la educación obligatoria, que contemplen los contenidos básicos nacionales, indicaciones pedagógicas para el desarrollo del currículo y los indicadores de logro para cada etapa o grado. Asesorar y aprobar planes de estudio para atender necesidades especificaciones regionales.

- Crear y mantener un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que permita evaluar la calidad de la enseñanza, el desempeño de docentes y directivos, los recursos y el funcionamiento de las instituciones.

- Reglamentar lo relativo a la organización, gestión y funcionamiento de las escuelas, calendario escolar, proyecto pedagógico de plantel, comunidades educativas, y otros, de forma general para toda la nación.

- Mantener un sistema de información estadística sobre las características, organización, recursos, personal y otros datos de interés para el seguimiento y progreso de la educación de todos los planteles.

- Realizar investigaciones sobre el servicio educativo nacional, resultados de innovaciones pedagógicas y experiencias educativas que aporten conocimientos destinados al logro de los propósitos de elevar la calidad y lograr la equidad. Divulgar masivamente los resultados de las investigaciones a fines de su conocimiento y adaptación en las diferentes regiones e instituciones.

- Elaborar el plan nacional quinquenal de educación a través del Consejo Federal de Educación, coordinar y controlar su desarrollo por las entidades federales.

- Reglamentar los requisitos y otras exigencias para los concursos de ingreso a la carrera docente.

- Planificación y financiamiento de programas especiales de tipo compensatorio para la regiones y grupos más necesitados y para atender asuntos prioritarios de interés nacional como educación ambiental o necesidad de docentes, etc.

- Supervisión de la Direcciones de Educación de los Estados y del Distrito Capital en cuanto al cumplimiento de todos los reglamentos normas y decretos nacionales, desarrollo de los planes nacionales y estatales y los



avances en la calidad y la equidad.

-Establecer lineamientos para la producción de materiales didácticos y evaluar los que se comercialicen en el mercado. Establecer lineamientos para el diseño y construcción de edificaciones escolares.

-Convalidación de títulos y certificados.

**NIVEL ESTADAL Y DEL DISTRITO CAPITAL.** Las Direcciones de Educación de los Estados y del Distrito Capital tendrán las siguientes funciones:

-Elaborar el plan de educación del Estado siguiendo los lineamientos del plan nacional quinquenal y ejecutar las acciones necesarias para el logro de las metas.

-Formular, administrar y fiscalizar el presupuesto para la educación del estado, gestionar fondos adicionales a los aportes financieros nacionales.

-Organizar el servicio educativo del estado de acuerdo a las leyes y reglamentos sobre el asunto y supervisar en todos los aspectos los planteles bajo su jurisdicción tanto oficiales, como privados y comunitarios.

-Ejecutar la aplicación del Sistema Nacional de Evaluación.

-Administrar el personal docente, administrativo y obrero de las instituciones del estado, esto se refiere a nombramientos, traslados, remuneraciones, permisos, clasificaciones, escalafón, despidos, jubilaciones.

-Realizar los concursos para los cargos directivos y docentes.

-Diseñar planes de estudio para la formación en especialidades específicas como respuesta a requerimientos regionales o locales y presentarlos para su aprobación ante el MECD.

-Rendir cuentas periódicamente a las instancias competentes del ejecutivo estatal y nacional.

-Reparar, construir y dotar las escuelas bajo su jurisdicción de acuerdo a los planes y lineamientos del MECD.

-Mantener un sistema de información estadística de la educación en el estado de acuerdo a los lineamientos nacionales.

-Adquirir y distribuir los materiales didácticos para la dotación de las bibliotecas, laboratorios, talleres, bulto escolar, etc.

-Desarrollar programas para actualización del personal docente y directivo.

-Coordinar las políticas de la educación con las políticas de los otros sectores de la sociedad tanto públicos como privados y desarrollar programas conjuntos especialmente para la educación vocacional, técnica y la capacitación para el trabajo.

-Promover y asesorar la elaboración de los proyectos pedagógicos del plantel en cada institución escolar, asesorar en todo lo relativo a la orientación pedagógica y la gestión administrativa.

**NIVEL MUNICIPAL:** entre sus funciones se encuentran: la atención de la educación de los niños de 0 a 3 años, el apoyo para el desarrollo de los planes y programas estadales y nacionales y servir de enlace para la participación y la comunicación entre las comunidades y el nivel estatal.

-Financiar y apoyar planes, conjuntamente con las comunidades educativas para el mantenimiento y mejoramiento de las edificaciones escolares del estado.

-Apoyar la distribución de materiales y recursos para las escuelas y de los alumnos.

-Establecer y supervisar el servicio de educación preescolar para la atención de niños de 0 a 3 años, tomando en consideración las necesidades de las comunidades, fomentando la participación del sector privado y la sociedad civil, tanto en asuntos organizativos como financieros.

-Apoyar la creación y funcionamiento de la redes escolares para el intercambio de experiencias entre las escuelas, así como la coordinación de actividades de mejoramiento de la calidad, actualización de docentes y otras. Igualmente fomentará y apoyará la colaboración entre estas redes y las organizaciones sociales y económicas de la localidad.

-Recibir y tramitar ante las autoridades de educación del estado las quejas, necesidades y aspiraciones de los ciudadanos en relación con el funcionamiento del servicio educativo.

-Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Educación y sus reglamentos relativas a las obligaciones de las empresas con respecto a la capacitación de sus trabajadores y la colaboración con actividades del sistema educativo. Igualmente en lo relativo a los desarrollos urbanísticos y las previsiones de terrenos y locales para las escuelas.

## NIVEL INSTITUCIONAL

La institución escolar es la instancia administrativa y ejecutiva básica del sistema educativo. La organización y funcionamiento de las escuelas se fundamentarán en el modelo de gestión y de grupos cooperativos. Cada plantel gozará de un cierto grado de autonomía en los asuntos administrativos y pedagógicos. Para ello deberá contar con un Consejo Escolar como órgano de dirección integrado por miembros del personal directivo, delegados de los docentes, delegados de los padres, representantes



de la comunidad y delegados de los alumnos. En el Reglamento de la Ley Orgánica de Educación se establecerán las normas específicas al efecto, así como en la normativa de comunidades escolares.

Corresponderá al nivel institucional las siguientes competencias, sin perjuicio de las que se establecerán en el Reglamento:

- Elaborar y aprobar en el primer mes del año escolar el Proyecto Pedagógico de Plantel.

- Seleccionar, controlar y remover el personal requerido por la institución de acuerdo a los lineamientos establecidos por el nivel nacional y estatal.

- Gestionar recursos adicionales para el desarrollo de programa especiales.

- Constituir la Asociación Civil de la comunidad educativa.

- Desarrollar el currículo básico nacional adaptándolo a las condiciones específicas de la localidad y la región.

- Diseñar y desarrollar programas complementarios para la ampliación de la formación de los educandos.

- Evaluar el desempeño de la institución en todos sus aspectos y el desarrollo del proyecto pedagógico de plantel.

- Aprobar el reglamento de la institución y otras normas de convivencia.

- Rendir cuentas a los organismos autorizados cuando estos lo soliciten.

Además de lo aquí propuesto la Ley Orgánica de Educación deberá tener una disposición transitoria para que el MECD presente en el plazo de un año a partir de la aprobación de la Ley el programa para la descentralización progresiva de la administración del sistema para un período máximo de cinco años.

## Propuestas para la participación

La Constitución Nacional es abundante en la apertura de cauces para la participación ciudadana en los asuntos públicos de manera individual y colectiva. El art. 62 expresa claramente: “La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.

El fin de la participación es esencialmente educativo y formativo de la conciencia ciudadana, entendida como

la exigencia en el reclamo de los derechos, la responsabilidad en el cumplimiento de sus deberes, y la defensa de los intereses de la nación. Solamente a través de la apertura de oportunidades y medios para la participación se podrá formar los ciudadanos y prepararlos para el futuro ejercicio de las funciones públicas. Los art. 168, 172, 184, 187, 204, 206, 211 de la Constitución promueven la participación e indican modos específicos para su ejercicio, en ese sentido proponemos establecer en la Ley de Educación los siguientes canales para la participación:

**1.- EL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN:** organismo consultivo del Vice-Ministerio de Asuntos Educativos en asuntos referidos a políticas nacionales como programas para el desarrollo equilibrado y armónico de la educación en el país, contenidos básicos del currículo y ejecución de programas destinados a disminuir las desigualdades. Estará integrado por:

- Vice-ministra (o) de Asuntos Educativos.

- Directoras (es) de Educación de los Estados y del Distrito Capital.

- 2 investigadoras (es) en representación de las universidades.

- 2 representantes del sector económico privado.

Funciones:

- Aprobar la reglamentación necesaria para implementar la descentralización y el programa de trabajo para su puesta en práctica.

- Conocer y aprobar el plan nacional quinquenal para el desarrollo de la educación.

- Acordar los contenidos y orientaciones pedagógicas para el currículo básico nacional.

- Diseñar el sistema nacional de formación vocacional y técnicas.

- Orientar a las instituciones de formación docente sobre las necesidades y características de la formación inicial, actualización y otros asuntos relacionados.

- Otras que establezcan en el reglamento que rija su funcionamiento.

El MECD proporcionará los recursos físicos y de personal para el apoyo técnico de las actividades del Consejo en el cumplimiento de sus funciones y garantizará el funcionamiento.

**2. LOS CONSEJOS ESTADALES DE EDUCACIÓN:** serán organismos consultivos en materias de legislación, organización, planificación y presupuesto del servicio educativo, así como en asuntos pedagógicos y del currículo en cada estado. Estará integrado por:

- El Director de Educación.
  - Un representante por cada municipio.
  - Personal especializado de la Dirección de Educación.
  - Representantes de las instituciones de educación superior.
  - Representante del sector económico del estado.
- Sus funciones serán las siguientes:
- Aprobar el plan estatal de educación y velar por su cumplimiento.
  - Aprobar planes de actualización para el personal docente.
  - Establecer criterios para la adaptación del calendario académico a las condiciones de las localidades.
  - Proponer el diseño de planes de estudio, programas de asignación o actividades para responder a las necesidades sociales y económicas de la región.
  - Establecer el reglamento para su funcionamiento.

**3. REDES MUNICIPALES DE ESCUELAS (REME):** Los municipios apoyarán la creación y funcionamiento de las redes municipales de escuelas, para la comunicación permanente, la colaboración, el intercambio de experiencias, el apoyo para el diagnóstico de las necesidades de la educación en el municipio y las consultas sobre el control de la gestión de los organismos del Estado, se reunirán por lo menos una vez al año.

**4. LOS CONSEJOS ESCOLARES:** serán los responsables de la gestión autónoma de las instituciones escolares, se constituirán con representación del personal directivo, docente, padres, alumnos y representantes de la comunidad local.

### **Sobre la definición de escuelas oficiales y privada**

En la base de la clasificación relativa a los tipos de escuelas se encuentra la polémica sobre la definición de lo público y lo privado. Entendiendo por lo público “lo que nos compete a todos”, lo que “es de todos y para todos”. Aceptamos, como ya fue planteado, las aspiraciones expresadas en la Constitución de ensanchar la esfera pública no estatal, permitiendo la participación de la sociedad civil no corporativa en diversos aspectos de la gestión del Estado.

Normalmente, la distinción entre planteles oficiales y privados se hace con base en 3 criterios: fundación, gestión y financiamiento.

No obstante en el art. 36 del proyecto de la “sociedad civil”, se definen los planteles privados como los “fundados y dirigidos por los particulares”, sin hacer ninguna mención a la procedencia de los fondos, por lo

cual se deja abierta la posibilidad del financiamiento de toda la educación privada con fondos públicos. En el art. 94 se establece la obligatoriedad de parte del Estado de subsidiar a los planteles privados que “...ofrezcan y garanticen educación de calidad impartida gratuitamente a todos sus estudiantes o a un porcentaje mayoritario de los mismos...”.

La rendición de cuentas por uso de los fondos, queda en términos totalmente genéricos en el art. 95, apenas se dice:.. “Cada persona natural o jurídica responsable de la administración de los recursos públicos en educación, deberá rendir cuentas ante el Estado.

Por su parte, el proyecto de la Asamblea Nacional, art. 71, discrimina 3 tipos de planteles: “OFICIALES: fundados y sostenidos por el Ejecutivo Nacional, por los estados, municipios, los institutos autónomos y las empresas del Estado. PRIVADOS: los fundados y sostenidos por particulares. MIXTOS: autorizados por el MECD, donde la participación de la comunidad es determinante...”; esta última categoría es confusa, no se utiliza el criterio de gestión y se elimina la posibilidad de que el Estado establezca subsidios por convenio con el sector privado.

**PROPUESTA:** proponemos la identificación y definición de tres tipos de planteles:

**-Oficiales:** fundados, gestionados y financiados por el Estado.

**-Privados:** fundados, gestionados y financiados por los particulares.

**-Comunitarios:** fundados a solicitud de una comunidad, gestionados por representantes de la comunidad con el apoyo pedagógico y financiero del Estado para las comunidades de menores recursos económicos y culturales. Esta es la alternativa que consideramos verdaderamente democratizadora de la cultura, la sociedad y los recursos.

En este aspecto creemos importante asumir la diferenciación entre planteles inscritos y registrados, que aparecen en la Ley actual y es apoyada por el proyecto de la “sociedad civil”.

**-Inscritos:** son los planteles cuyo funcionamiento ha sido formalmente autorizado por los organismos competentes del Estado. Este requisito es indispensable para todas las instituciones que pretendan impartir enseñanza de los niveles obligatorios en cualquiera de sus modalidades y para aquellos que aspiren al reconocimiento de títulos y certificados.

**-Registrados:** instituciones para la educación no formal que aspiren al reconocimiento de títulos y certificados, deberán registrarse en el organismo

competente

También proponemos agregar un capítulo sobre **EQUIDAD Y COMPENSACIÓN**: donde se establecen la realización de estudios para identificar grupos y zonas de atención prioritaria, así como la firma de convenio con el sector privado para subvencionar escuelas destinadas a la atención de esos grupos.

#### **Sobre el principio de la educación laica**

El carácter laico de la educación supone la tolerancia y aceptación de la diversidad de culturas y creencias, el respeto a la libertad de conciencia, la libertad de pensamiento, el antidogmatismo, y el cultivo y aprecio por la búsqueda del conocimiento. Hoy en día se apoya en las convenciones y acuerdos internacionales sobre los derechos humanos el resguardo de los espacios escolares contra el adoctrinamiento político, las disputas religiosas, la discriminación y la preparación para la guerra. También preserva la autonomía funcional del docente en el ejercicio neutral de su profesión, como persona comprometida con el Estado y la Nación y no con un gobierno o partido de turno, por lo cual no podrá ser discriminado o sancionado debido a sus creencias siempre y cuando las practique fuera de la escuela.

Agreguemos que el laicismo supone o comprende el principio de la autonomía de las actividades humanas según reglas propias que no pueden ser impuestas desde afuera. El laicismo es un principio universal vigente en toda sociedad verdaderamente democrática. La UNESCO, por caso, ha dedicado no pocos estudios y publicaciones dirigidas a los jefes de Estado, grupos religiosos y docentes. No es, como se ha querido presentar por quienes formularon el Proyecto B, un anacronismo conceptual –lo mismo sostienen del Estado docente–. El laicismo no sólo supone la separación o *autonomía* del Estado de la Iglesia; también implica, y esto es esencial, la *autonomía*, de la ciencia y del saber respecto de la Iglesia, de toda creencia religiosa cuya influencia e intereses pueda deformar sus propios postulados y propósitos. El totalitarismo en cualquiera de sus versiones –político, religioso, cultural– es el verdadero enemigo del laicismo pues busca el poder absoluto y/o la captura del cuerpo y el alma del ciudadano, despojándolo de toda capacidad para la crítica y la rebelión. En la sociedad democrática y moderna interesa a todos, creyentes y no creyentes, que los asuntos del Estado, la ciencia, la educación y la cultura se administren conforme a principios independientes de las inevitables confrontaciones originadas en la diversidad de creencias religiosas.

*“En la escuela neutralidad absoluta, fuera de la escuela libertad ciudadana completa”*. Luis Beltrán Prieto.

Ambos proyectos coinciden en prohibir el

“proselitismo partidista y la propaganda política”. Asamblea Nacional, art. 12, “Sociedad Civil, art. 11. No sucede lo mismo en lo referido a la enseñanza religiosa. Para la Asamblea (art. 66) es una atribución específica de la familia; para el proyecto B, el Estado debe garantizar y financiar la enseñanza religiosa “dentro del horario escolar” (art. 10). Esto lo consideramos un verdadero retroceso que nos quiere llevar a la tesis del Estado teocrático.

## **Nuestra propuesta**

Declarar expresamente que la educación debe ser laica en los niveles obligatorios, por lo cual se debe prohibir todo tipo de proselitismo partidista, religioso y militarista que atente contra la libertad de conciencia

#### **Sobre equidad y compensación**

La característica más destacada de la sociedad venezolana es la desigualdad, varios organismos internacionales (Naciones Unidas, SELA) coinciden en señalar que la desigualdad en este país es una de las mayores de Latinoamérica. El proceso de empobrecimiento de la población venezolana ya va para dos décadas acompañado con su carga de exclusión calculada para fines de los 90 en 37% en preescolar, 99% en básica y 76% en media, además del triste porcentaje de sólo 57% de la población con educación básica culminada, todo esto a 130 años del Decreto de 1870. La incorporación de los excluidos requiere de programas directa y específicamente destinados a ese propósito, orientados, por lo menos a no incrementar las cifras en los próximos años, el esfuerzo en ese sentido tiene que ser sistemático y sostenido por un lapso prolongado de tiempo. En los últimos años se ha incrementado la necesidad de poblar y dotar las zonas fronterizas. En razón de lo anterior creemos necesario destinar un capítulo de la ley a tratar este asunto, convocando la colaboración del sector privado, en ese sentido proponemos el siguiente artículo:

1. EL MECD como garante de la equidad en materia de educación está en la obligación de realizar estudios para identificar los grupos y zonas de atención prioritaria debido a sus condiciones deficitarias o desventajosas de vida que dificultan su ingreso y permanencia en el sistema.

2. El MECD diseñará y financiará programas especiales de atención a los grupos de menores recursos en las zonas urbanas, rurales y de fronteras. Apoyará y asesorará a los estados en el desarrollo de programas para incorporar a los excluidos al servicio educativo, así como para disminuir la repitencia y la deserción.

3. EL MECD podrá otorgar subsidios mediante convenios a instituciones educativas privadas que garanticen

educación de calidad destinada a grupos o zonas previamente seleccionadas como de atención prioritaria y necesitados de medidas compensatorias. Estas instituciones deberán presentar cuenta anual de sus gastos y logros ante los organismos que el respectivo convenio señale.

## sobre las relaciones entre educación y trabajo

Este es un tema de preocupación para muchos sectores de la sociedad, está asociado a la disminución de la calidad de la educación básica y media, al escaso porcentaje de alumnos inscritos en el nivel de media (26%) que nos ubica por debajo del promedio en América Latina, a la exclusión de los jóvenes de 15 a 19 años, a su falta de preparación que en ocasiones impide su entrenamiento laboral. Desde hace tiempo se ha propuesto la creación de un sistema de educación para el trabajo, con participación de organismos del sector oficial y del privado con la finalidad de desarrollar acciones conjuntas, de coordinar esfuerzos a fin de lograr una mayor efectividad.

En atenciones a estas inquietudes proponemos incorporar en la ley la creación de la Comisión Nacional para la Educación Vocacional y Técnica bajo la coordinación del MECD, integrada por delegados del MECD, representantes del Ministerio de Industria y Comercio, del INCE, FUNDEI, FEDECAMARAS, FUNDAMETAL, APEP y otros organismos con experiencias en las relaciones y trabajo. Entre funciones estarán:

- Desarrollar un modelo de vinculación de la educación, el trabajo y la producción para todos los niveles del sistema educativo.

- Fomentar, apoyar y coordinar los programas no formales para la capacitación laboral de los jóvenes excluidos y desocupados que realizan diferentes organismos en el ámbito nacional.

- Promover la articulación entre el sistema educativo formal y no formal en materia de formación vocacional y técnica estableciendo un sistema de reconocimiento de los conocimientos y la experiencia.

- Desarrollar el Sistema Nacional de Certificación de Competencia Vocacional para la acreditación de conocimientos adquiridos por la práctica en el desempeño de ocupaciones.

- Propiciar la participación de organizaciones de la sociedad en la capacitación para la creación de microempresas y cooperativas.

- Promover estudios sobre necesidades de capacitación laboral en las regiones.

## sobre la carrera docente

1. Apoyamos el art. 113 de la Asamblea Nacional donde se dispone establecer un régimen de "clasificación y escalafón". Ese régimen debe tender a valorar especialmente la permanencia del docente como docente de aula.

2. Apoyamos la realización de concursos de mérito para el ingreso a la carrera docente, con un período de prueba. Y los concursos de oposición para el ascenso y para los cargos directivos.

3. Apoyamos la disposición de la Asamblea art. 102 de reconocer el componente docente. Sin embargo, debería promoverse un acuerdo entre las universidades para establecer criterios comunes en el desarrollo de ese plan de estudios.

## Algunos conceptos importantes

**1. EDUCACIÓN FORMAL:** es la que se imparte en instituciones escolares inscritas o registradas en el MECD que funcionan de acuerdo a leyes y reglamentos nacionales donde se establece una secuencia de niveles, ciclos y grados, algunos de ellos consideramos obligatorios. Los grados se corresponden con contenidos y objetivos establecidos en el plan de estudios, la culminación exitosa de los grados de un nivel conduce a la obtención de una credencial o título.

**2. EDUCACIÓN NO FORMAL O EXTRAESCOLAR:** es la que ofrece fuera del sistema de grado y niveles para suplir o actualizar conocimientos en una gran variedad de áreas del saber. Su organización es flexible, tiene carácter voluntario y electivo, está dirigida a logros de objetivos educacionales previamente establecidos, se obtiene una credencial donde constan los estudios realizados, generalmente de corta duración. Se tiende a establecer vínculos con el sistema formal mediante sistemas de reconocimiento de la formación recibida.

**3. EDUCACIÓN INFORMAL:** proceso de aprendizaje espontáneo, permanente e incidental al cual está sujeto cualquier persona en cualquier sociedad por la convivencia en la familia, el vecindario, el trabajo, y la influencia de la recreación, los medios de información y el ambiente social en general.

En el proyecto A (1,19) se manifiesta expresamente la intención de regular las 3 formas de educación. No obstante en lo relativo a la religión se remite a la familia. El Proyecto B (2), también pretende regular todo, según el art. 3 parece que hasta la educación familiar estará bajo la ley, esto se enfatiza con la inclusión de la enseñanza religiosa en el sistema escolar.

La ley colombiana incluye las 3 formas. La ley argentina parece que sólo se refiere a las 2 primeras.

El problema parece radicar en la aparente intención o necesidad de reglamentar de alguna forma a los llamados medios de comunicación de masas. Actualmente esto tendría que incluir, de acuerdo a las nuevas tecnologías, la regulación del acceso a Internet (E)