

LEY DE PARTICIPACIÓN ESTUDIANTIL EN EL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA: ANÁLISIS CRÍTICO

Carlos Eduardo Herrera M.*

Abogado

Resumen: *En medio de manifestaciones de maestros y profesores por la profunda crisis en la educación venezolana la Asamblea Nacional sancionó la Ley de Participación Estudiantil en el Subsistema de Educación Básica. Esta Ley ha generado severos cuestionamientos en la sociedad y de allí la importancia del análisis crítico de su contenido.*

Palabras Clave: *Participación, educación, políticas publicas, autonomía*

Abstract: *In the midst of several nation wide rallies done by teachers and professors protesting the deep crisis of Venezuelan education, the Official National Assembly sanctioned the Law of Student Participation in the Basic Education Subsystem. This Law has generated a strong criticism by the Venezuelan society. Hence the importance of a deep analysis of its content.*

Key words: *Participation, education, public policies, autonomy.*

Mientras las manifestaciones de los docentes recorrían las calles de las ciudades venezolanas demandando mejoras salariales y el cumplimiento de obligaciones contractuales, la Asamblea Nacional aprobó el pasado 07 de febrero la Ley de Participación Estudiantil en el Subsistema de Educación Básica. El parlamento nacional lejos de discutir la dramática situación de la educación venezolana, la migración de docentes y la baja matrícula en las carreras de educación, prefirió dedicar su tiempo a un proyecto de ley que “no implica afectaciones presupuestarias ya que el mismo es fundamentalmente de carácter conceptual y organizativo” como lo expresa el último párrafo de la Exposición de Motivos.

INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Ley en su Exposición de Motivos contiene algunas referencias históricas imprecisas, pues unifica a la Universidad de Caracas fundada el 22-12-1721 con el Seminario de Santa Rosa de Lima creado el 09-10-1673, al expresar que “*los estudiantes de la Universidad de Caracas del Seminario Santa Rosa de Lima ofrecen sus vidas en la batalla de La Victoria, brindando una de las batallas más emblemáticas de la independencia*”. Se hace referencia en el mismo texto a la creación en tiempos de Gómez a la Federación Venezolana de Estudiantes, a la participación de estudiantes de educación media en los acontecimientos del 23 de enero de 1958 y en diversas protestas durante la “época de la democracia representativa”. Menciona el texto en cuestión que durante los primeros años del siglo XXI se creó la

* Abogado por la UCAB. Magister en Derecho Administrativo. Especialista en Derecho Procesal y Derecho Administrativo por la misma universidad. Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA)

Organización Bolivariana Estudiantil que en su concepto fue el primer movimiento estudiantil de secundaria en Venezuela y que en el año 2014 se fundó la Federación Venezolana de Estudiantes de Educación Media que en su opinión sentó las bases de una educación democrática, participativa y protagónica.

Lo cierto es que la escueta y pobre Exposición de Motivos, constituye el preámbulo de un proyecto que lejos de aportar algo a la participación de los jóvenes en el proceso educativo, lo que pretende es instrumentar y manipular políticamente el sentimiento de niños y adolescentes que cursan educación básica y se encuentran en pleno proceso de formación.

I. SOBRE EL CAPÍTULO I DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

El *artículo 1* de la citada Ley expresa que ésta “tiene por objeto promover y desarrollar los medios para la participación protagónica y el ejercicio de la ciudadanía activa de las y los estudiantes del subsistema de educación básica, a los fines de defender, proteger y garantizar la educación como derecho humano y deber social fundamental, así como en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas en materia de educación de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.”

Comentario: La formulación del objeto de la referida Ley resulta redundante y contradictoria con el texto constitucional en su artículo 78 que establece en relación a los niños y adolescentes que “El Estado promoverá su incorporación *progresiva* a la ciudadanía activa (...)”, de la misma manera el artículo 79 constitucional establece que “El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, creará oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta (...). El artículo 102 constitucional establece los principios rectores de la educación y en tal sentido precisa que “El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana (...)”. La Constitución es determinante al establecer que el Estado promoverá la incorporación “progresiva” de niños y jóvenes con la participación de las familias y la sociedad. Cuestión absolutamente soslayada en el artículo 1 de la citada Ley. Si a esto se agrega que dicha participación tendrá injerencia en la formulación, ejecución y control de políticas públicas en materia educativa resulta altamente contradictorio y contraproducente que niños y adolescente ejerzan tales responsabilidades que requieren comprobada idoneidad académica.

El *artículo 2* establece la finalidad de la ley, en tal sentido enumera cinco objetivos: **1.** Garantizar la educación como derecho humano. **2.** Promover la participación protagónica y el ejercicio de la ciudadanía activa de las y los estudiantes. **3.** Garantizar la organización de las y los estudiantes en consejos estudiantiles, sin menoscabo de otras formas organizativas. **4.** Contribuir desde la participación estudiantil en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas en materia de educación dirigida a las y los estudiantes, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. **5.** Incentivar la convivencia pacífica escolar en la Comunidad Educativa. *Comentario:* (2) La propia Constitución establece la participación “progresiva” a la ciudadanía activa. (3) Los Centros de Estudiantes en planteles de educación públicos y privados han sido una expresión democrática de larga data en el país y semilleros de nuevos liderazgos y nunca han requerido de la tutela oficial. (4) Esta tarea altamente sensible requiere como se expresó anteriormente comprobada experiencia e idoneidad académica.

El *artículo 3* establece los principios de la Ley: 1. Orden público, 2. Intransferible, 3. Irrenunciables, 4. Interdependientes entre si; 5. Indivisibles, 6. Progresivos. *Comentario:* Principios que coinciden con las características de los derechos fundamentales, vale la pena preguntarse si la Ley en cuestión está creando un nuevo tipo de derecho fundamental o simplemente esta desarrollando un aspecto del derecho a la participación ciudadana.

El *artículo 4*. Establece que “Las y los estudiante tiene el derecho y el deber de participar de forma protagónica para el ejercicio de sus derecho, deberes e intereses en el subsistema de educación básica, así como de opinar y a ser oídos en la planificación, ejecución y gestión del Subsistema de Educación Básica, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, esta Ley, sus reglamento y resoluciones.” *Comentario*: Este artículo repite el contenido del artículo 1, en tal sentido se reitera el comentario formulado, una cosa es participar en el subsistema de educación básica y otra muy distinta es opinar en materias que requieren conocimientos pedagógicos suficientes como son la planificación, la ejecución y gestión del referido Sistema.

El *artículo 5*. Establece que “Las y los estudiantes tienen derecho a la participación protagónica dentro del Subsistema de Educación en condiciones de igualdad, sin discriminaciones fundadas en la raza, linaje, color, sexo, credo, condición social, pensamiento, conciencia, opinión política, cultura, idioma, origen étnico, social o nacional, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, edad, posición económica, discapacidad, condición de salud o, aquellas que, en general, tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos, garantías y deberes de las persona.” El *artículo 6* profundiza en el enfoque de igualdad y equidad de género en tal sentido establece que la participación “debe ejercerse en condiciones de igualdad y equidad de género, respetando las características individuales y las necesidades particulares relativas a la diversidad de género, eliminando barreras y discriminación.” *Comentario*: Estos artículos pretenden convertir en ley un tema tan controvertido como es la ideología de género, que lleva en sus ultimas causas a la ideología *woke*.¹ Este polémico tema choca entre otros con la legislación de protección a las niñas, niños y adolescente, así como de derechos contemplados en la legislación internacional sobre derechos humanos. El *artículo 7* establece que “que las o los estudiante indígenas tienen el deber y derecho de participar protagónicamente de acuerdo al marco de la protección de sus usos y costumbres dentro del Subsistema de Educación Básica (...)”.

El *artículo 8* dispone que “Las y los estudiantes con discapacidad tienen el derecho y el deber de participar de forma protagónica para el ejercicio de sus derechos, deberes e intereses en el Subsistema de educación Básica, así como en la planificación, ejecución y gestión del Subsistema de Educación Básica (...)”

El *artículo 9* contempla que “El Estado, las familias, la sociedad, la comunidad y las instituciones educativas deben promover la participación protagónica de las y los estudiantes en el subsistema de educación básica, velando para que sean eliminadas toda clase de discriminaciones y barreras que puedan afectar o impedir este derecho; y participar protagónicamente en la construcción de políticas, programas y planes nacionales, estatales y locales para su efectiva aplicación” *Comentario*: este artículo establece la corresponsabilidad en la pro-

¹ Tecnocracia, materialismo y determinismo. Vivimos en medio de notables paradojas. Estamos en las garras de una cultura febrilmente decidida a liberarnos de todo obstáculo, incluso de los que nos impone nuestro cuerpo. Y, sin embargo, ya sea a través de la ciencia del cerebro, la sociobiología o la teoría económica, las principales instituciones educativas inculcan en nuestra élite la convicción de que los seres humanos están determinados en gran medida por los intereses económicos, el ADN u otras causas materiales. Científicos sociales como Steven Pinker, de Harvard, desprecian las teorías de los críticos literarios, mientras nuestros sabios posmodernos reducen la vida a impulsos supuestamente fundamentales como el deseo sexual, la voluntad de poder y el ‘miedo a la diferencia’. Consideremos el concepto de ‘privilegio blanco’. Esta noción se presenta como si fuera una ley de la vida social tan implacable como la ley de la oferta y la demanda. (Tomado del artículo: ¿El ocaso de las democracias liberales? La reconquista de la libertad; autor R.R. Reno, Madrid: Cuadernos CEU-CEFAS /Centro de Estudios, Formación y Análisis Social. Cuaderno 01/Otoño 2022, p. 20)

moción de la participación estudiantil, pero lo que resulta difícil de entender es que niños y adolescentes puedan participar en la construcción de políticas, programas y planes nacionales, estatales y locales, lo que sin duda amerita un nivel de formación pedagógica importante.

El *artículo 10* por su parte establece que “Las disposiciones de esta Ley son de interés general. En consecuencia, sus disposiciones son de orden público.” *Comentario*: la caracterización de “orden público” de una Ley implica su necesaria observancia para el mantenimiento de un mínimo de condiciones indispensables para la normal convivencia, no pudiendo ser dejada de lado por los particulares. Pareciera que el legislador con esta denominación desea blindar la Ley para evitar discusiones y cuestionamientos sobre los alcances de conceptos polémicos contemplados en el articulado. Debe recordarse que el concepto de orden público marca el límite de la autonomía de la voluntad y en tal sentido debe precisarse que esta Ley toca aspectos sensibles que se refieren a los derechos de los padres, representantes y de las familias en la formación y educación de sus hijos o representados.

El *artículo 11* establece que “El Estado, las familias, la sociedad, la comunidad y las instituciones educativas promoverán y garantizarán la incorporación progresiva a la ciudadanía activa de las y los estudiantes en el Subsistema de Educación Básica, en el marco de lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes.” *Comentario*: el legislador luego de ignorar repetidamente el concepto de la participación *progresiva* a la ciudadanía activa de los estudiantes, lo retoma en este artículo para evitar caer en la inconstitucionalidad de la Ley.

III. SOBRE EL CAPÍTULO II DE LA PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA ESTUDIANTIL

El Capítulo II de la Ley se refiere a los mecanismos para hacer efectiva la participación estudiantil, en tal sentido el *artículo 12* establece que los estudiantes podrán asociarse libremente con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, ecológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales o de cualquier otra índole siempre que sean de carácter lícito. A tales efectos pueden constituir, inscribir y registrar personas jurídicas sin fines de lucro. Cuando sean conformadas exclusivamente por adolescentes y para obligarse patrimonialmente deben nombrar un representante legal con plena capacidad civil. *Comentario*: La constitución de personas jurídicas por parte de adolescentes es altamente discutible y podría traer consecuencias no siempre deseables para sus integrantes y mucho más cuando el representante legal mayor de edad pretenda manipular la asociación con fines ilícitos o para intereses personales.

El *artículo 13* establece que “Las y los estudiantes participaran activamente y de acuerdo a su desarrollo evolutivo en todos los aspectos del ámbito educativo, con la debida orientación de las madres, padres o representantes o responsables, así como de las y los integrantes del Consejo Educativo, de conformidad con los reglamentos y resoluciones de esta Ley.” *Comentario*: Asunto especialmente delicado pues quien determinará el “desarrollo evolutivo en todos los aspectos del ámbito educativo” y que sucederá cuando no exista la necesaria coherencia, armonía o comunicación entre quienes funjan de orientadores.

El *artículo 14* establece “Comprende cualquier forma organizativa que promueve la plena participación libre, activa, protagónica y corresponsable del estudiantado tomando en cuenta cada nivel y modalidad, estas actuarán con la comunidad educativa en los diferentes ámbitos ejerciendo sus derechos y deberes como seres sociales en un clima de paz, respeto, tolerancia y solidaridad.” *Comentario*: artículo lleno de galimatías y de repeticiones inconexas.

Artículo 15 establece los derechos de las y los estudiantes en la participación y organización estudiantil, contempla once “derechos” que repite los aspectos contemplados en los anteriores artículos de la Ley. A manera de ejemplo: El numeral 1 establece “Participar y organizarse protagónica y activamente en todas las actividades y procesos vinculados al

ámbito escolar.”, el numeral 7 establece “Participar en el desarrollo de estudios socioeconómicos para el diagnóstico y la atención de los y las estudiantes en situación de riesgos de vulneración de sus derechos”, el numeral 8 establece “Participar en las iniciativas productivas estudiantiles que contribuyan al desarrollo económico del país”, el numeral 9 “Hacer seguimiento y contraloría a la gestión educativa y decisiones que los involucran”, el numeral 10 “Incluirse activamente en las actividades académicas de la institución”, y por si esto fuera poco el numeral 11 establece “Las demás previstas en las leyes, reglamentos y resoluciones”. *Comentario:* artículo batiburrillo que incorpora todas las actividades de una institución educativa, faltando solamente participar en la dirección del centro educativo. Sin duda este artículo genera falsas expectativas en los estudiantes de Educación Básica pues resulta de imposible cumplimiento por su amplitud y su dificultad para instrumentar los mencionados “derechos”.

El *artículo 16* contempla los deberes de los estudiantes en la participación y organización estudiantil, en tal sentido enumera 11 “deberes” que abarcan un sin número de materias, a manera de ejemplo: el numeral 1 “Incentivar el estudio y la formación integral”, el numeral 2 “Velar por la calidad educativa, la protección y el desarrollo social de las y los estudiantes”, el numeral 5 “Participar activamente en la elaboración de los acuerdos de convivencia escolar”, el numeral 6 “Promover la participación en actividades con fines recreativos, culturales, deportivos, ecológicos y de esparcimiento que garanticen su desarrollo integral”, y por si esto fuera poco el numeral 11 contempla “Las demás previstas en las leyes, reglamentos y resoluciones”. *Comentario:* artículo que merece igualmente la calificación de batiburrillo por ser una mezcla de cosas de distinta índole. “Deberes” que parecieran olvidar que el principal deber del alumno es estudiar con responsabilidad y seriedad, cumpliendo sus tareas y obligaciones académicas.

IV. CAPÍTULO III DE LOS CONSEJOS ESTUDIANTILES

El *artículo 17* establece “Los Consejos Estudiantiles son la instancia de organización y participación de las y los estudiantes en los niveles de educación primaria y media pertenecientes al Subsistema de Educación Básica, los cuales a través de un proceso democrático de elección escogerán sus voceras y voceros, con la coordinación y apoyo del ministerio del poder popular con competencia en materia de educación.” El *artículo 18* por su parte establece la “autonomía” de los Consejos Estudiantiles: “Los Consejos Estudiantiles y demás formas de organización estudiantil gozarán de plena autonomía como organización estudiantil, tanto para su conformación, como para el desarrollo de sus actividad y contará con el apoyo y acompañamiento de las instancias con competencia en materia de educación a nivel nacional, estatal y municipal de forma coordinada, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los reglamentos y resoluciones de esta Ley.” *Comentario:* artículos vinculados, en primer lugar, la “autonomía” contará con el apoyo y acompañamiento de las instancias oficiales con competencia en materia de educación. De esta manera el legislador se sincera al expresar que la pretendida autonomía ira de la mano de las instancias oficiales responsables de la educación.

El *artículo 19* define de manera clara la verdadera intención del legislador: “El ministerio del poder popular con competencia en materia de educación tendrá en su estructura organizativa una instancia para la articulación y atención permanente con los Consejos Estudiantiles y demás formas de organización estudiantil, a fin de promover y acompañar todos los procesos organizativos y de participación mediante consultas, encuentros, diálogos.” *Comentario:* este artículo, especialmente delicado, revela la verdadera intención del sector oficial para dirigir la participación estudiantil a través de una “estructura organizativa” dentro del ministerio con competencia en materia educativa.

La pretensión hegemónica del Estado docente² como “expresión rectora del Estado en la educación” vuelve a reflejarse crudamente en este artículo 19 de la Ley de Participación Estudiantil en el Subsistema de Educación Básica.

El *artículo 20* establece la elección de vocerías de los Consejos Estudiantiles, en tal sentido “Los Consejos Estudiantiles convocarán anualmente elecciones democráticas para elegir a las y los voceros estudiantiles en todas las instancias participativas, desde las aulas, liceos y escuelas, municipios, estados y a nivel nacional, con el apoyo del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de educación (...)” *Comentario*: Este artículo autoriza al sector oficial para tutelar los mecanismos de participación estudiantil originando riesgos de manipulación y politización de las elecciones de los Consejos Estudiantiles.

El *artículo 21* por su parte crea un Congreso Nacional de Estudiantes como “una instancia superior de encuentro para las y los voceros estudiantiles pertenecientes a las instituciones educativas del Subsistema de Educación Básica, estará integrada por los voceras y voceros estudiantiles, de conformidad con su reglamento interno. Esta instancia tendrá como objetivo deliberar y decidir anualmente las líneas estratégicas y la acción programáticas.” *Comentario*: esta instancia superior de clara vocación aclamacionista se encuentra lejos de ser un órgano deliberante y democrático, pues sus integrantes responderán a la línea oficialista dictada por el Ministerio de Educación.

Finalmente, el *artículo 22* establece que “El nivel de organización y participación de las y los voceros estudiantiles pertenecientes a las instituciones educativas del subsistema de educación básica será nacional, estatal y municipal. Sus integrantes, elección democrática, organización y funcionamiento serán reguladas de acuerdo a su reglamento interno” *Comentario*: pareciera que la presente Ley fue aprobada con fines estrictamente políticos al incorporar conjuntamente a la educación pública y a la educación privada, y así tratar de neutralizar al movimiento estudiantil históricamente contrario a los gobiernos de turno. Cabría preguntarse igualmente si hay capacidad para atender las elecciones de Consejos Estudiantiles de más de 6.000 planteles educativos oficiales del país.

V. CONCLUSIONES

La *Federación Nacional de Sociedades de Padres y Representantes* (Fenasopadres) en reciente comunicado ha alertado sobre este instrumento legal pues, en su concepto, viola el derecho a la libre asociación y participación de los estudiantes de educación media en Venezuela. Igualmente expresó el comunicado que esta Ley pretende “ocultar y falsear la historia nacional en su interés de imponer un pensamiento único a los estudiantes del país”. Por otra parte señalaron que la Ley pretende convertir el derecho a participar en un deber y persigue que los estudiantes se sumen a organizaciones o iniciativas gubernamentales. Fenasopadres realizó un llamado a rechazar esta norma que calificaron de inconstitucional por violar principios democráticos y valores fundamentales de las familias. Por su parte el profesor Luis Bravo Jáuregui en el editorial número 939 de la *Memoria Educativa Paso a Paso* (enero 2023), comentó lo siguiente: Se estima que formalmente estamos ante un instrumento legal que busca darles poder a los estudiantes de Educación media frente al resto de la comunidad educativa para la defensa de sus intereses y especificidades. Lo que no está necesariamente mal, pero como estamos en un medio social y económico impregnado por el *sálvense quien pueda*, este instrumento legal ocupa muy poco espacio en las preocupaciones y prioridades de los estudiantes y de la población, (...) Además está la sospecha generalizada de que las preo-

² Sobre el Estado docente puede consultarse: *La Educación en Venezuela: dos dimensiones de un derecho del autor de este artículo*, publicado en los Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer-Carías de Derecho Administrativo de la UCAB, número 48. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2022

cupaciones que movieron confeccionar el bien intencionado instrumento legal pueden ser *flor de un día* o articulación oportunista a la teoría del *poder estudiantil* que el *status quo* enuncia cada vez que se acercan procesos electorales. También puede ser que la ley sea lo que han sido otras buenas intenciones mal administradas: alimento para la *memoria del olvido*. (<https://memoriaeducativapasoapaso.blogspot.com>). El abogado *Adriano Ruiz Guillen del grupo de opinión política CREM, Zulia Autónomo* ha expresado: Este proyecto de ley aprobado en la AN irrita, que busca intimidar y detener el sistema de protesta del sector educacional de país, en su inminente y necesario reclamo salarial, en virtud que actualmente la “actividad docente”, es inhumana e imposible de desarrollar, por el hambre en que está sometido el docente ante los sueldos y salarios que devengan, escasos 12 dólares americanos, en una sociedad donde la cesta básica sobrepasa los 300 dólares americanos (...). Si se permite la aplicabilidad de esta ley, las organizaciones educativas, sus directivas y los docentes, estarán a Merced de las organizaciones estudiantiles bolivarianas; que serán organismos paralelos o distintos a los centros de estudiantes existentes; o sea el régimen quiere darle estructura legal a sus organizaciones juveniles para que intervengan el sector educacional, pues se les permite integrar el Subsistema básico, con carácter de dirección algo que es ilegal e inconstitucional. (Responsable: Raúl Ochoa Cuenca. casablancaitalia@gmail.com)

En conclusión, esta Ley debe merecer el rechazo de toda la comunidad nacional por cuanto pretende manipular políticamente a niños y jóvenes con pretextos de una participación estudiantil protagónica y el ejercicio de la ciudadanía activa. El momento actual de la vida del país requiere un amplio consenso en materia educativa para acompañar a los docentes en sus reivindicaciones salariales y en el cumplimiento de las convenciones colectivas por parte del sector oficial y así tratar de frenar la masiva fuga de maestros al exterior que está haciendo insostenible la crisis educativa nacional. Finalmente recordar el compromiso ineludible de toda la sociedad por alcanzar una calidad educativa digna de la juventud venezolana, bien lo decía el recordado profesor Ángel Rosenblat (1902-1984): *La educación venezolana tiene que plantearse hoy a fondo esa necesidad de elevar rápidamente su nivel, desde la escuela hasta la universidad*.

Nota: La Ley del Sistema de Participación Estudiantil en el Subsistema de Educación Básica no ha sido promulgada al momento de escribir este artículo 18-02-2023, se trabajó con la versión del proyecto de Ley publicada en www.asambleanacional.gob.ve y con el proyecto publicado en www.scribd.com