

**UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA EN DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

LA EDUCACIÓN EN VENEZUELA: DOS DIMENSIONES DE UN DERECHO

Trabajo de Grado para optar al Grado de
Maestría en Derecho Administrativo

Autor: Abg. Carlos Eduardo Herrera M.

Tutor: Dr. Gustavo Linares Benzo

Caracas, 26 de febrero de 2013

**UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA EN DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

APROBACION DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por el ciudadano Carlos Eduardo Herrera Maldonado, para optar al Grado de Maestría en Derecho Administrativo, cuyo título es: La Educación en Venezuela: dos dimensiones de un derecho; considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometidos a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas,

**Dr. Gustavo Linares Benzo
C.I. V-6.818.623**

**UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA EN DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

LA EDUCACIÓN EN VENEZUELA: DOS DIMENSIONES DE UN DERECHO

Por: Carlos Eduardo Herrera M.

Trabajo Especial de Grado de Maestría en Derecho Administrativo, aprobado en nombre de la Universidad Católica “Andrés Bello”, por el Jurado abajo firmante, en la ciudad de Caracas,

Dedicatoria

A la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, en recuerdo a los sacerdotes jesuitas Luis María Olaso y Fernando Pérez Llantada, quienes se empeñaron en formar verdaderos juristas con valores morales, inquietudes académicas y sensibilidad social. En memoria del padrino de la promoción de abogados UCAB 1977 Dr. Chibly Abouhamad Hobaica, siempre presente por medio de sus enseñanzas en nuestras vidas y en el trajinar profesional.

A mis queridas tías Maldonado Gil, insignes educadoras, testimonio ejemplar del gentilicio tachireense.

Reconocimiento

Agradecimiento muy especial al programa Alemán de Intercambio Académico (Deutscher Akademischer Austausch Dienst DAAD), a la Universidad de Erfurt (Alemania) y a la Facultad de Derecho de la Universidad Federal Fluminense (Brasil) por los seminarios: Estado de Derecho: Derecho Administrativo y Justicia Administrativa en América Latina, celebrados en agosto 2009, diciembre 2010 y julio 2011.

Agradecimiento a los profesores Dr. Jesús María Casal Hernández, Dr. Herm.-J. Blanke y Dr. Ricardo Perlingeiro.

INDICE GENERAL

	Pág.
LISTA DE SIGLAS	vii
RESUMEN	viii
Introducción	1
I La educación como derecho fundamental	1
II El tema educativo en Venezuela	5
III La Administración, los particulares y la justicia en la esfera educativa	19
Capítulo I	
Naturaleza, contenido y alcance del derecho a la educación	28
I Precisiones históricas y filosóficas	28
II La educación un derecho humano de carácter social	30
1. La dimensión prestacional del derecho a la educación	32
2. La dimensión de la libertad dentro del derecho a la educación	41
III Del Estado docente a la sociedad del conocimiento	46
1. Un país rico en diagnósticos y pobre en soluciones	48
2. Y continuaron los diagnósticos...	53
3. La Revolución Bolivariana y la educación	56
Capítulo II	
Hacia el desmontaje del Estado docente en Venezuela	84
I Consideraciones generales	84
II Financiamiento de la educación	85
1. Necesidad de diversificar el financiamiento educativo	85
2. Financiamiento público de la educación privada en sectores populares	93
3. La escuela concertada española un buen modelo para Venezuela	99
III ¿Es el Ministerio del Poder Popular para la Educación una versión moderna de la Hidra de Lerna?	104
1. La descentralización educativa como política pública	108
IV De la escuela “comprensiva” a la escuela “diversificada”	110
Capítulo III	
La Justicia Administrativa en el ámbito de la educación venezolana	116
I Consideraciones generales	116
II Comentarios sobre algunas decisiones del Tribunal Supremo de Justicia	122
III Dos decisiones trascendentes del Tribunal Constitucional Español sobre el alcance de las libertades y los derechos educativos	152
IV La tutela judicial y el derecho a la educación en Venezuela	159
Conclusiones	166
Referencias	175

Lista de Siglas

A.G.C.H.	Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios
A.V.E.C.	Asociación Venezolana de Educación Católica
C.A.D.H.	Convención Americana sobre Derechos Humanos
C.D.N.	Convención sobre los Derechos del Niño
C.N.U.	Consejo Nacional de Universidades
C.R.B.V.	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
D.A.D.D.H.	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
D.U.D.H.	Declaración Universal de los Derechos Humanos
DDHH	Derechos Humanos
L.O.E.	Ley Orgánica de Educación
L.O.J.C.A.	Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
L.U.	Ley de Universidades
M.P.P.E	Ministerio del Poder Popular para la Educación
O.M.C.	Organización Mundial de Comercio
P.I.D.C.P.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
P.I.D.E.S.C	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
U.C.V.	Universidad Central de Venezuela

Legislación Española

RD 2377/1985	Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre
L.O.D.E	Ley Orgánica 8/1985 Reguladora del Derecho a la Educación
L.O.E.	Ley Orgánica 2/2006 de Educación

**UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA EN DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

LA EDUCACIÓN EN VENEZUELA: DOS DIMENSIONES DE UN DERECHO

Autor: Abg. Carlos Eduardo Herrera Maldonado
Tutor: Dr. Gustavo Linares Benzo
Marzo 2012

RESUMEN

El presente trabajo es una investigación teórica, que precisa elementos empíricos del derecho a la educación en Venezuela a través de una investigación en textos legales nacionales e internacionales, jurisprudenciales y doctrinales. El derecho a la educación está consagrado en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10.12. 1948 y en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16.12.1966, por su parte la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela lo contempla en los artículos 102 al 106. Es un tema de singular relevancia que ocupa privilegiada posición en la agenda pública nacional e internacional. De allí la necesidad de precisar el contenido del derecho a la educación en sus dos dimensiones: la objetiva o prestacional y la subjetiva o libertad de educación. Para ello se requiere una investigación analítica de la doctrina y de los pactos y convenios internacionales que han desarrollado el tema en profundidad. El trabajo parte con una introducción que comenta el tema de la educación como derecho humano fundamental, un breve resumen del tema educativo en Venezuela y una referencia a la Administración, los particulares y la justicia en la esfera educativa. El Capítulo I trata de la naturaleza, contenido y alcance del derecho a la educación; el Capítulo II se titula “Hacia el desmontaje del Estado docente en Venezuela”, en él se analizan aspectos de la educación venezolana a la luz de nuevas tendencias de la denominada sociedad del conocimiento; el Capítulo III se titula la “Justicia Administrativa en el ámbito de la educación venezolana”. Finalmente se presenta un cuerpo de conclusiones. El trabajo de investigación estudia desde una dimensión jurídica la protección del derecho a la educación en las dimensiones mencionadas. El trabajo pretende contribuir a enriquecer la bibliografía de un tema de gran actualidad en la sociedad venezolana.

Descriptores: Derecho a la educación, Estado docente, Libertad de enseñanza, servicios públicos, derechos subjetivos, derechos sociales.

INTRODUCCIÓN

I. La educación como derecho humano fundamental

La Constitución de Venezuela de 1947, de efímera existencia institucional pero de reconocida trascendencia en lo social, consagró el derecho a la educación en el artículo 53¹. Es de resaltar que esa Constitución se anticipó un año a la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 que en el artículo 26 consagró el derecho de toda persona a la educación.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ambos del 16 de diciembre de 1966, son los instrumentos jurídicos que obligaron a los Estados Partes a

¹ El artículo 53 de la Constitución de 1947 estableció: “Se garantiza a todos los habitantes de la República el derecho a la educación. La educación es función esencial del Estado, el cual estará en la obligación de crear y sostener instituciones y servicios suficientes para atender a las necesidades educacionales del país y proporcionar al pueblo venezolano los medios indispensables para la superación de su nivel cultural.” Por su parte el artículo 55 estableció: “Se garantiza la libertad de enseñanza. Toda persona natural o jurídica puede dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y fundar cátedras y establecimientos para la enseñanza de ellas, bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado, con las limitaciones y dentro de las tradiciones de orientación y organización que fije la ley. El Estado podrá establecer como función exclusiva suya la de formar el profesorado y el magisterio nacional.” El artículo 56 por su parte estableció “La iniciativa privada en materia educacional merecerá el estímulo del Estado, siempre que se acuerde con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes.” (Gaceta Oficial de Venezuela, número 194 (Extraordinario) del 30 de julio de 1947).

promover y procurar la plena efectividad de los derechos humanos allí reconocidos.

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona a la educación y establece una serie de obligaciones para los Estados Partes con el objeto de lograr el pleno ejercicio de ese derecho humano.

De la lectura del citado artículo se desprende que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana, así como que la educación debe capacitar a todas las personas para participar en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y entre los grupos raciales, étnicos o religiosos. Establece por otra parte que los Estados Partes se comprometen a la obligatoriedad, accesibilidad y gratuidad de la enseñanza primaria, así como establece objetivos para la enseñanza secundaria y superior. Por otra parte los numerales 3 y 4 del citado artículo van a establecer de una manera precisa que los Estados Partes se comprometen a respetar la libertad de los padres y representantes de escoger para sus hijos escuelas distintas a las creadas por la autoridades públicas y que nada de lo dispuesto en el artículo 13 de citado Pacto Internacional podrá interpretarse como una restricción de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza. En el ámbito Americano debe mencionarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada en San José de Costa Rica el 22 de

noviembre de 1969, la cual entró en vigencia en Venezuela el 9 de agosto de 1977 (Gaceta Oficial N° 31.256 del 14 de junio de 1977). Esta Convención Americana llamada comúnmente Pacto de San José, solo mencionó de manera general los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido expresó: “Desarrollo progresivo: los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la carta de la OEA, reformada por el protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados (Art.26)”. Los derechos económicos, sociales y culturales fueron desarrollados con posterioridad en el Protocolo de San Salvador, Venezuela no ha completado el proceso de ratificación de ese Protocolo².

² El Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010), Capítulo Venezuela, al referirse a la ratificación venezolana ha expresado: “Por otro lado, observa que Venezuela no ha completado aún la ratificación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), instrumento en el que los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. El Protocolo de San Salvador fue firmado por Venezuela el 27 de enero de 1989, posteriormente fue discutido y aprobado por la Asamblea Nacional en marzo de 2005 y el 23 de mayo de 2005 fue publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela bajo el número 38.192. Sin embargo, el Estado no ha ratificado dicho instrumento ante la Organización de los Estados Americanos. En ese sentido, la CIDH hace un llamado al Estado venezolano a completar la ratificación del Protocolo de San Salvador.”

El derecho a la educación es ubicado dentro de los derechos sociales por quienes lo entienden como un derecho exclusivamente prestacional, que requiere para su satisfacción de una actuación o un servicio por parte del Estado. Sin embargo esa afirmación es parcialmente cierta, pues el derecho a la educación contiene una dimensión subjetiva o una esfera de libertad que debe ser respetada por el Estado. Así que no resulta fácil situar a este derecho humano dentro de la clasificación que los instrumentos internacionales realizan³.

Tomasevski (2004, 15), quien fue Relatora Especial para el Derecho a la Educación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ha expresado que “En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la educación obligatoria se combinó con garantías frente a los abusos gubernamentales de la educación. La libertad de los padres a elegir la educación de sus hijos tenía origen en el conocimiento de que el monopolio

³ Casal (2008, 239-240) al referirse a la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos sociales afirma: “Esta distinción es apropiada si se le asume de manera flexible, como expresión de una tendencia o rasgo preponderante dentro de cada grupo de derechos, que fundamenta una clasificación. Pero es inexacta si es concebida rígida o dogmáticamente, pues son múltiples las facetas prestacionales de los derechos civiles y políticos y existen, por otro lado, dentro de los derechos sociales algunos que por su estructura se corresponden con los derechos de libertad (...)Lo segundo, se aprecia nítidamente en el supuesto de derechos como la libertad sindical, el derecho a la huelga, la libertad de elección en materia educativa, la libertad de establecer centros educativos y la libertad científica, que se perfilan preponderantemente como libertades-abstención, pese a ser incluidos corrientemente dentro de los derechos sociales y estar consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.”

del Estado niega la libertad humana. La libertad es componente esencial de todo derecho humano.”

Los anteriores comentarios permiten entender el tema del presente trabajo de grado que pretende profundizar en el derecho humano a la educación desde dos dimensiones, por una parte el carácter objetivo o prestacional y por el otro el carácter subjetivo o libertad educativa.

II. El tema educativo en Venezuela

El tema educativo ha estado siempre presente en la historia venezolana. El fuerte contenido religioso-evangelizador que tuvo la conquista española impulsó los incipientes pasos que en materia educativa se dieron en las provincias que en 1777 se agruparon bajo la denominación de Capitanía General de Venezuela. El protagonismo de muchas órdenes y congregaciones que acompañaron a las expediciones en tierras continentales se reflejó en iniciativas educativas tanto para la población nativa como para los asentamientos urbanos fundados a lo largo y ancho de aquel extenso territorio. Sin duda la erección del Seminario de Santa Rosa de Lima (09-10-1673) y la creación de la Universidad de Caracas (22-12-1721), mediante real cédula del rey Felipe V constituyeron momentos trascendentes en la vida colonial.

Herrera (2004, 10) en trabajo especial de grado expresó lo siguiente:

“La creación de la Universidad de Caracas tiene lugar casi doscientos años después de las universidades de México y Lima. Antes de la creación de la universidad los estudiantes que deseaban continuar estudios superiores tenían que trasladarse a las Universidades de Santo Domingo, México, Lima o Bogotá, circunstancia que limitaba a muy pocos su acceso a las carreras universitarias.”

Si bien la educación en tiempos coloniales tuvo un marcado acento elitista, debe reconocerse que contribuyó de manera decisiva en la formación del grupo de dirigentes que a partir del primer decenio del siglo XIX habría de conducir al país por los nuevos derroteros de la independencia⁴.

Para el estudio del derecho a la educación en la Venezuela republicana debe hacerse obligada referencia a períodos históricos que permitirán entender la evolución de la educación en el país y su consecuente tratamiento jurídico bien constitucional o legal. Para lograr ese propósito se

⁴ El maestro Pedro Grases (1987, 7) ha expresado que “del seno de la Universidad saldrán educados muchos de los hombres representativos de la historia nacional. No es posible ni oportuno entrar en la disquisición valorativa de nuestra universidad colonial, que tantos encontrados pareceres ha suscitado. Básteme citar una palabras para mí lo suficientemente representativas, como son las que estampó Francisco de Miranda, el Precursor, en su primer testamento de 1805, reiteradas en el segundo, de 1810, otorgados ambos en Londres, en circunstancias muy semejantes, cuando Miranda decidía regresar a Venezuela: *‘A la Universidad de Caracas se enviarán a mi nombre los libros clásicos griegos de mi Biblioteca, en señal de agradecimiento y respeto por los sabios principios de Literatura y Moral Cristiana con que administraron mi juventud, con cuyos sólidos fundamentos he podido superar felizmente los graves peligros y dificultades de los presentes tiempos’*. Si en Miranda admiramos, junto con sus convicciones, la fortaleza y el temple del carácter, tenaz y perseverante, no es en verdad escaso ni débil el homenaje que rinde a la modesta Universidad de Caracas, cuando proclama deberle los ‘sólidos fundamentos’ de su personalidad.”

dividió en cuatro el período republicano: 1810-1870; 1870-1936; 1936-1958, 1958-2011.

Cada período histórico tiene sus peculiaridades y es así como en el documento del Congreso Constituyente de 1810, fechado el primero de julio de 1811 titulado “Derechos del Pueblo”, no solo proclama el principio de la soberanía popular, o el de la igualdad ante la ley, o la libertad de pensamiento y de opinión, sino que establece que “La instrucción pública es necesaria a todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública, y poner la instrucción al alcance de todos.” (Academia Nacional de la Historia, 1959, 100)

Esas ideas de carácter programáticas contenidas en la Constitución de 1811 como en las Constituciones provinciales, quedaron sumergidas en el fragor de la guerra que colocó como única prioridad la consolidación de la independencia en Venezuela.

El Poder Moral fue una propuesta del Libertador Simón Bolívar para la Constitución política de Venezuela aprobada el 11 de agosto de 1819 en Angostura. El Congreso no aprobó la propuesta, sin embargo decidió publicarlo como un apéndice del texto fundamental “para que se verifique su establecimiento en circunstancias más favorables.” Mencionar esta propuesta tiene su fundamentación en que representó un aporte de Bolívar al tema educativo en esa primera etapa de la vida republicana. Sus contemporáneos la consideraron “absolutamente impracticable” pero ese

juicio no le quita valor en momentos de iniciarse la vida independiente del país.

La presencia de don Simón Rodríguez en esta síntesis histórica de la educación en Venezuela resulta indispensable. La personalidad de este caraqueño tuvo influencia importante en la formación de Bolívar, pero su presencia y aporte a la educación va más allá de su práctica docente, es así como en una temprana obra recoge parte de su pensamiento “Reflexión sobre los defectos que vician la escuela de primeras letras en Caracas y medios para lograr su reforma por nuevo establecimiento.” Si bien Rodríguez salió pronto de Venezuela (1795-96) su presencia es innegable en el ideario pedagógico venezolano.

La Universidad de Caracas sufrirá una importante transformación en 1827 durante el último viaje de Bolívar a su ciudad natal. Buena parte de su tiempo lo dedicó a reformar el régimen estatutario de la Real y Pontificia Universidad de Caracas, en tal sentido dictó normas democráticas para eliminar odiosas discriminaciones para la admisión de los alumnos y para la escogencia de los rectores de esa casa de estudios. Por estas modificaciones pudo el Dr. José María Vargas ascender al rectorado de la Universidad, posición vedada hasta entonces a los médicos.

La educación venezolana sufrirá los rigores de la lucha independentista y de las guerras civiles de la segunda mitad del siglo XIX. Es digno de destacar el aporte del Dr. José María Vargas quien desde la Dirección General de

Instrucción Pública propuso un proyecto de Ley Orgánica y Rentas de la Instrucción Pública (1836), el proyecto no fue aprobado y la situación de la educación venezolana continuaría así hasta el septenio de Guzmán Blanco.

En el período correspondiente a 1870-1936 va a sobresalir en materia educativa la presencia de Antonio Guzmán Blanco. El decreto presidencial del 27 de junio de 1870 se dirige al cumplimiento de lo establecido en la Constitución de 1864 para democratizar la educación primaria en forma gratuita y obligatoria. El esfuerzo realizado por Guzmán en materia educativa lo consagró como el creador de la escuela pública nacional. En 1877 se alcanzó la cifra de 1.146 planteles y una matrícula de 52.191 alumnos y crea las condiciones para que en 1881 se instituya el Ministerio de Instrucción Pública. En 1884 al finalizar el mandato de Guzmán Blanco dejó una matrícula de 92.661 alumnos que acudían a 1.778 planteles públicos.

Con la llegada en 1908 a la presidencia de Juan Vicente Gómez se considera finalizada la era guzmancista en la educación nacional. Comienza una nueva etapa en la cual se dan pasos hacia:

“La organización de la escuela graduada, a la conformación definitiva de la educación secundaria, a la uniformidad del régimen de estudios por la puesta en vigencia de planes y programas, a la institucionalización del Estado-Docente, a iniciar la educación pre escolar, las edificaciones escolares y la extensión universitaria, que son medidas que perfilan la estructura del actual sistema educativo venezolano .” (Fundación Polar, 1997, 2-182)

Sin embargo a pesar de esos tímidos avances hacia la estructura de un sistema nacional educativo, la expansión de la matrícula estudiantil se retrajo, al no haber voluntad política para democratizar la educación en todos los niveles de la población.

En el período comprendido entre 1936 y 1958, se inicia una nueva etapa con el advenimiento de Eleazar López Contreras a la presidencia de la república. El tema educativo formó parte del “Programa de febrero” que fue el compendio de su propuesta de gobierno. Temas como la formación del docente, la lucha contra el analfabetismo, fomento de las escuelas normales, organización de la educación pre escolar, protección a la iniciativa privada que tienda a establecer la educación popular, fueron entre otros los aspectos de su gestión en materia educativa. Durante el período de López Contreras siete ministros ocuparon la cartera de Instrucción Pública cambiado luego su nombre a Ministerio de Educación. Durante la gestión de Isaías Medina Angarita se continuó la obra educativa de su antecesor, mantuvo la política de construcción de edificaciones escolares, dio inicio a los trabajos de la ciudad universitaria en Caracas, se creó el escalafón magisterial para favorecer las reivindicaciones de los maestros, entre otros aspectos positivos. Con la Junta Revolucionaria de Gobierno encabezada por don Rómulo Betancourt se aumentó el presupuesto del Ministerio de Educación y se incrementó notablemente la matrícula escolar, secundaria, técnica y universitaria. Se reabrió la Universidad del Zulia y se crearon programas

especiales para la alimentación y el vestuario de los estudiantes de bajos recursos.

Para el año 1941 de acuerdo al censo nacional las cifras eran las siguientes:

“De 2 millones de habitantes mayores de 15 años, un millón trescientos mil, el 75% de la población adulta, eran analfabetos. De una población escolar que ascendía a 780 mil niños, sólo 264 mil, el 35% concurrían a la escuela. De 678 mil viviendas, más del 60%, más de 400 mil, eran casas de paja y de bahareque, con piso de tierra. Sólo el 2.8% de los habitantes se abastecían con aguas de acueductos; el 36.8% con agua tomada de pozos; y el 29.8% con agua de ríos. La población económicamente activa era apenas un millón doscientas mil personas, cifra equivalente al 32.2% de la población total, y de modo apreciable menor que la de otros países latinoamericanos (Colombia, 51.6% en 1938; el Perú, 39.9% en 1940 y el Brasil 34% en 1940).” (Betancourt, 1969, 280)

Cifras suficientemente elocuentes que indican la crítica situación de la educación en Venezuela. De allí que la presencia del Estado fuera indispensable para definir e instrumentar políticas educativas que permitieran superar la grave situación educativa nacional. Sin embargo es digno de mencionar que la educación privada estuvo siempre presente, con cifras modestas, en aquel país pobre y mayoritariamente analfabeta. Para el año escolar 1935-36 existían 293 planteles privados que atendieron a 12.762 alumnos, con 241 docentes. (Fernández Heres, 1981, II-1.364)

En mayo de 1946 la Junta Revolucionaria de Gobierno dictó el decreto 321 sobre “Calificaciones, promociones y exámenes de educación primaria y normal” el cual generó una aguda crisis entre el gobierno y la educación privada, en particular la impartida por la Iglesia Católica, quien consideró el

decreto como discriminatorio y divisionista⁵. Este decreto fue reflejo de la tendencia hasta hoy dominante en la educación venezolana denominado “Estado docente”.

En el corto gobierno de don Rómulo Gallegos se designó como Ministro de Educación al pedagogo Luis Beltrán Prieto Figueroa. En su mensaje al Congreso expuso su tesis de la escuela unificada, técnica y administrativamente organizada de manera de facilitar el tránsito entre los diversos ciclos del sistema. En ese breve período se aprobó una nueva Ley de Educación, los planes se frustraron por el derrocamiento del gobierno de Gallegos el 24 de noviembre de 1948.

Venezuela vivirá 10 años de inestabilidad política y de negación de las libertades democráticas, primero con la junta militar presidida por el coronel Carlos Delgado Chalbaud, luego con la junta de gobierno presidida por Germán Suárez Flamerich la cual es derrocada por el coronel Marcos Pérez Jiménez proclamándose presidente provisional, cargo en el cual fue ratificado por la constituyente espuria instalada el 9 de enero de 1953, luego del desconocimiento del triunfo electoral del partido Unión Republicana Democrática (URD) en los comicios del 30 de noviembre de 1952.

⁵ Sin duda uno de los momentos más difíciles de la Junta Revolucionaria de Gobierno fue el decreto 321 promulgado el 30 de mayo de 1946 y que en palabras del propio Betancourt puso a la Junta “al borde del colapso y de caer en desbarrancada en el abismo”.

En esta difícil etapa la comunidad universitaria fue protagonista principal en la lucha por el restablecimiento del sistema democrático. La UCV fue privada de su autonomía al crearse el Consejo de Reforma. En mayo de 1949 la Junta Militar promulgó el Estatuto provisional de Educación que derogó la Ley de Educación de 1948. En 1953 se promulgó la Ley de Universidades, bajo este instrumento legal se aprobaron las dos primeras universidades privadas en Venezuela: La Universidad Santa María auspiciada por la educadora doña Lola de Fuenmayor y la Católica Andrés Bello promovida por la Iglesia Católica y encargada su dirección a la Sociedad de Jesús^{6 7}.

El actual período republicano comenzó el 23 de enero de 1958 con el derrocamiento de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Las universidades jugaron un importante papel en los acontecimientos que antecedieron la caída de la dictadura. En reconocimiento a la destacada actuación de las universidades la junta de gobierno presidida por el C.A Wolfgang Larrazábal

⁶ Rama (2011, marzo 19), ex director UNESCO-IESALC al referirse a este tema afirma. “Las dos primeras universidades privadas en Venezuela nacieron prácticamente juntas bajo el gobierno militar de Pérez Jiménez en 1953, en cuya época se aprueba el primer marco normativo que permite su existencia...el Gobierno militar no alteró el modelo universitario de una educación superior pública de élite que lentamente se fue masificando sobre la base de la gratuidad y de una economía altamente dinámica a través del gasto público como redistribuidor del ingreso petrolero.”

⁷ La Universidad Católica de Venezuela fue fundada el 24 de octubre de 1953, su primer rector Carlos Guillermo Plaza S.J. solicitó al gobierno autorizar el cambio de nombre a Universidad Católica Andrés Bello, que fue adoptado el 07 de julio de 1954. Sus rectores han sido los padre jesuitas: Carlos Plaza (1953-1955); Pedro Pablo Barnola (1955-1959); Carlos Reyna (1959-1969); y Pío Bello (1969-1972); el Ing. Guido Arnal (1972-1990); Luis Ugalde S.J (1990-2010). (Fuente: Exhortación Apostólica del Episcopado Venezolano con motivo de los 50 años de la Fundación de la Universidad Católica Andrés Bello, 01.10.2003). Desde el 2010 José Virtuoso S.J.

y posteriormente por el Dr. Edgar Sanabria reabrió la Universidad de Carabobo, creó la Universidad de Oriente y el 5 de noviembre de 1958 aprobó el decreto Ley de Universidades, preparado por una comisión nacional con el propósito de “otorgar a las universidades nacionales plena autonomía, tanto en el orden docente como administrativo.”

El decreto Ley de Universidades de 1958, es un magnífico ejemplo del espíritu unitario que integró a la mayoría de venezolanos en los acontecimientos del 23 de enero de 1958.

Sin duda puede afirmarse que la educación venezolana alcanzó sus mayores logros en este período de la vida democrática. Crecimiento y democratización del acceso a la educación, creación de múltiples universidades públicas y privadas, creación de institutos tecnológicos y colegios universitarios tanto públicos como privados, politécnicos, profesionalización del magisterio, creación del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). El 23 de enero de 1961 se promulgó la nueva Constitución consagrando importantes conquistas sociales. La declaración formal del artículo 78 es terminante:

“Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes.

La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna.”

El artículo 79 de la Constitución de 1961 estableció igualmente la libertad de educación o libertad de enseñanza al expresar:

“Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y, previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado
El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes.”

Si bien la Constitución de 1961 consagró el derecho a la educación en sus dos dimensiones el prestacional y el de educación en libertad, mantuvo la concepción del “Estado docente” como orientación fundamental de las políticas educativas nacionales.

En septiembre de 1970 se promulgó bajo la presidencia de Rafael Caldera la Ley de Universidades, en julio de 1980 se promulgó bajo la presidencia de Luis Herrera Campins la Ley Orgánica de Educación⁸, fue bajo esta normativa legal que se transformó, con sus altos y sus bajos, la educación venezolana.

⁸ El Presidente de la República Luis Herrera Campins en su segundo mensaje al Congreso el 12 de marzo de 1981, al referirse a la nueva Ley Orgánica de Educación expresó lo siguiente: “Por otra parte, esta política educativa se fundamenta en la nueva Ley Orgánica de Educación, promulgada el 9 de julio de 1980, mediante la cual extiende la educación obligatoria al nivel de educación pre escolar y formula la educación básica (de 9 grados) como nivel del sistema educativo; ofrece lineamientos para implantar el concepto de educación permanente; establece las políticas básicas que orientarán la acción de la educación especial y la educación de adultos y establece, en su artículo 15, los principios básicos que orientan el sistema, es decir, la unidad, coordinación, factibilidad, regionalización, flexibilidad e innovación.” (p. 294)

El 20 de diciembre de 1999 fue proclamada la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, principal oferta política del recién electo presidente Hugo Chávez. Profundos cambios políticos dieron origen al nuevo texto fundamental. Se ha afirmado con razón que la nueva Constitución es garantista, pues da preeminencia a los derechos humanos frente al Estado. Combellas (2005, 793) ha expresado que “Los derechos humanos gozan de una consideración muy especial en la Constitución. La verdad es que la Constitución se pone a la vanguardia en esta materia en el mundo. Si de algo peca es de ambiciosa, no de tímida.”

En cuanto al derecho a la educación, el artículo 102 establece los principios rectores y en tal sentido establece:

“La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad. La educación es un servicio público y está fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley.”

El artículo 103 de la CRBV profundiza en la dimensión prestacional del derecho a la educación, en tal sentido expresa:

“Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario. A tal fin, el Estado realizará una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privadas o privados de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo. Las contribuciones de los particulares a proyectos y programas educativos públicos a nivel medio y universitario serán reconocidas como desgravámenes al impuesto sobre la renta según la ley respectiva.”

El artículo 106 de la CRBV, se refiere al derecho a la educación en su dimensión de libertad de enseñanza:

“Toda persona natural o jurídica, previa demostración de su capacidad, cuando cumpla de manera permanente con los requisitos éticos, académicos, científicos, económicos, de infraestructura y los demás que la ley establezca, puede fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de éste.”

La lectura detallada de los artículos constitucionales relacionados con el derecho a la educación permite concluir que el Estado asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades el proceso educativo, asunto altamente sensible para la sociedad venezolana. Lo que si resulta discutible es la consagración de la educación como un

servicio público por las implicaciones derivadas de ese concepto. La doctrina administrativista ha definido los servicios públicos “como el conjunto de actividades desarrollados por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de derecho público.”(Sayagués-Laso, 1974, 65). Por su parte Rodríguez Laverde (1999, 52) expresa “En fin, la noción de servicio público podemos concebirla, como aquella actividad de prestación asumida por la Administración, bajo un régimen de Derecho Público, otorgada en forma directa o indirecta, que atendida de forma regular e ininterrumpida, responde a las necesidades colectivas del interés público.” Vale entonces preguntarse si la intervención estatal como uno de los elementos esenciales de los servicios públicos no choca con la dimensión de la libertad de enseñanza del derecho a la educación. Tema sin duda de interés que será abordado en profundidad en la presente tesis de grado.

La concepción del “Estado docente” seguirá imponiéndose en la Constitución de 1999 y en la vigente legislación educativa, es así como el artículo 5 de la Ley Orgánica de Educación del 15 de agosto de 2009 señala:

“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. El Estado docente se rige por los principios de integralidad, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. En las instituciones educativas

oficiales el Estado garantiza la idoneidad de los trabajadores y la trabajadoras de la educación, la infraestructura, la dotación y equipamiento, los planes, programas, proyectos, actividades y los 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 e cumplimiento de estas condiciones en las instituciones educativas privadas autorizadas.”

Será materia de estudio de esta tesis de grado analizar si el Estado docente es compatible con el derecho a la educación en una democracia, y en caso de serlo como compatibilizar las políticas educativas oficiales con la libertad de enseñanza, con la educación en libertad tal como lo consagran los tratados internacionales de derechos humanos.

III. La Administración, los particulares y la justicia en la esfera educativa

Como se expresó anteriormente el hecho educativo estuvo presente desde la época de la conquista y la colonia, pasando por el nacimiento de la Venezuela republicana y el cruento siglo XIX, para entrar en el siglo XX en 1936 luego de la muerte de Juan Vicente Gómez ocurrida en diciembre del año anterior.

La libertad fue el valor fundamental que guió a la generación de la emancipación, en tal sentido la primera Constitución expresó en el artículo

153 que: *“La libertad es la facultad de hacer todo lo que no daña a los derechos de otros individuos, ni al cuerpo de la sociedad, cuyos límites sólo pueden determinarse por la ley, porque de otra suerte serían arbitrarios y ruinosos a la misma libertad.”* Más adelante en el artículo 167 establecerá la libertad económica al decir: *“Ningún género de trabajo, de cultura, de industria o de comercio serán prohibidos a los ciudadanos, excepto aquellos que ahora forman la subsistencia del Estado, que después oportunamente se libentarán cuando el Congreso lo juzgue útil y conveniente a la causa pública.”* De esta manera el primer texto fundamental proclamó la libertad económica como un derecho fundamental, en el sentido de que ninguna actividad podría ser prohibida a los ciudadanos salvo la excepción allí establecida, lo que conduce a afirmar que la libertad de trabajo, de cultura, de industria o de comercio son derechos históricos de los venezolanos y por tanto patrimonio exclusivo del pueblo⁹.

Esa herencia de la libertad como expresión de un valor fundamental será recogida por las posteriores Constituciones y se reflejará, entre otros aspectos, en la libertad para fundar cátedras e instituciones educativas. La

⁹ Con motivo del Bicentenario de la Independencia venezolana y refiriéndose a este tema, Virtuoso (07.07.2011) expresó: *“Este modelo de sociedad libre y pacífica, en donde el poder político está sometido a los ciudadanos, en donde la prosperidad se alcanzará gracias a la virtud y a la capacidad para la industria y el libre intercambio, sigue siendo una aspiración a 200 años de su proclamación.”*

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864¹⁰ contempla dentro de sus garantías “*La libertad de enseñanza que será protegida en toda su extensión. El Poder Público queda obligado a establecer gratuitamente la educación primaria y de artes y oficios.*”

En Venezuela han convivido desde siempre la educación pública y la educación privada, ésta última patrocinada y dirigida fundamentalmente por la Iglesia Católica, aún cuando en cada pueblo venezolano era algo común encontrar una escuela de primeros grados producto de la iniciativa particular de alguna maestra o maestro de la comunidad. La relación entre el Estado y la educación privada ha estado llena de altibajos, de dificultades, de enfrentamientos de carácter ideológico, lo que sin duda ha dificultado encontrar respuestas consensuadas en tan importante tema.

Lo cierto es que en Venezuela convive una educación pública que recibe todo el apoyo financiero e institucional del Estado y una educación privada plural, de carácter religioso y laica, que defiende ardorosamente su derecho a participar en la educación nacional.

¹⁰ Es de destacar que en la Constitución de 1864 se dieron importantes aportes a la Administración Pública, en ese sentido se ha afirmado: “Es meritoria la Constitución de 1864, porque constituye un verdadero avance –dentro de esta larga génesis que experimenta la justicia administrativa- al incluir una serie de atribuciones a la Alta Corte Federal, que hoy puede denominarse como acciones contencioso administrativas, entre las cuales destacan, por ejemplo, el contencioso de las demandas contra la república, cuyo origen dentro del sistema constitucional venezolano está en la primera de sus constituciones...” (Becerra, 2010, 487).

Desde lejanos tiempos la educación venezolana ha estado bajo la concepción del “Estado docente”, ideario que fue asumido a partir de la Constitución de 1947¹¹ y que con la Ley Orgánica de Educación del 15 de agosto de 2009 asumió plena validez legal.

La concepción extrema del Estado docente pretende otorgar al Estado el monopolio de la educación nacional, con dos consecuencias: a) restricción de la educación en libertad que conllevaría tanto a instituciones públicas como privadas a perder su esfera de autonomía para proponer su proyecto de plantel, para proponer innovaciones pedagógicas, administrativas y académicas, limitaría el protagonismo de los padres y representantes en la vida de los planteles y su derecho a la participación; b) afecta gravemente la posibilidad de que los padres y representantes tengan pluralidad de opciones para la selección del plantel de su preferencia, violando el derecho de “escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas...” (Art.13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

¹¹ Narváez (2007, 50) al estudiar el tema plantea que “Uno de los aspectos más controvertidos del debate sobre el Estado Docente en el país, concierne a la interrogante acerca del momento a partir del cual fue asumido ese principio. Dos perspectivas habría que diferenciar al respecto. Por un lado, la de quienes sostienen que dicha tesis rige la educación venezolana a partir de la Primera República, al considerarse que ya en la Constitución de 1811, en el Capítulo 9º, se les atribuía a los gobiernos provinciales la potestad de crear escuelas, academias y colegios (Márquez Rodríguez, 2005 y Márquez Rodríguez, 1964). Por otra parte, la de aquellos que han optado por hablar de la vigencia de ese principio desde la oportunidad de su establecimiento explícito en el artículo 53 de la Constitución de 1947, y de su definición inequívoca como fundamento doctrinario y administrativo de la educación en los artículos comprendidos del 1º al 6º de la Ley Orgánica de Educación de 1948.”

Una concepción moderada del Estado docente, afecta igualmente al derecho a la educación. Por una parte bajo una apariencia de respeto a la esfera de la educación en libertad impone a las instituciones públicas y privadas tal cantidad de normativas legales y sublegales que prácticamente imposibilita cualquier iniciativa de la comunidad educativa para innovar en áreas de su propio plantel. Por otra parte, mediante actuaciones administrativas, interviene de manera desproporcionada en la vida interna de los planteles privados afectando su viabilidad económica y la calidad del servicio educativo.

La concepción del Estado docente lejos de ver a la educación privada como un aliado esencial de la educación del país, con probados talentos humanos, con experiencia y experticia en el manejo académico y administrativo de instituciones educativas, con proyectos innovadores en lo pedagógico y en los campos científicos y tecnológicos, prefiere entorpecer, dificultar y en oportunidades amenazar el funcionamiento de instituciones educativas privadas a través de una fragosidad normativa creada al efecto.

La educación es un derecho humano fundamental, no solamente contemplado en la Constitución venezolana de 1999 sino consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Derecho humano garantizado por el Estado a toda persona conforme a los principios de progresividad y sin discriminación alguna, su respeto y

garantía, como lo afirma el artículo 19 CRBV, son obligatorios *“para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen.”* No debe olvidarse que el artículo 23 CRVB establece que *“Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorable a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República...”* Todo esto señala inequívocamente el privilegiado lugar que ocupa en la legislación nacional el tema de los derechos humanos¹².

Pero derechos humanos sin justicia constitucional, sin justicia administrativa son simples expresiones retóricas, llenas de simbolismo y buena voluntad,

¹² El mundo jurídico venezolano se estremeció cuando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en decisión del 18 de diciembre de 2008, en el caso de la destitución de los Magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, dejó sin efecto jurídico la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ordenó reintegrar al Poder Judicial a los mencionados magistrados. En la referida decisión la Sala Constitucional declaró inejecutable el fallo de la Corte Interamericana y se solicitó de manera insólita lo siguiente: *“Con fundamento en el principio de colaboración de poderes (artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se solicita al Ejecutivo Nacional proceda a denunciar este Tratado o Convención, ante la evidente usurpación de funciones en que ha incurrido la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, con el fallo objeto de la presente decisión.”*

pero carentes de eficacia normativa¹³. De allí que el constitucionalismo democrático reconoce al ciudadano el derecho a la tutela judicial frente a las violaciones o amenazas de violación de sus derechos fundamentales. La justicia constitucional se constituye entonces en la garantía de la supremacía e integridad del texto constitucional en un doble sentido: por una parte garantizando al ciudadano sus derechos constitucionales con una tutela judicial reforzada que es el amparo constitucional, y por otra parte garantizando la supremacía y efectividad de esas normas a través de un sistema mixto de control de la constitucionalidad de las leyes, y asumiendo la última y máxima interpretación del texto fundamental, atribuciones que ejercerá a través de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Le corresponderá a la Sala Constitucional velar por la uniforme interpretación y aplicación del texto fundamental. De manera que las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre *“el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República.”*

¹³ Casal (2008, 242) al referirse a la justiciabilidad de los derechos sociales afirma. “Además, el reconocimiento de los derechos sociales como derechos humanos conduce en nuestra opinión a la aceptación de su justiciabilidad, que es propia sino de la esencia al menos de la naturaleza de todo derecho. No habría razón para privar a estos derechos de la tutela judicial constitucional e internacionalmente garantizada en relación con todo derecho o interés legítimo.”

En materia de interpretación de derechos humanos la Sala Constitucional está obligada a respetar el denominado “bloque de la constitucionalidad” que comprende no solo el texto fundamental, sus valores y principios sino a las normas nacionales e internacionales con rango constitucional como son los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el país.

En relación a la justicia administrativa o jurisdicción contencioso administrativa, contemplada en el artículo 259 CRBV y en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de junio de 2010 (Gaceta Oficial N° 39.451 del 22.06.2010), le corresponderá conocer de la legalidad de la actuación de la Administración y por otra parte garantizar a los ciudadanos la tutela judicial frente a la actividad u omisión de la Administración Pública.

El intervencionismo de la Administración en la educación venezolana se sustenta tanto en la concepción del “Estado docente” como en la declaratoria de servicio público establecida en el artículo 102 CRBV, lo que ha permitido la aprobación de una minuciosa normativa que lejos de estimular la participación de las familias y de la sociedad en la actividad educadora la limita y restringe. El Estado venezolano y concretamente su Administración parecieran olvidar que los derechos fundamentales tienen un doble carácter al cual se ha hecho referencia.

Cuando la Administración olvida esta doble dimensión de los derechos fundamentales¹⁴, comienzan los problemas que se traducen en actos administrativos violatorios de la legalidad o en violaciones de situaciones jurídicas subjetivas producto de tal actividad administrativa. Le corresponderá a la justicia administrativa preservar la legalidad y garantizar el derecho a la tutela judicial de los particulares frente a las actuaciones y omisiones de la Administración.

Cabe preguntarse entonces, si la sociedad venezolana tiene garantizada la tutela judicial de sus derechos e intereses en materia del derecho a la educación, o si por el contrario la actuación de la Administración no es objeto de control por parte de la justicia administrativa. Estos y otros aspectos serán estudiados en el Capítulo III del presente trabajo a la luz de algunas decisiones de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

¹⁴ Peces-Barba (1999, 469) al aproximarse a un concepto de derechos fundamentales afirma: "Podemos abordar este concepto desde dos puntos de vista, el objetivo, que coincide con su función como normas que forman parte del sistema de identificación del Ordenamiento y el subjetivo, que coincide con su función de derechos cuya titularidad se atribuye por el Derecho Positivo a los grupos en que estas personas estén, y que son elementos esenciales para conseguir en la vida social la libre elección de planes de vida, el ejercicio de la moralidad privada."

CAPITULO I

NATURALEZA, CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

I. Precisiones históricas y filosóficas

La creencia en el progreso ilimitado constituyó una de las ideas centrales de la Ilustración, movimiento cultural que inspiró a la Revolución Francesa. Condorcet (1792) al intervenir en la Asamblea Nacional resume el pensamiento del progreso científico y social indefinido: “La educación con términos sonoros, consiste en ofrecer a todos los individuos de la raza humana los medios para hacer frente a sus necesidades, para asegurar su bienestar, para conocer y ejercer sus derechos, para comprender y cumplir sus obligaciones.” El pensamiento de este filósofo y político francés en palabras de Leclerq (1965, 40) “es el modelo y el manifiesto de la creencia en el progreso, testamento filosófico del siglo XVIII expirante.”

Maritain (1961, 110) critica la noción ilusoria del progreso necesario concebido por Condorcet y critica igualmente “esa negación o aversión del progreso que prevalece hoy entre quienes desesperan del hombre y de la libertad”. El filósofo plantea un movimiento vertical de la persona humana en el seno de la sociedad y afirma que la tensión dinámica entre persona y

sociedad provoca una segunda suerte de movimiento de manera horizontal: “quiero decir un movimiento de progresión de las sociedades al evolucionar en el tiempo.” Es precisamente dentro de esta idea de progreso social, de marcha hacia delante de la especie humana, entendida como un camino de libertad y en libertad, donde encajan los derechos humanos y la lucha secular por su protección y vigencia.

Las consecuencias terribles de la segunda guerra mundial hicieron revivir una conciencia común en la humanidad y buscar en principios trascendentes el fundamento de los derechos humanos, para que no estuvieran sujetos a los vaivenes de regímenes o ideologías totalitarias, negadoras de la dignidad del ser humano. De allí que el principio de la dignidad de la persona se entronca con el fundamento sustancial de los derechos humanos, Serna (2005, 28) expresa lo siguiente:

“...en primer lugar, en una parte importante de las constituciones europeas elaboradas después de 1945 se ha producido una incorporación de la dignidad humana como valor o principio constitucional, y en algunos casos como derecho fundamental, si bien en lo relativo a esto último existen importantes divergencias entre los diferentes sistemas constitucionales. En segundo lugar, la incorporación de la dignidad aparece asociada de un modo u otro a la idea de su intangibilidad o inviolabilidad, y al deber de protegerla y respetarla. En tercer lugar, en algunos casos la idea de la dignidad se relaciona con ciertos derechos, entre los que destacan el derecho a la integridad física y moral, la interdicción de la tortura y de las penas o tratos inhumanos y degradantes, e honor, la igualdad o no discriminación, etc.”

En todo caso ya sea como valor, principio o derecho fundamental, ya sea asociada a la idea de intangibilidad o inviolabilidad, o relacionado con ciertos derechos, la idea de la dignidad de la persona humana aparece como sólido fundamento de los DDHH y así lo ha reconocido la legislación constitucional contemporánea. Las anteriores precisiones permiten ubicar al derecho a la educación, como un derecho humano de dos dimensiones, por una parte el carácter objetivo o prestacional como responsabilidad del Estado y por la otra el carácter subjetivo o de libertad educativa en manos de las familias y de la sociedad en general¹⁵.

II. La educación un derecho humano de carácter social

¹⁵ El profesor alemán Böckenförde (1993, 64) al estudiar la teoría de los derechos fundamentales del Estado social ha afirmado: "La teoría de los derechos fundamentales del Estado social pretende superar este desdoblamiento entre la libertad jurídica y libertad real. **Para ello los derechos fundamentales ya no tienen un solo carácter delimitador-negativo, sino que al mismo tiempo facilitan pretensiones de prestación social ante el Estado.** Como contenido de la garantía no se presenta sólo la libertad jurídicamente abstracta, sino la real. Aquí subyacen dos cosas : de un lado, la obligación del Estado derivada de los singulares derechos fundamentales de procurar los presupuestos sociales necesarios para la realización de la libertad de los derechos fundamentales, una especie de posición de garante para la implantación de la libertad en la realidad constitucional, y del otro, el procuramiento de pretensiones de derecho fundamental a tales pretensiones estatales, o, en su caso, a la participación en instituciones estatales o procuradas por el Estado que sirven a la realización de la libertad de los derechos fundamentales". Comentario del autor: Un buen ejemplo de lo anteriormente expresado sería la libertad de enseñanza privada establecida en el art. 7,4 de la Ley Fundamental Alemana y el amplio deber estatal de subvencionarla. (Negrilla agregada)

Partiendo de la premisa de la “condición de educabilidad de todo ser humano” (Cussianovich, 2001) entendida como el carácter perfectible del ser humano, que parte de una visión trascendente del hombre que lucha por alcanzar su perfección durante su tránsito vital. Esa condición de educabilidad solo puede ser alcanzada en sociedad, en una primera etapa en la unidad familiar, en una segunda en relación con otros seres humanos. Con acierto afirma Leclerq (1965, 237):

“La razón de ser de la sociedad es la de ayudar a los hombres a alcanzar su fin. El fin del hombre sobre la tierra es trabajar para el progreso humano, alcanzando primeramente su propia perfección y ayudando después a los demás hombres a perfeccionarse...La sociedad tiene por objeto, primeramente organizar condiciones de vida que permitan una perfección necesariamente creciente.”

El ser humano alcanzará su propio fin en comunión, en relación con otros seres humanos, ejercitando su “condición de educabilidad”. De allí se deriva una primera conclusión que es entender al derecho a la educación como un derecho humano de carácter social, tal como lo reconoce el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” del 16 de diciembre de 1966.

Fernández (2004, 260-261) al referirse al derecho a la educación dentro del Pacto Internacional mencionado, expresa:

“Sin embargo este énfasis ha ocultado dimensiones importantes del derecho a la educación contemplados en el artículo 18 del Pacto Internacional relativo a los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Pero mencionar estos dos textos sería insuficiente para valorar en su medida exacta el contenido del derecho a la

educación. Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 hasta la Declaración Universal de la Diversidad Cultural de 2001 más de una docena de instrumentos internacionales se refieren a este derecho abarcándolo en sus múltiples facetas (Fernández/Jenker, 1995). En realidad se puede decir sin temor a equivocarnos, que el derecho a la educación es a la vez derecho social, económico, civil, político y cultural.”

Puede concluirse de manera preliminar que el derecho a la educación por su riqueza de contenido, por la amplitud de aspectos que aborda y por sus alcances individuales y sociales no puede encasillarse dentro de una clasificación rígida, en todo caso la educación podría considerarse como un derecho de la sociedad, entendiendo por sociedad aquella organización de seres humanos vinculados por principios y valores, sometidos a leyes comunes y que persiguen su propio desarrollo dentro de esferas de libertad, tolerancia y convivencia pacífica.

1. La dimensión prestacional del derecho a la educación

Dentro de la evolución política de las sociedades la presencia del Estado se impone con mayor o menor fuerza de acuerdo a la ideología que sustenta a las distintas forma de gobierno. Se impone entonces entender que no siempre hay coincidencias en los fines del Estado, estos dependerán de las circunstancias políticas, históricas, sociales, económicas que se viven en un determinado país.

Garrido (citado por Araujo, 2003, 23) expresa lo siguiente:

“No puede resolverse a priori la cuestión de cuáles son los fines del Estado, pues la historia nos demuestra que tal cuestión es variable y contingente. Pero si es posible señalar cuáles son las posturas teóricas que caben en la materia. Tres son fundamentalmente: la individualista, la socialista y la intervencionista.”

Puede afirmarse que esos “fines” van a definirse de acuerdo a la mayor o menor presencia de la organización estatal. Para alcanzarlos el Estado debe desarrollar una actividad denominados “cometidos” y su mayor o menor extensión dependerá, como lo expresa Sayagués, de las actividades o tareas que el derecho asigne a las entidades estatales.

Le corresponderá al derecho estudiar la estructura político-administrativa de las entidades estatales y fijar su régimen jurídico, bien lo dice Sayagués “En otras palabras, el aspecto jurídico de su organización y de sus cometidos.”

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, establece en el artículo 3 los fines del Estado:

“El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.”

Los cometidos estatales serán direccionados por los fines establecidos en la Constitución y señala a la educación y al trabajo como los procesos fundamentales para alcanzarlos. En ese orden de ideas cabe preguntarse

¿de qué manera el Estado venezolano podrá desarrollar esos cometidos?, ¿podrá el Estado venezolano asumir por sí mismo el cumplimiento de tales cometidos?, ¿puede el Estado venezolano asumir hegemónicamente el desarrollo de esos cometidos?

Para encontrar respuesta a tales interrogantes debe acudir al artículo 2 de la CRBV que establece:

“Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.”

Precisado que el Estado podrá desarrollar sus cometidos dentro del marco “democrático y social de Derecho y de Justicia”, surge analizar dentro de ese marco la prestación de servicios públicos, como actividades bajo un régimen de derecho público.

Dentro de los servicios públicos, pueden encontrarse una amplia variedad, todo va a depender de las posturas ideológicas y/o criterios políticos de los gobiernos de turno para declarar determinados sectores de la actividad nacional dentro de ese régimen público especial. Así algunos autores señalan, servicios públicos nacionales, municipales o mixtos; servicios públicos obligatorios y facultativos; servicios públicos esenciales y secundarios; servicios públicos propios o impropios. El tema de las clasificaciones de los servicios públicos ha sido estudiado por el profesor

Araujo-Juárez en sus obras “Manual de Derecho de los Servicios Públicos” (2003) y “Derecho Administrativo General, Servicios Públicos” (2010), por escapar al propósito de la presente monografía no se profundizará en el tema.

Si interesa una especial referencia a los servicios sociales entendidos como la actividad desarrollada para impulsar el progreso de la cultura, la salud, la previsión social, el deporte, la educación. Sayagués (1974, 78) afirma sobre este particular: “El cumplimiento de estos fines puede lograrse de muy distintas formas y especialmente mediante la organización de servicios administrativos a los cuáles se asignan determinados cometidos. El conjunto de actividades que realizan dichas administraciones, constituyen servicios sociales.”

El artículo 102 de la CRBV declaró a la educación como servicio público. El constituyente venezolano de 1999 mantuvo y amplió la tesis del “Estado docente” que encontró en la declaratoria de la educación como servicio público su máxima expresión.

Araujo (2003,91) al referirse a esa “voluntad del constituyente” expresa lo siguiente:

“Es sabido de manera tradicional, que la intención del Poder Público es requerida para que se pueda calificar a una actividad como servicio público (Jèze, De Laubadere). En el caso de los servicios públicos constitucionales, es la voluntad de la autoridad

constitucional la que determina la obligación constitucional del funcionamiento del servicio público de que se trate.”

Con anterioridad a la Constitución de 1999, la educación fue declarada como servicio público por la Ley Orgánica de Educación de 1980, en el artículo 4 que estableció:

“La educación, como medio de mejoramiento de la comunidad y factor primordial del desarrollo nacional, es un servicio público prestado por el Estado, o impartido por los particulares dentro de los principios y normas establecidos en la ley, bajo la suprema inspección y vigilancia de aquél y con su estímulo y protección moral y material.”

En el caso de la Constitución de 1961 no se declaró a la educación como servicio público, antes bien el artículo 79 consagró de manera específica la libertad de enseñanza y el estímulo y protección del Estado a la educación privada¹⁶. Por su parte la Ley Orgánica de Educación de 1980 si bien declaró a la educación como un servicio público, señaló que éste podría ser impartido por particulares y que contaría con el estímulo y protección moral y material del Estado.

¹⁶ La Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia en decisión del 19 de agosto de 1993, caso CAVEP y Asociación Nacional de institutos Educativos Privados y otros contra la Resolución Conjunta N° 1700 y 899 de los Ministerios de Fomento y de Educación, Exp. 9989 y 9992, calificó a la educación como un servicio público en los siguientes términos: “...Ahora bien, la Constitución (léase la de 1961) erige en servicio público la educación (artículo 80 primer aparte)...” Comentario del autor: el artículo citado en su primer aparte solo expresaba: “El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados.” De aquí a expresar que la Constitución calificó a la educación como servicio público hay un gran trecho.

Hernández-Mendible al estudiar el tema de la nacionalización de los servicios expresa que en algunos casos el Estado asume el control de actividades, bienes, servicios o industrias determinadas, sin constituir formalmente un monopolio público, dejando abierta una posibilidad para que se produzca una participación privada siempre bajo el control, supervisión y dirección del Estado. Y afirma lo siguiente:

“Conforme a esta concepción, la educación evidentemente pública, por sus propias características, puede ser gestionada por el propio Estado o puede ser gestionada por los particulares, quienes deben obtener la autorización de aquél para realizar una actividad que ha asumido como propia. En fin, se trata de una actividad de titularidad pública, que conforme a las políticas públicas diseñadas sobre la misma pueden ser gestionadas de manera pública o de manera privada, pero bajo la supervisión, control y dirección del Estado.” (La Nacionalización de los Servicios Públicos en Venezuela. www.juridicos.unam.mx)

Esta posición sobre la titularidad pública de la educación en Venezuela no es pacífica. Linares (2001) mantiene que entender a la educación como un servicio público no solo en el caso que sea impartida por el Estado sino también cuando es ejercida por los particulares, significaría que tal actividad está reservada al Estado, por lo cual solo podría ser efectuada por los particulares previa autorización o concesión estatal. El autor sostiene que “tal construcción es, en nuestra opinión, abiertamente inconstitucional” por cuanto el artículo 106 CRBV prevé paridad de ámbito tanto al derecho a acceder a la educación como a la libertad de educar.

Por su parte Anzola y Herrera (2010, 149) plantean que la educación es una actividad de interés general¹⁷, no reservada al Estado resulta entonces “impropio y contrario a toda teoría jurídica calificarla, y más aún, tratarla como servicio público, por más que en Venezuela, por falta de técnica legislativa (y por falta de corrección jurisprudencial de tal defecto) se califique a ciertas actividades económicas que son de interés general como servicios públicos, aún cuando no están reservadas al Estado.”

Los referidos autores suscriben la afirmación de Linares Benzo en cuanto a que el régimen que regula la educación en Venezuela “es y ha sido un régimen cuasi totalitario, que hace depender todo acto educativo de los funcionarios del Ministerio de Educación.” El denominado “Estado docente” ha venido acentuándose en los últimos años, reflejado en un mayor intervencionismo oficial en la vida académica y administrativa de los planteles bien sean públicos o privados.

La obligación prestacional del Estado en materia educativa comprende fundamentalmente ofrecer una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, así como garantizar la obligatoriedad en todos sus niveles y la gratuidad en las instituciones del

¹⁷ El término “servicios de interés general” es un aporte del Derecho Comunitario Europeo, que se emplea para referirse a los servicios sometidos o no a la disciplina de mercado, que las autoridades públicas consideran de interés general y están sometidas a obligaciones específicas de servicio público. Este concepto coincide con la noción tradicional de servicio público en su elemento material (prestaciones) y finalístico (interés general), pero sin coincidir en la característica subjetiva del servicio público, ya que la titularidad de la actividad no se reserva al Estado.

Estado hasta el pregrado universitario. Para alcanzar esos objetivos el Estado realizará las inversiones necesarias de acuerdo a las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Por otra parte contempla el artículo 103 CRBV el Estado creará y sostendrá instituciones, servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo.

El carácter prestacional del Estado en materia educativa es una de las dimensiones del derecho humano a la educación y no puede entenderse como una licencia para someter a la educación a rigurosos controles que a todas luces atenta contra la libertad de enseñanza y contra la educación en libertad. En otras palabras la libertad en materia educativa es un elemento esencial, sin ella la comunidad educativa, bien sea de carácter pública o privada, dejaría de cumplir su objetivo de “desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo...” (Artículo 102 CRBV)

Este importante aspecto del derecho a la educación ha sido ampliamente estudiado por Tomasevski quien ha expresado:

“El derecho internacional de los derechos humanos obliga a los estados a asegurar que cada chico y cada chica tenga acceso a la educación pero también les prohíbe monopolizarla para que no se transforme en adoctrinamiento institucionalizado. Estas son obligaciones jurídicas más que afirmaciones empíricas. De hecho, existen pocos estados que aseguren el acceso a la educación a todos los chicos y chicas, garantizando protección plena de los

derechos humanos dentro de la educación, al tiempo que respetan la libertad de establecer escuelas alternativas a las ofrecidas por el Estado.” (2004, 30)

El “Estado docente” cumplió una importante etapa en la educación venezolana, correspondió a un momento histórico que requería la presencia activa y militante del Estado¹⁸. Esa tesis se sembró en el magisterio venezolano y en la dirigencia política del país a partir de la revolución de octubre de 1945. El pedagogo venezolano Luis Beltrán Prieto Figueroa fue su máximo exponente, en una conferencia dictada en la escuela normal Miguel Antonio Caro en agosto de 1946 expresó: “Todo Estado responsable y con autoridad real asume como función suya la orientación general de la educación. Esa orientación expresa su doctrina política y en consecuencia, conforma la conciencia de los ciudadanos.” (Fundación Polar, 1997, 3-744)

La Constitución de 1999 lejos de ensayar otras tesis más adecuadas a las nuevas realidades históricas, sociales, económicas y tecnológicas, acentuó en mayor grado el intervencionismo estatal en materia educativa, ahora sustentado por el socialismo como ideología dominante.

¹⁸ M. Fermín (1973, 142) afirma que “El basamento ideológico de la educación aplicada de 1945 a 1948 estuvo concretado en los principios sociales y políticos contenidos en la Constitución de 1947 y en la Ley Orgánica de Educación de 1948...La Ley de Educación de 1948 recogía en gran parte el fruto de la experiencia de los años transcurridos de 1936 a 1948 y condensaba el pensamiento doctrinario de los hombres que venían luchando en Venezuela por una educación al servicio de las clases populares...Dentro de los principios sociales y políticos establecidos en la Ley sobresalen: la educación como función social esencial del Estado, principio básico del Estado Docente...”

2. La dimensión de la libertad dentro del derecho a la educación

Corresponde ahora estudiar la dimensión de la educación en libertad, denominada también libertad de enseñanza en el contexto del derecho a la educación en Venezuela. En efecto el derecho a la educación está estrechamente vinculado al concepto de libertad, no puede entenderse el proceso educativo sino es dentro de un espíritu de libertad, de respeto, de tolerancia entre sus principales actores: educandos, educadores, familia, sociedad, Estado. A todos les corresponde desempeñar un rol dentro de la urdimbre educativa. De allí la resistencia que ha levantado y levanta todo intento monopolizador de la educación por parte del Estado. Linares (2001, 224) al estudiar el tema de la libertad de educar contemplada en el artículo 106 CRBV dice que la garantía de la educación privada va más allá que el permitir a los particulares educar “como si fueran del sector público”, siguiendo el mismo modelo y el mismo esquema, en este particular afirma:

“Implica, muy por el contrario, la apertura del sistema educativo a múltiples idearios y modelos, tanto en el sector público como en el privado, modelos que podrán ser tan diferentes como permita el marco general de valores que establece la Constitución. Así, el artículo 106 es contrariado cuando se entiende que la educación privada es una concesión del Estado, que se resuelve en definitiva en permitir escuelas idénticas a las del sector público, pero con financiamiento privado, como paradójicamente está construido buena parte del ordenamiento jurídico vigente.”

Frente a esa tentación hegemónica del estado docente de ocupar todos los espacios de la educación se encuentra la “libertad de enseñanza” como

valor y como derecho a ser preservado y respetado en el ordenamiento jurídico positivo. Martínez (2004, 42) analizando este hecho ha expresado:

“Más de una vez, en efecto, se ha podido presentar públicamente a los defensores de la libertad de enseñanza como despreocupados del derecho a la educación de todos y en condiciones de igualdad. Seguro que la inmensa mayoría de quienes creen en la libertad de enseñanza y la sostienen y defienden rechazan esa acusación. Mucho más frecuente ha sido y es, en cambio, que quienes invocan el derecho a la educación posterguen y marginen la libertad de enseñanza, particularmente en algunas de sus más cruciales exigencias.”

Resulta entonces pertinente afirmar que no hay derecho a la educación sin libertad de enseñanza, o dicho en otras palabras el derecho a la educación implica necesariamente la libertad de enseñanza, pues la libertad es un componente esencial del derecho a la educación.

En Venezuela el tema de la libertad de enseñanza ha sido ampliamente debatido, ha suscitado discusiones y enfrentamiento importantes en escenarios públicos y privados. La libertad de enseñanza es un derecho histórico consagrado en todas las constituciones a partir de la primera de 1811. Si bien se ha mantenido en su esencia, las especiales características de cada época se reflejan nítidamente en los debates surgidos en la opinión pública o en el congreso sobre el tema¹⁹.

¹⁹ Tres importantes momentos permiten ejemplificar esa afirmación: a) La discusión en el seno de la Convención Nacional reunida en Valencia a raíz de la caída de Monagas que sancionó la Constitución de 1858 y donde se discutió ampliamente sobre el derecho de “poder dar y recibir educación” ,b) La discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1947 sobre la libertad de educación y c) El amplio debate nacional surgido en el año 2000 sobre la promulgación del decreto 1.011 que creó

La dimensión de la libertad de enseñanza se encuentra en casi todos los tratados y declaraciones sobre el derecho a la educación. Así como hay coincidencias en señalar que la educación tiene como objeto el pleno desarrollo de la personalidad y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, también esos tratados reconocen la libertad de los padres a escoger para sus hijos escuelas distintas a las públicas, bien sea por motivos religiosos, morales, lingüísticos u otros, siempre y cuando no persiga la exclusión y más bien abra nuevas posibilidades y nuevos modelos alternativos de enseñanza a los que proporciona el Estado.

Esta dimensión del derecho a la educación en libertad brinda a la sociedad la posibilidad de educar a los hijos bajo criterios y valores definidos por las propias familias, dentro del marco legal establecido al efecto²⁰. La libertad de enseñanza acarrea una alta responsabilidad por parte de quienes asuman

un cuerpo especial de supervisores educativos que violentó principios constitucionales y legales y la firma de un polémico convenio educativo con la república de Cuba ese mismo año.

²⁰ La Doctrina Social de la Iglesia (2005, 126) al referirse a este importante aspecto ha señalado: “Los padres son los primeros, pero no los únicos, educadores de sus hijos. Corresponde a ellos, por tanto, ejercer con sentido de responsabilidad, la labor educativa en estrecha y vigilante colaboración con los organismos civiles y eclesiales. ‘La misma dimensión comunitaria, civil y eclesial, del hombre exige y conduce a una acción más amplia y articulada, fruto de la colaboración ordenada de las diversas fuerzas educativas. Éstas son necesarias, aunque cada uno pueda y debe intervenir con su competencia y con su contribución propias’. Los padres tienen el derecho a elegir los instrumentos formativos conforme a sus propias convicciones y a buscar los medios que puedan ayudarles mejor en su misión educativa, incluso en el ámbito espiritual y religioso. Las autoridades públicas tienen la obligación de garantizar este derecho y de asegurar las condiciones concretas que permitan su ejercicio. En este contexto, se sitúa el tema de la colaboración entre familia e institución escolar.”

la tarea de promover, dirigir y mantener planteles educacionales privados. Por una parte deben observar y acatar la legislación positiva en la materia, ofrecer alternativas y modelos educativos innovadores y por otra parte brindar un servicio educativo de calidad a precios justos que permita la incorporación del mayor número de alumnos a los referidos planteles.

Una esfera de libertad en las instituciones públicas y privadas

La libertad de enseñanza no debe entenderse solamente como la posibilidad del establecimiento de instituciones educativas privadas; la libertad de enseñanza comprende también una esfera de libertad a las instituciones educativas públicas y privadas para definir, por ejemplo, su propio proyecto educativo, adaptado a las especiales circunstancias de la comunidad donde preste sus servicios²¹. Igualmente puede entenderse que la libertad de enseñanza es un camino para alcanzar una mayor descentralización del servicio educativo público, para hacerlo más cercano a las comunidades. Resulta inconcebible que ni los municipios ni los estados como entidades político territoriales tengan injerencia en la definición de las políticas educativa a ningún nivel del sistema educativo oficial en Venezuela.

²¹Con especial acierto ha expresado la sentencia 5/1981, de 13 de febrero del Tribunal Constitucional Español los siguientes conceptos: "El derecho que el artículo 34 de la L.O.E.C.E. reconoce a los titulares de los centros privados para 'establecer un ideario educativo propio dentro del respeto a los principios y declaraciones de la Constitución', forma parte de la libertad de creación de centros, en cuanto equivale a la posibilidad de dotar a éstos de un carácter u orientación propios. **Esta especificidad explica la garantía constitucional de creación de centros docentes que, en otro caso, no sería más que una expresión concreta del principio de libertad de empresa que también la Constitución (art. 38) consagra.**" (Martínez López- Muñiz, 2006**, 807)(negrilla nuestra)

Uno de los efectos negativos de la concepción del Estado docente es la concentración y/o centralización de todos los aspectos relacionados con el sistema escolar, bien sean académicos, pedagógicos u organizacionales. Esta centralización ahoga iniciativas innovadoras de los propios planteles y de las comunidades educativas, así como invade espacios propios de la vida escolar. De allí que la libertad de educación debería entenderse como un eje transversal de las políticas del sector, para convertirse en factor dinamizante, innovador y motivador de la actividad educativa. En este sentido la legislación debería concebirse como leyes de base y leyes de desarrollo, técnica legislativa que se aplica cuando sobre una misma materia recaen potestades legislativas diferentes. A la potestad legislativa nacional le correspondería los aspectos básicos y generales de la educación, dejando el desarrollo y su instrumentación a los niveles estatales y locales.

Fernández (2004, 272) trae un interesante planteamiento de M. Mehedí formulado en un informe presentado a la Subcomisión de promoción y Protección de los DDHH:

“En el informe antes citado M. Mehedí afirma con respecto a este tema: como el primer objetivo de la educación es el desarrollo de la persona humana, no debe ser de la competencia exclusiva del Estado. **La formación en la libertad y en la responsabilidad sólo puede tener lugar en un sistema escolar basado en la libertad y la responsabilidad de todos los agentes y es difícil que una escuela estrictamente estatal pueda favorecer la participación de todos en la responsabilidad educativa.**”
(Negrilla agregada)

Comenta el citado experto que el rechazo al monopolio educativo por parte del Estado debe implicar la promoción al pluralismo educativo. Pluralismo por lo demás reconocido expresamente en las declaraciones y tratados internacionales sobre derechos humanos.

La Constitución de 1999 al referirse a los principios rectores de la educación señala que la misma está fundamentada en todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática, en este contexto se puede preguntar si el pluralismo educativo no sería la mejor garantía para alcanzar esos objetivos establecidos en el texto fundamental.

III. Del Estado docente a la Sociedad del conocimiento²²

No está en discusión la presencia del Estado dentro del sistema educativo. Si está en discusión la pretensión hegemónica del Estado dentro del sistema educativo.

²² Rama (agosto 2007) ha expresado al referirse a los cambios en materia educativa de estos tiempos lo siguiente: "Una nueva educación está naciendo entre nosotros: es la educación de la sociedad del conocimiento. La educación presencial exclusiva fue la dominante de la sociedad industrial. Hoy la sociedad del conocimiento está planteando la creación de una nueva modalidad educativa, que tiene escalas diferenciadas, que no tiene fronteras, que permite un fraccionamiento de los procesos educativos localizando en un país las tutorías, en otro los software o hardwares, en otros los alumnos o los profesores, en una lógica que permite una educación supranacional."

El Estado docente fue la respuesta más estructurada y adecuada a unas especiales circunstancias políticas, sociales y económicas del país. Venezuela venía de un convulsionado siglo XIX, caracterizado por las guerras civiles, el caudillismo y la anarquía institucional²³. Venezuela era un país desarticulado, pobre, con una población mayoritariamente rural, con muy bajos niveles de escolaridad.

Para 1909 el número de alumnos totalizaba 48.718 estudiantes. Salcedo Bastardo (1970) expresa que es deprimente el panorama educativo de Venezuela para 1935 y cita los siguientes números:

“60% de los habitantes mayores de 18 años son analfabetas; el 80% de los niños de 7 a 14 años no asiste a la escuela; la matrícula total nacional es de 123.000 alumnos; apenas se cuenta con 1.919 maestros federales, de los cuales únicamente 60 son graduados; las dos escuelas normales existentes tienen 115 cursantes. En toda la República funcionan tres liceos y 15 colegios federales. La matrícula de las universidades de Caracas y Mérida suman 1.500 alumnos.”

Casi un siglo más tarde, para el año escolar 2005-2006 de acuerdo al Ministerio del Poder Popular para Educación, la población estudiantil matriculada entre los niveles de educación inicial y educación media, diversificada y profesional era de 6.567.865 estudiantes (Educación inicial: 1.010.946; Educación básica: 4.885.779; Educación media, diversificada y

²³ Para profundizar sobre el tema educativo venezolano se recomienda leer el prolijo trabajo del ex ministro de educación Rafael Fernández Heres titulado “La Instrucción de la generalidad” Historia de la Educación en Venezuela 1830-1980. Ediciones del Ministerio de Educación, Conmemoración del Centenario del Ministerio de Educación 1881-1981

profesional: 671.140), distribuidos a lo largo de la geografía nacional en 25.835 planteles y unidades educativas (Fuente: MPPE, año escolar 2005-2006). Para el año 2004 Venezuela contaba en la etapa de la educación superior con más de 1.074.350 matriculados en 168 instituciones, de las cuales 73 públicas y 95 privadas. (Fuente: CNU/OPSU, 2004)

No puede desconocerse el avance cuantitativo del país en materia educativa principalmente a partir del advenimiento democrático en enero de 1958, esfuerzo colectivo tanto del sector público como privado que permite exhibir esos importantes números. Sin embargo desde las últimas décadas del siglo XX se viene planteando con insistencia la crisis del modelo educativo venezolano²⁴.

1. Un país rico en diagnóstico y pobre en soluciones

Venezuela es un país rico en diagnósticos y pobre en soluciones. En el período presidencial de Jaime Lusinchi se nombró una Comisión de alto nivel para el estudio del Proyecto Educativo Nacional (1986)²⁵. La referida Comisión presentó el 05 de septiembre de 1986 las conclusiones de sus

²⁴ Virtuoso S.J. expresó sobre este tema lo siguiente: "Venezuela tiene graves fallas en su sistema educativo. No es suficiente el incremento de la matrícula estudiantil de cualquier modo. Sin calidad educativa se desmejora la inclusión y se pierde impacto, ya que no está asegurada la prosecución y el éxito de los egresados." (El Universal, 28.04.2011, 3-6)

²⁵ Comisión Presidencial designada mediante Resolución del Ministro de Educación No 154 del 14 de marzo de 1985, integrada por Arturo Uslar Pietri quien la coordinó, Orlando Albornoz, Senta Essenfeld, Felipe Bezara, Arnoldo Gabaldón, Antonio Luis Cárdenas, Ignacio Iribarren T., Germán Carrera Damas, Iván Olaizola, Edmundo Chirinos, Enrique Pérez Olivares, Luis Beltrán Prieto Figueroa y Pedro Rincón Gutiérrez.

deliberaciones, que se desarrollaron en más de 70 reuniones durante 17 meses. Contaron con el apoyo del Ministerio de Educación, de los organismos técnicos dependientes de ese despacho, además de instituciones públicas y privadas de carácter educativo, de gremios docentes, núcleos de investigación y asociaciones de estudiantes. El texto presentado “representa el consenso y acuerdo de criterio que han alcanzado, a lo largo de tantas jornadas de estudio análisis, los miembros de la Comisión y, por tanto, puede considerarse como una opinión equilibrada, ajena a todo interés de secta o de ideología excluyente...”

La Comisión en sus palabras iniciales reflexiona sobre la situación de la educación venezolana y expresa sin cortapisa alguna:

“En Venezuela esa preocupación tiene características propias. La opinión ilustrada del país parece compartir el criterio de que el sistema educativo definido en nuestras leyes, y en la acción de gobierno, adolece de graves defectos y no es el más adecuado para el presente y el futuro del país. Parece demasiado rígido, abstracto y poco adecuado a los requerimientos de las transformaciones que sufre y va a sufrir la sociedad venezolana, en un futuro inmediato y bajo el impacto de las grandes innovaciones científicas y tecnológicas que caracterizan al mundo actual.” (1986, 19)

El referido Informe señala que la sociedad venezolana carece de mecanismos que le permita formular demandas específicas al sistema educativo y que el Estado no tiene medios institucionales para anticipar y precisar las necesidades que la sociedad espera ver satisfechas por dicho sistema. El informe es claro al ratificar que **la educación es un asunto de**

interés nacional que trasciende al Estado e involucra a todos los sectores sociales, de tal manera que debe promoverse el consenso nacional en torno a las políticas educativas que pueden derivarse de las conclusiones del Informe en cuestión.

El Informe se estructura 4 partes: I. Introducción; II. Visión general de la educación en Venezuela; III. Recomendaciones; IV. Conclusión. Sin duda es un esfuerzo que debe ser reconocido y tomado en cuenta a la hora de formular políticas educativas de carácter nacional pues no esconde segundas intenciones en cuanto a lo político o al elemento ideológico.

Entre las fallas y deficiencias de la educación en Venezuela se menciona el igualitarismo, en este sentido afirma que los tres supuestos básicos que lo sustenta son: a) que todos los planteles son iguales y tienen la posibilidad y medios para impartir un mismo y solo tipo de enseñanza; b) que todos los docentes tienen la preparación y capacidad necesaria para impartir una enseñanza que exige del maestro elevadas capacidades de inteligencia, creatividad y discernimiento; y c) que todos los educandos tienen las mismas características para participar en un sistema único que no toma en cuenta sus diferencias personales. “Suponer que todos los alumnos tienen las mismas aptitudes y puedan dar e mismo rendimiento es renunciar a dar a cada uno de ellos la educación que les conviene.” (p. 32)

Por otra parte señala el Informe que la excesiva uniformidad del sistema educativo ha conducido al diseño de programas que desconocen la

pluralidad local, regional, cultural y étnica, aún cuando la intención que se pretenda sea otra.

El documento citado señala entre otras deficiencias a la gestión del sistema educativo, y entre otros aspectos indica que el Ministerio de Educación como máximo órgano responsable de la gestión educativa del Estado, concentra excesivamente la operación y administración del proceso educativo. El centralismo exacerbado de la gestión trasciende el ámbito de la organización. Las zonas educativas son meros órganos territoriales ejecutores de las decisiones adoptadas en el Ministerio. Revela igualmente que **“el proceso de toma de decisiones sobre aspectos educativos está organizado de una manera rígida y absolutamente vertical, que impide la participación real de las entidades regionales, y de las propias instituciones, en la conducción educacional en conformidad con las demandas regionales y las características de cada institución y de los propios educadores.”** (p. 44) (Negrilla agregada)

El informe elaborado bajo la coordinación del intelectual venezolano Arturo Uslar Pietri realizó un singular esfuerzo que merece reconocimiento, sin embargo a pesar de señalar de una manera consistente las fallas y deficiencias de la educación venezolana y de aportar importantes recomendaciones en cuanto a los principios fundamentales del proyecto educativo nacional, del sistema educativo formal y de las otras modalidades de la educación como la especial, de adultos y la no formal, es tímido en

cuanto a señalar que una de las causas profundas de tales fallas y deficiencias es precisamente la hegemonía que en materia educativa ha asumido el Estado venezolano. No hay ningún reconocimiento a la educación privada como factor fundamental en el proceso educativo nacional. Aún cuando reconoce el doble papel de la educación en cuanto a la función formadora del ser social y en cuanto a la función transformadora a tono con las exigencias sociales, no menciona a la libertad como valor esencial del hecho educativo y del ser humano. Sin embargo debe mencionarse que cuando el Informe señala que los planes de estudio y los programas deben tener la flexibilidad para adaptarse a la realidad de la escuela, cuando indica que el contenido curricular debe tomar en cuenta la noción de pluralidad de situaciones culturales para adaptar los planes y programas a la realidad de cada escuela, cuando menciona que debe estimularse en la escuela la creatividad, el espíritu crítico y la capacidad de investigación y de innovación, cuando se refiere a la necesidad de desarrollar un sistema educativo de excelencia, “Por ende, la acción educativa debe orientarse a mejorar lo existente sin descuidar la expansión natural.”, cuando indica que la estructura del sistema educativo debe fundamentarse en una integración que partiendo de situaciones locales, se articule regionalmente y luego nacionalmente, y que para lograr esa flexibilización debe ser mediante un proceso de descentralización, entendido como la transferencia a instancias inferiores de facultades de

gestión académica y administrativa. Para alcanzar todas esas propuestas se requiere entender que el derecho a la educación tiene dos dimensiones una dimensión prestacional cuya responsabilidad recae fundamentalmente en el Estado y una dimensión de educación en libertad o libertad de enseñanza donde participan de manera conjunta educandos, educadores, familia, sociedad y Estado en el diseño, aplicación y seguimiento de las políticas educativas. Mientras no exista el pleno reconocimiento de la esfera de libertad que contiene el derecho a la educación todo intento de reforma educativa carecerá de base de sustentación.

El Informe de la Comisión Presidencial fue remitido por el Ministro de Educación al Consejo Nacional de Educación presidido por Ruth Lerner de Almea, con el fin de que emitiera opinión sobre su contenido. El Ministro de Educación recibió respuesta en febrero de 1987, en ella se criticaron algunas afirmaciones y conceptos del Informe, pero se le reconoce que “representa un valioso aporte para el futuro de nación, especialmente en un sistema tan vital para la democracia como es el desarrollo del Sistema Nacional Educativo Nacional, en el cual persisten numerosas fallas.” (Citado por Herrera Campins, 2000, 165)

2. Y continuaron los diagnósticos...

Venezuela fue sacudida en febrero de 1992 por un intento de golpe de estado, a raíz de esos acontecimientos un grupo de personalidades de la

vida nacional asumió la tarea de integrar el Consejo Consultivo de la Presidencia de la República. Aquel conjunto de ciudadano intentó restablecer la comunicación entre la sociedad civil y el gobierno presidido por Carlos Andrés Pérez. “La conjunción de méritos, seriedad, trayectoria de honestidad y propósitos sanos, permitió generar la credibilidad indispensable para servir como interlocutores.” Los acontecimientos políticos posteriores son ampliamente conocidos, pero no restan valor a las reflexiones y recomendaciones que sobre diversos aspectos de la vida nacional formularon: Pedro Pablo Aguilar, Pedro Palma, Ruth de Krivoy, Pedro Rincón Gutiérrez, Domingo Maza Zavala, Julio Sosa Rodríguez, José Melich Orsini y Ramón J. Velásquez.

Al comenzar el análisis del tema educativo el referido Consejo Consultivo expresó:

“La crisis educativa es un clamor nacional. Esta se expresa en la limitada atención del preescolar, las crecientes cifras de analfabetismo absoluto y funcional, la alta deserción en los niveles de educación básica y diversificada, la desarticulación de las etapas educativas, el bajo rendimiento universitario, el anacronismo de los métodos pedagógicos, la proliferación de instituciones de educación superior, el excedente de profesionales no requeridos por el desarrollo del país, y el limitado desarrollo científico y tecnológico.

Sobre todos esos aspectos existen enjundiosos estudios que plantean diagnósticos precisos y soluciones apropiadas, tal como el Informe de la Comisión Presidencial para la Reforma Educativa. Este trabajo debe reactivarse y actualizar su análisis en función de la realidad presente para acometer las reformas allí planteadas.” (Consejo Consultivo de la Presidencia de la República, 1992, 38)

La situación política del país sufrió profundas transformaciones durante aquellos seis años transcurridos entre el Informe de la Comisión Presidencial para el Estudio del Proyecto Educativo Nacional de septiembre de 1986 y las Recomendaciones del Consejo Consultivo al Presidente de la República de marzo de 1992. El país se vio envuelto en una crisis política sin precedente que condujo al juicio y renuncia del presidente Carlos Andrés Pérez en mayo de 1993 y a la elección por parte del Congreso de la República de Ramón J. Velásquez como Presidente de la República en junio de 1993. En mayo de 1996 la Corte Suprema de Justicia condenó a Pérez por el delito de malversación genérica agravada. En diciembre de 1993 es electo presidente de la República Rafael Caldera.

El Ministro de Educación Antonio Luis Cárdenas del recién estrenado gobierno de Caldera, conmovió al país cuando en un programa televisivo expresó que la educación venezolana “es un fraude con respecto a las expectativas que el país ha esperado de ella en cuanto instrumento de democratización, progreso y modernización de la sociedad.” El Ministro calificó a la educación como el problema nacional de prioritaria atención y ofreció realizar un plan de acción contentivo de los lineamientos que en materia de educación se piensa desarrollar en los próximos años, empezando por una re estructuración del gigantesco despacho que maneja 150.000 docentes, 40.000 obreros y 30.000 empleados administrativos. (Herrera Campins, 2000, 167)

Sin embargo y a pesar de aquellas expresiones grandilocuentes la situación de la educación venezolana continuó siendo cada vez más crítica, apenas se avanzó tímidamente en el proceso de descentralización administrativa del Ministerio de Educación. El Estado venezolano parecía no entender que sin participación real y efectiva de los sectores involucrados en el hecho educativo poco es el avance en materia tan sensible en la vida nacional.

3. La Revolución Bolivariana y la educación

El triunfo electoral presidencial de Hugo Chávez en diciembre de 1998, constituyó un acontecimiento político y social de importantes dimensiones. Su principal oferta electoral fue la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y de esa manera iniciar el desmontaje del andamiaje jurídico e institucional nacido del Pacto de Punto Fijo y que tenía en la Constitución de 1961 su base fundamental²⁶. Aquella Constitución nacida del consenso político que dio al traste con la última dictadura tenía para ese momento 38 años de vigencia.

²⁶ Casal (2009, 122) al analizar las reformas constitucionales en la región andina, reflexiona sobre la importancia de estos mecanismos de cambio institucional, en este sentido afirmó: "Lo que signifique crear espacios para la inclusión sociopolítica, en sociedades altamente desiguales, es plausible, pues aleja la aventura de la violencia como alternativa y mitiga la injusticia. Es preciso, sin embargo, evitar que la voluntad de superar los altos niveles de exclusión socioeconómica que caracterizan a nuestras sociedades desemboque en el sectarismo político o en el abandono o adulteración de los principios del constitucionalismo y del Estado de Derecho. El dominio sobre el derecho como herramienta para la lucha revolucionaria es un arma de doble filo."

Escapa a los objetivos de esta tesis profundizar sobre la polémica que se levantó en el país sobre los mecanismos jurídicos que hicieron posible la convocatoria de la constituyente, lo cierto es que despejadas las dudas con una polémica decisión de la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, fue posible la convocatoria de un referéndum previsto en la ley Orgánica del Sufragio y Participación Política para consultar al pueblo sobre la convocatoria de la constituyente.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela fue firmada por los constituyentes el 19 de noviembre de 1999, texto que fue refrendado mediante referéndum popular el 15 de diciembre del mismo año y publicada en su última versión el 24 de marzo de 2000.

Combellas (2005, II-793) expresa que en la Constitución de 1999 los derechos humanos gozan de una consideración muy especial. “La verdad es que la Constitución se pone a la vanguardia en esta materia en el mundo. Si de algo peca es de ambiciosa no de tímida.” Este autor, que por lo demás fue miembro de la Constituyente, señala como una de las notas más sobresaliente la preeminencia de los derechos humanos como valor superior de la Constitución y se pregunta ¿qué significa ello realmente? Y se responde “primero: la superioridad ontológica respecto al Estado. Son superiores y anteriores al Estado, una de cuyas funciones está no sólo en reconocerlos, consagrarlos constitucionalmente, sino también garantizarlos y fomentarlos...”

En relación al derecho a la educación este se encuentra desarrollado en los artículos 102, 103, 104 y 106 CRBV citados al comienzo de este trabajo de grado. Si bien consagra a la educación como un derecho humano y un deber social fundamental le concede al Estado amplísimas potestades al declararlo como servicio público, lo que implica someterlo a un régimen jurídico de derecho público como se explicó en su oportunidad. En otras palabras la Constitución desarrolla la dimensión prestacional del derecho a la educación y apenas menciona la libertad de enseñanza en su acepción de fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, sin detenerse a considerar el valor de la libertad en el proceso educativo y mucho menos la necesidad del pluralismo que implica la existencia de múltiples opciones de idearios y modelos tanto en la educación pública como privada.

13 años de encuentros y desencuentros en materia educativa

El advenimiento de una nueva etapa en la vida del país despertó en las mayorías nacionales anhelos de cambio y transformación en lo social, lo político, lo económico, lo cultural. Nuevos protagonistas aparecen en la dirección de los asuntos públicos y la agenda nacional se vuelca hacia lo social, hacia los desposeídos, hacia los marginados. La educación no escapó a esa realidad y pronto las cosas tomaron un nuevo giro.

No puede olvidarse que la educación mantuvo un ritmo expansivo durante todos los gobiernos de la era democrática. Sin embargo ese explosivo crecimiento no fue de la mano de una mejor calidad educativa. El diagnóstico y las recomendaciones de la Comisión Presidencial para el Estudio del Proyecto Educativo Nacional (1986) tuvieron una acogida simbólica por el alto gobierno de Lusinchi, sin recibir el apoyo que merecía tan significativo documento. El gobierno de Pérez II y el de Caldera II si bien manifestaron preocupación por el tema educativo, fueron dominados por el inmediatismo, por lo urgente, que sin duda fue lo político y lo económico.

Mediante decretos y resoluciones el nuevo gobierno inició su programa educativo, es así como el 15 de septiembre de 1999 mediante resolución número 179 publicada en la Gaceta Oficial 36.793 se crearon las Escuelas Bolivarianas, instituciones con horario integral, alimentación y un conjunto de actividades extras. Años más tarde se crearon los liceos bolivarianos con características similares a las escuelas bolivarianas en cuanto horario y alimentación. Para el año 2006 y en palabras del entonces Ministro de Educación había 1.260 liceos bolivarianos, faltando 1.040 liceos públicos por transformar. El 1º de diciembre de 1999 se publicó la resolución N° 259 del Ministerio de Educación que estableció que se “deben diseñar y ajustar los planes de estudio según la realidad nacional”. Se incluye un nuevo diseño de los programas de Ciencias Sociales, resolución muy cuestionada por

enaltecer acontecimientos políticos de reciente data como síntomas de la crisis del Pacto de Punto Fijo. El Ministro de Educación decidió no aplicarla. En octubre de 2000 se hace público el Proyecto Educativo Nacional, compendio de las distintas ideas de la Constituyente educativa, sirvió de marco conceptual de la política educativa del gobierno. El 30 de octubre 2000 se firmó el Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela, lo que permitió la llegada al país de asesores cubanos que tuvieron como tarea la formación de docentes entre otros aspectos. El 31 de octubre de 2000 se publicó el decreto 1.011 que creó los supervisores itinerantes, funcionarios dependientes directamente del Viceministro de Asuntos Educativos, elegido directamente y que pueden intervenir los planteles y destituir sus directivos, este decreto produjo grandes manifestaciones de protesta, el gobierno decidió no aplicarlo. El 21 de agosto de 2001 la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional presentó un proyecto de Ley de Educación. Días después la sociedad civil presentó otro proyecto²⁷. Tras varios meses de discusión se logró un acuerdo que conjugó ideas y

²⁷ Carvajal (2007) al referirse a este proyecto comenta: "Por eso pensamos que la mejor manera de contrarrestar el "cierre del círculo" que hubiese supuesto una nueva Ley de Educación hecha a imagen y semejanza del pensamiento gubernamental, era disponer de una propuesta legislativa emanada de grupos de la sociedad civil. Invité a unas quince personas de unas siete organizaciones gremiales de la educación y sociales a que preparásemos, en un seminario que coordiné, durante los últimos tres meses de ese año, ese proyecto de ley alternativo que introduciríamos por iniciativa popular, a comienzos del 2001, ante la Asamblea Nacional."

planteamientos de ambos sectores el cual resultó aprobado en primera discusión en la Asamblea Nacional el 21 de agosto de 2001²⁸.

El 1º de julio de 2003 mediante decreto 2.431 arrancó el Plan de Alfabetización Misión Robinson “Yo si puedo”. Es la primera misión del gobierno basado en un método cubano. Siguieron Misión Ribas (bachillerato); Misión Alma Mater y Misión Sucre (educación superior); Misión Che Guevara (educación y trabajo). Todo un sistema paralelo de educación dirigido a la población adulta excluida de la educación formal. El 27 de enero de 2005 se publicó en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.758 el decreto 3.444 que transfirió al Ministerio de Educación Superior muchas de las funciones del Consejo Nacional de Universidades (CNU) y de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), lo cual se consideró una violación de la autonomía universitaria. En marzo de 2005 se filtró a la opinión pública un proyecto de modificación de la resolución N° 751 sobre la organización y funcionamiento de la comunidad educativa, el cual fue ampliamente rechazado por las sociedades de padres y representantes y nunca se aplicó.

En junio de 2005 se hace pública la propuesta de informe para la segunda discusión de la Ley Orgánica de Educación, no aparecen 45 artículos de los

²⁸ Carvajal (2007) al comentar este importante acontecimiento expresa lo siguiente: “Logramos el cometido y produjimos el milagro político de que el Proyecto de Ley Orgánica de Educación fuese aprobado, en primera discusión, por unanimidad de todos los grupos políticos de la Asamblea Nacional, el 21 de agosto de 2001.”

aprobados en primera discusión. Se advierte sobre las modificaciones en temas como la supervisión educativa y la participación de las comunidades organizadas en la escuela entre otros importantes aspectos²⁹.

En septiembre de 2005 una resolución conjunta del Ministerio de Educación y de Industrias Ligeras restringe a 10% el aumento de la matrícula educativa en los colegios privados. La resolución eliminó el poder de decisión de los padres y representantes para aprobar o no el porcentaje de incremento de las mensualidades de los colegios. A partir de ese año esos organismos oficiales fijan el porcentaje de incremento del precio de los planteles privados, sin un análisis previo de estudio de costos. Julio de 2006 el Ministerio de Educación mediante circular ordena a los colegios y liceos que permitan que los alumnos puedan reparar todas las materias, sin importar el número. De esta manera se modifica el artículo 115 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación que señalaba que solo podían reparar quienes aplazaran menos de la mitad de las asignaturas.

Septiembre del 2007, siendo ministro Adán Chávez se presenta el Currículo Nacional Bolivariano, un nuevo diseño del programa de estudio para la

²⁹ Carvajal (2007, 25) al referirse al nuevo proyecto de Ley de Educación afirma lo siguiente: "El nuevo Presidente de la Comisión de Educación, diputado Luis Acuña, asumió en su totalidad la visión ministerial en un papel de trabajo que hizo público en mayo 2005. En ese borrador, para el debate en la Comisión de Educación y ante el país, se sustituyeron más del noventa por ciento de los contenidos del laboriosamente trabajado proyecto común aprobado por las nuevas definiciones que interesaban al gobierno, de las cuales, aunque algunas nos pudiesen parecer aceptables, otras son francamente inconvenientes o perversas."

preescolar, primaria y bachillerato, que contiene los fundamentos y principios de los cambios propuestos por el gobierno nacional. Numerosas críticas acompañaron ese documento que perseguía la creación de un “hombre nuevo”. La discusión continuó durante el año 2008, finalmente en el año 2009 siendo Navarro nuevamente ministro expresó que no se aplicaría ese currículo. El 23 de junio de 2008 mediante decreto-ley nº 6.068 se cambió el nombre del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) por Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES) y cambia su propósito de educación técnica por capacitación integral, adaptada a las exigencias del modelo de desarrollo socio productivo socialista bolivariano. El 27 de marzo de 2009 se publica en la Gaceta Oficial N° 39.148 el decreto 6.650 mediante el cual se formaliza la creación de la Misión Alma Mater, que comprende la creación de nuevas universidades experimentales, institutos especializados, la Universidad Bolivariana de los Trabajadores, la Universidad Nacional de los Pueblos del Sur y complejos universitarios socialistas Alma Mater.

El sábado 15 de agosto de 2009 aparece publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.929 la nueva Ley Orgánica de Educación, la cual fue sancionada por la Asamblea Nacional el 13 de agosto y promulgada por el Presidente de la República Hugo Chávez el mismo día de su publicación. Con esa nueva Ley Orgánica de Educación se derogó la anterior de fecha 28 de julio de 1980, habían transcurrido 29 años de vigencia.

La nueva Ley Orgánica de Educación del 15.08.2009

El fallido intento consensual para una nueva Ley de Educación dio como resultado la aprobación de un nuevo texto normativo orientado por la tendencia dominante en la Asamblea Nacional³⁰.

Esta nueva Ley Orgánica de cincuenta artículos lejos de abordar con espíritu transformador y modernizador a la educación venezolana repitió viejas recetas ampliamente conocidas por la sociedad civil, entre ellas el fortalecimiento del Estado docente como máxima expresión de la intervención del Estado en todos los aspectos vinculados a la educación nacional.

Si bien los principios enumerados en el artículo 2 de la referida Ley Orgánica consagra a la “...democracia participativa y protagónica, la

³⁰ Desde la UCAB la voz de Ugalde no tarda en expresarse y el sábado 15 de agosto 2009 reflexiona sobre la nueva ley Orgánica: “En la Ley de Educación, lo más grave es la indebida apropiación por parte del Estado-Partido de los derechos educativos originarios de la sociedad plural. El niño no es propiedad de su familia, ni la gente instrumento del Estado. Por el contrario, éste es un poder creado por la sociedad para ayudarse en la consecución de los derechos y aspiraciones de sus integrantes...Para el sociólogo e historiador, el deber de ser de la educación es que los primeros derechos sean del niño, por indefenso que éste sea. También los padres y la sociedad tienen obligaciones, derechos y capacidades educativas que deben ejercerlas en la formación del niño y del joven. La sociedad define que la educación de calidad es prioridad central de su Estado, de las responsabilidades de éste y del presupuesto, para garantizar los derechos educativos de las personas, individualmente y como colectivo social. Lo razonable es que la autoridad estatal oriente y refuerce todos los derechos y responsabilidades de la sociedad, no que los subordine al partido en el poder.” El 11 de septiembre de 2009 en su habitual artículo de prensa dice: “La educación nacional es una, variada y pública para formar ciudadanos y republicanos. La historia de Venezuela, y de otros países, demuestra que no puede haber buena educación democrática en manos exclusivas de los funcionarios del gobierno (desde el Ministro hasta la maestra de aula); la educación es demasiado importante y vital para que la sociedad renuncie a sus responsabilidades; tampoco puede quedar exclusivamente en manos de las familias o de los educadores.”

responsabilidad social, la igualdad entre todos los ciudadanos y ciudadanas sin discriminación de ninguna índole, la formación para la independencia, la libertad y la emancipación, la valoración y defensa de la soberanía, la formación en una cultura para la paz, la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la práctica de la equidad y la inclusión; la sustentabilidad del desarrollo, el derecho a la igualdad de género, el fortalecimiento de la identidad nacional, la lealtad a la patria e integración latinoamericana y caribeña...” No por ello el texto de la ley abrió sus puertas al pluralismo y a la libertad como valor esencial del hecho educativo. En otras palabras para lograr la plena vigencia de los principios enumerados anteriormente, tales como democracia participativa y protagónica, la responsabilidad social, la formación para la independencia, la libertad y la emancipación, se requiere entender las dos dimensiones indisolubles del derecho a la educación: el carácter prestacional y el carácter de libertad en la educación, entendido este último como libertad de enseñanza o como pluralidad educativa.

El artículo 5 de la LOE no deja espacio a la interpretación cuando dice:

“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. El Estado docente se rige por los principios de integralidad, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad...”

Lo que parece olvidar el legislador es que el derecho a la educación “como derecho humano universal” conjuga el elemento prestacional y el elemento de libertad de enseñanza. Si se analiza con detenimiento el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16.12.1966³¹, se encontrará que está claro la presencia del Estado para garantizar una educación gratuita, obligatoria; una enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la técnica y profesional, la cual debe hacerse accesible a todos y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; en cuanto a la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno; señala que debe fomentarse la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar programas de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente. En términos generales el Pacto Internacional citado resume las principales obligaciones de carácter prestacional que debe asumir el Estado en materia educativa.

Sin embargo el referido Pacto Internacional no se queda allí en el papel prestacional o social de la educación y seguidamente expresa que los

³¹ Venezuela suscribió el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 24 de junio de 1969, fue ratificado en 1976 y publicada la Ley Aprobatoria en la Gaceta Oficial Nº 2.146 Extraordinaria del 28 de enero de 1976, entró en vigencia el 10 de mayo de 1978. (Picón, 1984, 353)

Estados Partes se comprometen a “respetar la libertad de los padres...de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.” El derecho a la educación comprende entonces el respeto a la libertad de los padres para seleccionar el tipo de educación de acuerdo a sus propias convicciones. La presencia de la familia en el proceso educativo constituye un elemento fundamental que no puede ignorarse ni soslayarse. Vale recordar la importancia del principio de subsidiaridad en materia educativa, que implica la obligación del Estado democrático de apoyar, colaborar, subsidiar las iniciativas educativas nacidas del seno de la sociedad civil como expresión del pluralismo y de la libertad de enseñanza contemplado en los textos internacionales sobre derechos humanos. La reivindicación de este principio será sin duda un paso adelante en la correcta interpretación del derecho a la educación en Venezuela³².

³² De acuerdo a la Doctrina Social de la Iglesia “El principio de subsidiaridad protege a las personas de los abusos de las instancias sociales superiores e insta a estas últimas a ayudar a los particulares y a los cuerpos intermedios a desarrollar sus tareas. Este principio se impone porque toda persona, familia y cuerpo intermedio tiene algo de original que ofrecer a la comunidad. **La experiencia constata que la negación de la subsidiaridad, o su limitación en nombre de una pretendida democratización o igualdad de todos en la sociedad, limita y a veces también anula, el espíritu de libertad y de iniciativa.**” (2005, 94). (Negrilla agregada)

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en la parte final del artículo 13: “Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que respeten los principios enunciados en el Párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.” De esta manera el derecho a la educación desde la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos comprende no solo la posibilidad de que los padres seleccionen escuelas diferentes a las creadas por las autoridades públicas, sino también comprende la posibilidad de fundar y dirigir instituciones de enseñanza ajustadas a las “normas mínimas que prescriba el Estado”.

De allí que establecer en la Ley Orgánica de Educación que “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...” Resulta a todas luces una afirmación inaceptable, por cuanto otorga al Estado la función hegemónica de dirigir la educación nacional, ignorando a la sociedad

civil, a la comunidad, a las familias en la orientación, definición e instrumentación de las políticas educativas.

El artículo 6 de la LOE es prolija en cuanto a las competencias que le corresponden al Estado en el ejercicio de la rectoría en el sistema educativo, es así que las divide en cinco aspectos: 1) **Ámbitos que garantiza**, en este sentido hace una larga enumeración que va desde la garantía a una educación integral, permanente, continua y de calidad con equidad de género y en igualdad de condiciones y oportunidades, derechos y deberes, pasando por la gratuidad de la educación hasta el pregrado universitario; acceso al sistema educativo a las personas con necesidades educativas o con discapacidad; desarrollo, permanencia y óptimo funcionamiento de las misiones educativas; continuidad de las actividades educativas en todos los niveles en cualquier tiempo y lugar; servicios de orientación, salud, deporte, recreación, cultura y de bienestar a los estudiantes que participan en el proceso educativo, condiciones para la articulación entre la educación y los medios de comunicación; el uso del idioma castellano salvo en las modalidades de la educación intercultural bilingüe indígena; condiciones laborales dignas y de convivencia para los trabajadores de la educación; prohibición del cobro de matrícula y servicios administrativos como condición de ingreso, permanencia y egreso de las instituciones educativas oficiales; prohibición de retener documentación académica personal, cobro de intereses por insolvencia de pago o medidas que violen el respeto a la

integridad física, síquica o moral de los estudiantes; respeto a los símbolos patrios y a los valores de la nacionalidad en todos los centros e instituciones educativas. 2) **Ámbitos que regula, supervisa y controla**, en este particular abarca aspectos tan disímiles que van desde el establecimiento de mecanismos para exigir a las comunidades, familias, padres, madres, representantes o responsables el “cumplimiento de este deber social”, como si la educación como deber social estuviera ligado a mecanismos coercitivos del Estado.; funcionamiento del subsistema de educación universitaria en cuanto a la administración eficiente de su patrimonio y recursos económicos asignados según la Ley de Presupuesto, afortunadamente no olvidaron colocar en el literal “sin menoscabo del ejercicio de la autonomía universitaria y la observancia de los principios y valores establecidos en la Constitución de la República y en la presente Ley”.; obligatorio cumplimiento de la educación en la doctrina de Simón Bolívar, el idioma castellano, la historia y geografía de Venezuela, y el ambiente. Obligación de incluir en todo el sistema educativo las actividades físicas, artes, deportes, recreación, cultura, ambiente, agroecología, comunicación y salud; creación y funcionamiento de instituciones educativas oficiales y privadas, la idoneidad de las personas naturales jurídicas para el cumplimiento de los requisitos éticos, económicos, académicos, científicos, de probidad, eficiencia, legitimidad y procedencia de los recursos para fundar y mantener instituciones educativas privadas; calidad de la

infraestructura educativa oficial y privada; procesos de ingreso, permanencia, ascenso, promoción y desempeño de los profesionales del sector educativo oficial y privado; gestión de centros e instituciones educativas oficiales y privadas, con la participación protagónica de toda la comunidad educativa; idoneidad académica de los profesionales de la docencia que ingresen a las instituciones educativas oficiales o privadas del subsistema de educación básica para garantizar la enseñanza y el aprendizaje en el Sistema Educativo con pertinencia social; el régimen de fijación de matrícula, monto, incremento, aranceles y servicios administrativos que cancelen los estudiantes, representantes o responsables en las instituciones educativas privadas. Igualmente se prohíbe el empleo de figuras como fundaciones, asociaciones civiles, sociedades mercantiles o cualquier otro mecanismo para ejercer coerción en la cancelación de montos superiores a los establecidos por el órgano rector y demás entes que regulan la materia; igualmente el Estado podrá regular, supervisar y controlar los programas y proyectos educativos, la creación de fundaciones destinadas a apoyarlas e instituciones en el sector educativo de carácter oficial, privado, nacional, estatal, municipal y en las demás instancias de la administración pública descentralizada. Como se desprende de la anterior enumeración prácticamente no hay aspecto del sistema educativo que escape al ojo escrutador del Estado venezolano. 3) **Ámbito para planificar, coordinar políticas y programas**, en este sentido establece que le corresponde al

Estado todo lo referente a la formación orientado a la incorporación al trabajo productivo, cooperativo y liberador; lo referente a la inserción productiva de los egresados universitarios en correspondencia con las prioridades del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; territorialización de la educación universitaria, que facilite la municipalización, con calidad y pertinencia social en atención a los valores culturales, capacidades y potencialidades locales; desarrollo socio-cognitivo integral del ciudadano, articulando de forma permanente, el aprender a ser, a hacer y a convivir; lo relacionado con el nuevo modelo de escuela, concebida como espacio abierto para la producción y el desarrollo endógeno, el quehacer comunitario, la formación integral, la creación y la creatividad, la promoción de la salud, la lactancia materna y el respeto por la vida, la defensa de un ambiente sano, las innovaciones pedagógicas, las comunicaciones alternativas, el uso y desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, la organización comunal, la consolidación de la paz, la tolerancia, la convivencia, el respeto a los derechos humanos; la evaluación y registro nacional de información de edificaciones educativas oficiales y privadas; la actualización permanente del currículo nacional, los textos escolares y recursos didácticos de obligatoria aplicación en la educación básica; la acreditación y certificación de conocimientos por experiencia; el desarrollo del proceso educativo en las instituciones educativas públicas y privadas, nacionales, estatales y municipales, entes del poder Público,

medios de comunicación, instituciones universitarias públicas y privadas, y demás instituciones que funcionen en las demás instancias de la administración pública descentralizada; la creación de una administración educativa eficiente, eficaz, desburocratizada, transparente e innovadora, fundamentada en principios de democracia participativa, solidaridad, ética, honestidad, legalidad, economía, participación, corresponsabilidad, celeridad, rendición de cuentas y responsabilidad social; formación permanente para docentes y demás personas e instituciones que participan en la educación, **ejerciendo el control de los procesos correspondientes en todas sus instancias y dependencias**; del ingreso de estudiantes a las instituciones de educación universitaria nacionales y privadas; de la evaluación estadística de la población estudiantil; de la educación formal y no formal en materia educativa cultural, así como en educación estética, música, danza, cine, televisión, fotografía, literatura, canto, teatro, artes plásticas, artesanía, gastronomía y otras expresiones culturales, con el fin de profundizar, enriquecer y fortalecer los valores de la identidad nacional; 4) **Ámbito de la promoción, integración y facilitación de la participación social**, en este sentido se plantea que el Estado a través de una práctica social efectiva de relaciones de cooperación, solidaridad y convivencia entre las familias, la escuela, la comunidad y la sociedad facilitará las condiciones para la participación organizada en la formación, ejecución y control de la gestión educativa; facilitará a través de las diferentes organizaciones

sociales y comunitarias distintos mecanismos de contraloría social de acuerdo a la Constitución y las leyes; a través de las familias, la escuela, las organizaciones sociales y comunitarias en la defensa de los derechos y en el cumplimiento de los deberes comunicacionales en la interpretación crítica y responsable de los mensajes de los medios de comunicación social públicos y privados universalizando y democratizando su acceso; en la defensa de la soberanía, la identidad nacional e integridad territorial; 5) **Ámbito de la promoción de la integración cultural y educativa regional y universal**, en este sentido plantea el intercambio de teorías y prácticas sociales, artísticas, de conocimiento, experiencias, saberes populares y ancestrales que fortalezcan la identidad de los pueblos latinoamericanos, caribeños, indígenas y afrodescendientes; desde una concepción de la integración que privilegia la relación geoestratégica con el mundo, respetando la diversidad cultural (sic) ; en el reconocimiento y convalidación de títulos y certificados académicos, para la independencia y cooperación de la investigación científica y tecnológica; en la creación de un nuevo orden comunicacional para la educación; en la autorización, orientación, regulación, supervisión y seguimiento a los convenios multilaterales, bilaterales y de financiamiento con entes nacionales e internacionales, públicos o privados, para la ejecución de proyectos educativos a nivel nacional.

Como se desprende de los aspectos señalados en el artículo 6 de la LOE, no escapa prácticamente ninguna materia en la cual el Estado venezolano

no intervenga en el proceso educativo nacional, bien sea garantizando, bien sea regulando, supervisando y controlando, bien sea planificando, ejecutando, o coordinando políticas y programas, bien sea promoviendo, integrando y facilitando la participación social o bien sea promoviendo la integración cultural y educativa regional y universal.

Podría decirse sin temor a exageraciones que el Estado venezolano mediante su legislación asfixia la educación, tanto pública como privada, pues apenas deja pequeños espacios para el ejercicio de la libertad y del pluralismo educativo tal como lo consagra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La minuciosa enumeración establecida en la Ley Orgánica de Educación parece un ejercicio teórico para no dejar nada fuera del control, supervisión, regulación, vigilancia, intervención del aparato del Estado, algo muy lejano a las modernas corrientes en materia educativa que, sin dejar de lado al Estado, privilegia a la sociedad, a la familia, a la comunidad, como los elementos centrales del proceso educativo³³. Apenas

³³ Apenas un mes antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación el presidente Chávez en un acto en el Teatro Teresa Carreño con motivo del acto de graduación de la I promoción del Máster en Educación del Convenio Venezuela-Cuba expresó lo siguiente: “estamos en un proceso de construcción del socialismo venezolano y, para ello, es necesario transformar el modelo educativo para lograr la transformación de los valores del capitalismo y crear los nuevos valores del socialismo.” Por su parte la presidente de la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional, María de Queipo, al ser consultada sobre el tema dijo: “La ley que regirá la materia educativa irá en consonancia con el proyecto de país del Gobierno. La educación no ha respondido a los valores éticos y morales que la sociedad reclama y todas las generaciones están afectadas. La gente ha estigmatizado el concepto de socialismo, pero el capitalismo ha desnaturalizado la vida del hombre.” (El Nacional, Siete Días, 26 de julio 2009)

el artículo 17 de la LOE se refiere de manera específica a la corresponsabilidad de las familias, la escuela, la sociedad y el Estado en el proceso de educación ciudadana y en el desarrollo integral de sus integrantes. Este artículo pudo ser desarrollado para incorporar de manera plena la dimensión de la educación en libertad como elemento esencial de derecho humano a la educación.

La nueva Ley Orgánica de Educación lejos de ser la expresión consensuada de una sociedad, lamentablemente repitió los viejos vicios de la política venezolana en creer que solo un sector de la vida nacional tiene las respuestas para los problemas que afectan a toda una sociedad.

Por otra parte el país fue sorprendido el 23 de diciembre de 2010 con la aprobación en horas de la madrugada de una nueva **Ley de Universidades**. La Asamblea Nacional, con mayoría oficialista, a pocos días de extinguirse su mandato sancionó esa ley creando un profundo malestar en el mundo universitario. El Presidente de la República acertadamente vetó la Ley de Universidades, la cual fue devuelta a la Asamblea Nacional y se vio obligado a expresar “No tengo nada en contra de la autonomía universitaria, pero esta ley es sencillamente inaplicable por razones técnicas y prácticas.”

¿Es peor el remedio que la enfermedad?

La tesis del Estado docente en Venezuela está agotada. Nació como una respuesta frente a una situación histórica, social y política caracterizada por

la debilidad estructural de las instituciones y de la sociedad civil. Cumplió una tarea, que sin mezquindad debe reconocerse, en la expansión cuantitativa de la educación venezolana. Contribuyó a la consolidación de la democracia y a la formación del recurso humano para el desarrollo económico y social del país. La expansión acelerada de la educación permitió reducir los niveles de analfabetismo y atender la creciente demanda del servicio educativo por parte de la población, sin embargo ese esfuerzo no fue acompañado de una mejora en la calidad y en la excelencia educativa, lo que ha hecho que Venezuela no haya alcanzado mejores niveles de desarrollo integral y sustentable a pesar de los ingentes esfuerzo y recursos invertidos en educación.

La sociedad venezolana está generando nuevas exigencias a la educación, está requiriendo mayor calidad del servicio, que incluye profesores competentes e idóneos y bien remunerados³⁴, infraestructura y equipamiento

³⁴ Roosen (2011) al referirse al tema de los docentes ha expresado “Pensar de verdad en la educación como prioridad nacional pasa por ocuparse de la dignificación de la profesión docente, por la selección de los mejores, por su formación y la creación del ambiente más favorable para el cumplimiento de su misión. Es necesario con urgencia revertir el proceso de desmoronamiento de la educación al que han contribuido políticas equivocadas o mal aplicadas, pero también un comportamiento social inconsistente, que ha desvalorizado la profesión docente, ha minado la autoridad y el prestigio del maestro, ha permitido el irrespeto y alimentado la indisciplina y la mediocridad.” En febrero de 2011 el **embajador de Finlandia en Venezuela Mikko Pyhala dictó una conferencia en la Universidad Metropolitana en Caracas**, al referirse a la figura del docente expresó lo siguiente: “Los maestros y los policías son los profesionales más respetados en Finlandia. Es más difícil ser docente que ser médico. Del total de aspirantes a esa carrera universitaria sólo el 10% es aceptado” Más adelante puntualizó que “Aunque los docentes no reciben la mejor remuneración de todas las profesiones, si cuentan con beneficios. El atractivo, dijo, tiene que ver con la gratificación

científico y tecnológico de última generación, y fundamentalmente entender como bien lo expresa García Garrido (2004, 430-431):

“...siempre que prevalezca una fuerte apuesta de la sociedad y del Estado a favor de la educación de todos, sin exclusiones y con criterios de suficiente calidad, **la pluralidad institucional (dentro tanto del sector público como del sector privado) constituye más una ventaja que un inconveniente.** Es obvio que tal pluralidad sirve también al correcto desarrollo del concepto de “libertad de educación”. En realidad, difícil es ejercer la libertad dentro de contextos unitaristas, igualitarios y uniformistas. Una red de centros cualitativamente alta debería incluir opciones institucionales diversas, que, en la medida de lo posible, respaldaran las decisiones familiares en materia de educación...En el terreno escolar como en otros, cuando la igualdad intenta contraponer a la libertad los resultados sociales llegan a ser tan nefastos como cuando es ésta última la que intenta contraponerse a la primera.” (Negrilla agregada)

La gestión político administrativa del presidente Chávez en materia educativa, se encuadra dentro de la tesis del Estado docente, sus acciones giran en tres directrices estratégicas institucionales, mencionadas por el ministro Istúriz en la Memoria y Cuenta presentada en el 2005 a la Asamblea Nacional (Bravo, 2007, 277):

“1. Garantizar el acceso, la permanencia y la prosecución de los niños y niñas en el Sistema Educativo, directriz en la que se insertan como objetivos:

- Fortalecer la acción educativa y contribuir al alcance de la equidad, incrementando la cobertura y la calidad de los procesos y resultados.

profesional. Las escuelas son lugares agradables. Los maestros tienen tres meses de vacaciones, y financiamiento para su capacitación.” (El Nacional, 23.02.2011)

- Incrementar la capacidad institucional de formación y capacitación integral de la fuerza laboral que demandan los sectores productivos.
- Atender la planta física de planteles oficiales para garantizar espacios físicos funcionales y confortables (...)

Las Misiones instrumentadas por el gobierno nacional dieron un fuerte impulso a la ampliación del servicio educativo sobre todo a partir del año 2003, cuando Las Misiones comienzan a sumarse a la matrícula en el sistema escolar venezolano. El ministro Istúriz informó en la Memoria y Cuenta que Las Misiones son el renglón que ha acumulado mejores éxitos en términos de atención educativa oficial, cuando al hacer el balance respectivo destaca: “En lo que respecta a Las Misiones Educativas, como sistema de inclusión, las mismas cuentan con la siguiente matrícula de compatriotas en sus bases de datos: Misión Robinson I, 1.493.211; Misión Robinson II, 1.452.542; Misión Ribas, 763.177; Misión Sucre, 466.703” (MED, 2006, 5; citado por Bravo, 2007, 280)

La educación venezolana a pesar de las estadísticas mencionadas sigue arrastrando los vicios de siempre, entre ellos la deserción escolar. El investigador M. Herrera, director del Centro de Investigaciones Culturales y Educativas, señala en entrevista periodística, que de acuerdo a cifras de la Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación del año 2009, tomando el período del presidente Chávez “En 1998-1999 la matrícula de primer grado fue de 602.315 alumnos, 11 años después (2008-2009) los egresados de

quinto año de educación media sumaron 321.664, sólo 53% de la cohorte inicial". Herrera calcula que entre 1998 y 2008 desertaron 1.714.746 alumnos, de acuerdo con sus números 30% de la población más pobre no termina siquiera la primaria. Otro aspecto que señalan los estudios es la disminución de la repitencia escolar, que se explica por el nuevo sistema de evaluación cualitativa que permite que casi la totalidad de los estudiantes de primero a sexto grado sean promovidos de manera automática. Estas cifras bajaron de 6,68% en 1999 a 3,51 en el año 2008. Sin embargo la deserción escolar que iba disminuyendo subió en 2008. En opinión de Herrera varios factores inciden, uno de ellos es la cantidad de planteles de educación primaria y de bachillerato (a partir del 7º grado baja el número de instituciones de 14.042 a 3.499). Siendo los más afectados los estudiantes de las zonas rurales, otras causas son: el horario irregular de buena parte de los liceos oficiales, el ausentismo de los profesores, la presencia de suplentes o las materias que se dan por vista por carecer de docentes, otro aspecto es la velocidad de aprendizaje que afuera del aula es mayor que adentro, muchas instituciones carecen de nuevas tecnologías. (El Nacional, 04.07.2010)

La calidad educativa se mide, entre otras cosas, por el nivel de aprendizaje. Herrera realizó en el 2009 un cuestionario en 31 escuelas públicas en cinco estados del país, el promedio de los estudiantes con mejor nivel fue de 11,34 puntos en lenguaje y de 9,01 en matemáticas. Los peores resultados fueron

de escuelas cuyo promedio de calificación fue de 3,80 puntos en matemáticas y 3,54 puntos en lenguaje. Herrera expresa que es necesario mantener el esfuerzo de apoyar la permanencia del niño y del adolescente en la escuela y cita un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) que indica que los jóvenes que culminan el bachillerato tienen 400% menos de posibilidades de caer en la delincuencia. Por su parte Mundó del Centro del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela quien estudió la deserción escolar en los años noventa expresó que hasta 1999 estaba relacionado con la necesidad de ir a trabajar, el desinterés, la repetencia y el embarazo precoz, en las últimas décadas se ha sumado otra causa la violencia en los centros educativos o en las afueras de éstos. (El Nacional, 04.07.2010)

La intención al ilustrar con cifras y opiniones de expertos algunos aspectos de la educación venezolana es demostrar que a pesar de las políticas de equidad desarrollada por la presente gestión gubernamental, las causas y los efectos de la grave crisis educativa siguen presentes³⁵. El Ministerio de

³⁵Kliksberg (2011), asesor de la ONU/PNUD-BDP, ha expresado lo siguiente: "El tema no son solo los años de escolaridad, sino que se aprende. Ello varía según las diferentes calidades de las escuelas a que tienen acceso los diversos estratos. Al medir los resultados de estudiantes de 15 años en ciencias, en el 50% de menores ingresos, son inferiores a las competencias básicas para desempeñarse. En los países de la OCDE en todos los estratos la gran mayoría logra ese nivel de competencia." **El Universal** (24.02.2011) por su parte, publicó un reportaje firmado por G. Méndez, donde señala que "En el período 2009-2010 se contabilizaron en el país 11.818 centros educativos públicos que no tenían asignados, oficialmente director o subdirector, según las cifras de la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE). Es decir, más de la mitad de los planteles, la infraestructura nacional son 21.736 centros, están sin autoridad." Esta situación afecta la

Educación ha visto aumentar sus competencias hasta límites que desbordan totalmente su capacidad gerencial y de respuesta tal como lo planteaba en el año 1986 la Comisión Presidencial para el Estudio del Proyecto Educativo Nacional. De manera admonitoria el referido Informe expresó: **“La transformación de la educación sólo puede lograrse mediante un esfuerzo sistemático y permanente de investigación, a fin de evitar la improvisación que ha caracterizado nuestras reformas”** (p. 79)

Bravo Jáuregui (2009) en unas conclusiones de un trabajo sobre la Legislación Educativa en Venezuela expresó lo siguiente:

“No tenemos una educación más inclusiva como se aspiraba en la Constitución, aparentemente lo que tenemos es más desorden estructural del sistema escolar, más polarización de las posiciones, más fragmentación de la gestión pública de la educación, se puede concluir. Nadie sabe en definitiva como es y cómo funciona exactamente el tejido estructural del aparato educativo nacional, ni los más críticos, ni los más preclaros exponentes de la pedagogía dócil, la realidad es que sólo tenemos señales organizadas cronológicamente según se registran en la Memoria Educativa Venezolana. Que si bien no son todo lo que necesitamos para conocer son una buena cuota inicial

marcha de los planteles y la calidad de los aprendizajes, por cuanto la figura del director es un factor esencial para el rendimiento, positivo o negativo, de la escuela. **El Universal** (26.02.2011) reseñó en un reportaje que otro de los factores que influye negativamente en la calidad de la educación en el país es el hecho que “46,50% de los docentes de aula trabajan como contratados”, en tal sentido afirmó que “los docentes interinos (contratados) gozan de casi todos los derechos laborales; excepto el más importante: la estabilidad laboral. En otras palabras, pueden ser despedidos por el director sin que medie algún procedimiento administrativo.” **Ugalde** (26.06.2011) al referirse al tema de la calidad educativa afirmó: “En la última década hemos tenido abundancia de retórica y de dólares como nunca antes; sin embargo, la calidad de nuestra educación ha retrocedido y nos da tanta vergüenza que el mundo nos vea educativamente desnudos que rechazamos participar en los sistemas internacionales de medición de calidad educativa. Más de 2 millones de jóvenes venezolanos no alcanzarán la escolaridad exigida, y la poca que reciben carece de calidad.”

para la comprensión colectiva de lo que pasó y pasa en la educación nacional.”

Si bien no es alentadora la conclusión del investigador educativo no es menos cierta que “ese desorden estructural del sistema escolar” es producto de una concepción centralista inspirada en el Estado docente. De allí la urgencia de su desmontaje, para no seguir atrapado en un sistema que por su rigidez y verticalidad, le impedirá al país alcanzar mejores niveles de desarrollo social, económico, cultural y político.

CAPITULO II

HACIA EL DESMONTAJE DEL ESTADO DOCENTE EN VENEZUELA

I. Consideraciones generales

Semejante planteamiento puede parecer utópico en las actuales circunstancias políticas del país, donde la tesis del Estado docente tiene carta de naturaleza legal y orienta las políticas educativas del país. Si a eso se suma que la Constitución de 1999 amplió las potestades del Estado en materia educativa y la definió como servicio público, y que la tesis del Estado docente es compartida por buena parte del estatus político del país, no resulta “políticamente correcto” realizar un planteamiento que pretende cuestionar uno de los temas fundacionales de la democracia venezolana.

Sin embargo de eso se trata, de verificar que la tesis del Estado docente quedó anclada en el pasado, con resultados positivos que merecen el reconocimiento de la sociedad venezolana, pero que en esta hora se ha constituido en un peso muerto para alcanzar el desarrollo del “potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo (...)

Por la amplitud y complejidad del tema sólo se desarrollarán en este Capítulo tres importantes aspectos, el primero relacionado con el

financiamiento de la educación; el segundo trata del sobredimensionamiento del Ministerio del Poder Popular para la Educación y el tercero se refiere a la transición de las “escuelas comprensivas” a las “escuelas diversificadas”. Estos temas, junto a muchos otros, deberán ser incorporados en la agenda transformadora de la educación, que más tarde o temprano deberá asumir con sentido de responsabilidad el Estado y la sociedad venezolana.

II. Financiamiento de la educación

1. Necesidad de diversificar el financiamiento educativo

El texto constitucional establece en el artículo 103 que el Estado realizará una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de Las Naciones Unidas, dirigida al sostenimiento del aparato educativo y de esa manera cubrir los gastos de la educación gratuita desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. Inversión igualmente necesaria para la creación y sostenimiento de instituciones y servicios suficientemente dotados y de esa manera asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La norma constitucional también contempla la participación de los particulares en “proyectos y programas educativos públicos a nivel medio y universitario” los cuales serán reconocidos como desgravámenes al impuesto sobre la renta, odiosa

discriminación hacia los proyectos y programas educativos privados de tan largo aliento en el país.

El artículo 50 de la Ley Orgánica de Educación al referirse al financiamiento del sector enuncia un largo listado de aspectos que deben ser objeto del gasto público, sin embargo no contempla mecanismos alternativos de financiamiento de la educación, no considera la participación privada como fuente coadyuvante en tan importante tarea, simplemente establece que “El Estado garantizará una inversión prioritaria de crecimiento progresivo anual para la educación.” Fórmula ya discontinuada y superada en los países desarrollados con altos niveles de calidad educativa.

“El Estado garantiza una inversión prioritaria de crecimiento progresivo anual de la educación. Esta inversión está orientada hacia la construcción, ampliación, rehabilitación, equipamiento, mantenimiento, y sostenimiento de edificaciones escolares integrales contextualizadas en lo geográfico-cultural. Así como la dotación de servicios, equipos, herramientas, maquinarias, insumos, programas telemáticos y otras necesidades derivadas de las innovaciones culturales y educativas. Los servicios, equipos e insumos referidos, incluyen los vinculados con los programas de salud integral, deporte, recreación y cultura del sistema educativo.”
(Art. 50 LOE)

El financiamiento del Estado a la educación siempre será deficitario, pues las necesidades del sector irán en aumento y los recursos públicos no alcanzarán para satisfacer tales necesidades³⁶. De allí la urgencia de contar

³⁶ Tomasevski (2004, 24) en la introducción de su libro expresó que el tema principal en los debates sobre educación a nivel global es su costo. En tal sentido mencionó que “La causa más frecuentemente citada para explicar la falta de escolaridad es la incapacidad de los gobiernos de

con una educación privada fuerte, sólida, con suficiente músculo académico y financiero que permita coadyuvar al Estado en la gravosa tarea de la educación nacional³⁷. La Constitución de 1961 establecía en el artículo 79 segundo párrafo que “El Estado estimulará y protegerá la educación privada

afrontar los costos” más adelante afirma **“La incoherencia entre las prioridades declaradas y las asignaciones presupuestarias frecuentemente muestra que los gastos militares exceden las asignaciones presupuestarias para educación, que el pago de deudas sobrepasa las inversiones en desarrollo, que los fondos educativos priorizan a los estudiantes universitarios sobre la escolarización primaria, o que la burocracia educativa absorbe la mayoría de los fondos destinados a la enseñanza y al aprendizaje.”** (Negrilla agregada)

³⁷ **Ugalde** (2011, marzo 27) al referirse al tema de la gratuidad de la universidad ha señalado lo siguiente: “La educación universitaria de cualquier país la pagan el Estado, los familiares de los beneficiarios directos, las empresas y las fundaciones. En Venezuela cerca de 700.000 estudiantes (en carreras largas y cortas) pagan sus estudios en universidades privadas, lo que representa un inmenso aporte a la educación pública de aproximadamente 8,4 millardos de bolívares al año, tan grande casi como todo el gasto militar de 2010 que fue de 8,6 millardos.” Al señalar algunas urgencias indispensables señaló las siguientes: “1. Eliminar el tabú de que en una universidad de financiamiento oficial es delito recibir financiamiento complementario y superar el bloqueo al financiamiento oficial parcial a estudiantes de bajos recursos que estudian en universidades privadas. 2. Organizar para no menos de 400.000 estudiantes al año (cerca de 20% del total de estudiantes) un muy amplio sistema de crédito educativo mixto, con fondos públicos y banca, con la filosofía de “estudie hoy y pague mañana”. La total “gratuidad” es insostenible, injusta y vergonzosa. Increíble, pero cierto, que en 2004 de los 101.284 que se graduaron en educación superior, 53.056 lo hicieron en las privadas, sin ningún apoyo del presupuesto nacional, mientras que a los otros 48.228 se les pagó íntegramente la carrera. Muchos de aquellos eran más necesitados que muchos de estos.” Por su parte **Ferreira** (El Nacional 16.02.2011), vicerrector administrativo de la Universidad de Carabobo al tratar el tema del financiamiento universitario afirmó: “...la idea es que los sueldos queden a cargo del Ejecutivo y lo demás se obtenga de fuentes externas. Se habla de cuatro orígenes de los ingresos: aportes de los egresados, las empresas, los estados y los municipios –para proyectos de extensión y conexión con las comunidades- y la ley orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación –para trabajos de investigación-.” El diario **La Nación** de Buenos Aires al reseñar el 6º Foro Económico Mundial para América Latina celebrado en Rio de Janeiro comentó: “El foro consideró como prioridad las inversiones en educación, a fin de contar con una fuerza joven bien preparada para la expansión de una economía que se sustenta en servicios y en el contexto de una sociedad dispuesta a la promoción de conocimientos, lo que supone los aportes de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva.” (El Nacional, p.6, 21.06.2011)

que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes”. Párrafo lamentablemente eliminado en la vigente Constitución de 1999.

La Universidad Católica Andrés Bello es una institución innovadora y pionera en cuanto al financiamiento de la educación privada en el país. Su Misión contempla “Contribuir a la formación integral de la juventud universitaria, en su aspecto personal y comunitario, dentro de la concepción cristiana de la vida (...) e irradiar su acción, especialmente a los sectores más necesitados.” Esta institución cuenta con importantes programas que permiten el acceso a una educación de calidad a jóvenes provenientes de sectores populares. Entre estas iniciativas se cuentan las siguientes:

- a) Pensión proporcional y diferida, gracias a una contribución del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, de la Asamblea Nacional y aportes propios de la UCAB;
- b) Otorgamiento de financiamiento y créditos educativos a estudiantes de pregrado, con el fin de cancelar gastos de matrícula y mensualidades en las diferentes carreras que ofrece la UCAB;
- c) Beca anual, dirigidos a estudiantes en situaciones económicas muy precarias, cubre la matrícula completa y abre espacios para donantes particulares;
- d) Beca trabajo, dirigido a estudiantes de segundo año o tercer semestre en adelante, que poseen un buen record académico y una situación económica que amerite el apoyo.

En cuanto al financiamiento a la investigación y al desarrollo de proyectos culturales, religiosos y científicos,

la Universidad ofrece la **Cátedra Fundacional** que es un medio que contribuye a establecer una alianza estratégica permanente con el donante o benefactor, para darle continuidad a los programas de la Universidad.

(Fuente: <http://www.ucab.edu.ve>)

El estímulo y la protección a la educación privada requieren por parte del Estado el otorgamiento de beneficios impositivos a las inversiones tanto nacionales como internacionales. La inversión privada internacional en el campo educativo permitiría la transferencia de tecnología de punta, así como de experiencia pedagógicas innovadoras cuestión que resulta casi imposible con el esquema educativo tradicional³⁸. La inversión privada en el campo educativo pasa por la liberalización de los sistemas de controles y de fijación compulsiva de tarifas impuestas en muchas ocasiones unilateralmente por las oficinas ministeriales, sin tomar en cuenta las realidades económicas del plantel ni siquiera escuchando a la comunidad educativa.

³⁸ **J. Virtuoso** al referirse a la diversificación de las fuentes de financiamiento de las universidades expresó que “la universidad no puede seguir dependiendo sólo del Estado. Hay ideas y propuestas muy interesantes. ¿Por qué, por ejemplo un egresado de la universidad no puede contribuir con parte de su sueldo a eso que la universidad le brindó? ¿Por qué la universidad no puede ofrecer diversos servicios al país y que esos servicios sean remunerados? ¿Por qué no puede salir a la búsqueda de convenios internacionales o convenios con otras organizaciones nacionales que le permitan también incrementar su presupuesto? Los fondos de una universidad tienen que provenir en parte del Estado y en parte de muchas otras fuentes.” (El Nacional, Siete días p. 4, 14.08.2011). **“Universidades privadas se multiplican en Brasil”** así tituló un reportaje el periodista P. Trevisani en tal sentido afirmó: “El sector privado proveerá una parte cada vez mayor de la educación postsecundaria del mercado en momentos en que aproximadamente 80% del presupuesto del gobierno brasileño para educación va a parar a la educación primaria y secundaria, lo que deja muy poco para la superior” (El Nacional, p. 4, 27.06.2011)

Tomasevski (2003), ex Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de la Comisión de DDHH de la ONU, planteó en diversas ocasiones lo que ella calificó como la “doble condición jurídica de la educación: como derecho y como servicio que es objeto de comercio”. Esta discusión se origina, de acuerdo a la autora citada, por la presión del Banco Mundial de sacar a la educación del sector público, transfiriéndola al sistema de libre mercado, en su concepto el efecto a largo plazo fue la desaparición de la noción de educación como derecho y de la correspondiente responsabilidad pública, de los documentos del Banco Mundial (2004, 104).

La inclusión del “servicio de enseñanza” dentro de los temas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es materia que merece un comentario. La OMC es una institución internacional que se ocupa de las normas globales que rigen el comercio entre los países, para garantizar la máxima fluidez, la previsión y libertad posible en las corrientes comerciales a nivel mundial. La OMC que comenzó con el comercio de mercancías, a partir de la llamada Ronda de Uruguay (celebrada entre 1986 y 1994) permitió establecer nuevas normas sobre el comercio de los servicios. Esos principios se recogen en el Nuevo Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios (AGCS), de allí que los países miembros de la OMC puedan contraer compromisos individuales en los que se indican los sectores de servicios que están dispuestos a abrir a la competencia extranjera y se especifica el grado de apertura de dichos mercados. Es ahí donde aparece

el “**servicio de la enseñanza**” como uno de los sectores a ser discutidos por los países que así lo dispusieran.

Es importante resaltar que son los países miembros los que libremente abren o no sus mercados a los productos o servicios, en ese particular ciertas actividades considerados como “**servicios públicos**” son objeto de especial atención. Esto en razón de que consideran que una determinada actividad se encuentra reservada a los nacionales del país o está reservada al Estado, o sencillamente no está interesado en abrir sus mercados por razones ideológicas o políticas. Es de destacar que son los países desarrollados los que han demostrado interés en el tema del comercio de los servicios de enseñanza, sin embargo no deja de ser una propuesta interesante y atractiva para los países en desarrollo para atraer inversiones en materia educativa de un alto nivel tecnológico, con altos estándares de calidad, con experiencias comprobadas en la materia. La apertura del mercado mundial de la enseñanza es una expresión real del fenómeno de la **globalización**, que puede permitir dar el salto al desarrollo a muchos países del llamado tercer mundo. Resultan ilustrativas las consideraciones formuladas por Nueva Zelanda en una propuesta de negociación sobre los servicios de enseñanza al Consejo de Comercio de los Servicios:

“La enseñanza es ahora uno de los sectores de servicios que contiene menos compromisos, debido al reconocimiento de su elemento “bien público” y al elevado grado de intervención del Estado en la prestación de servicios de enseñanza. Los propios compromisos de Nueva Zelanda se limitan a la prestación privada

de enseñanza en los niveles primario, secundario y terciario. Aparte de esas sensibilidades, el comercio internacional de servicios de enseñanza debiera continuar su expansión. En Nueva Zelanda las exportaciones de servicios de enseñanza constituyen la cuarta categoría más importante de exportaciones de servicios y la décima quinta fuente de ingreso de divisas. **Las instituciones de enseñanza públicas y privadas, en Nueva Zelanda y en otros países, estimamos que existen oportunidades de una mayor expansión por conducto de la reanudación de las negociaciones sobre el comercio de los servicios**". (Organización Mundial de Comercio, 2001)(Negrilla agregada)

La globalización como se ha afirmado llegó para quedarse y el tema de los servicios de enseñanza no escapa a ese fenómeno. Los países en desarrollo tienen en este mecanismo una oportunidad para acelerar el paso al mundo desarrollado. Los países que así lo comprendan y abran sus fronteras a la inversión en tales servicios brindarán a sus pueblos una mejor calidad de vida y permitirá a los gobiernos liberar recursos públicos para dirigirlos a otras necesidades de carácter social. Compatibilizar esta faceta de la libertad de educación o libertad de enseñanza con las políticas públicas será uno de los retos más importantes de la sociedad venezolana en el futuro ojalá no muy lejano³⁹.

³⁹ El tema del libre comercio y la educación ha suscitado polémicas importantes por quienes ven este proceso desde una óptica ideológica y afirman que "la lógica mercantil que vertebra los acuerdos de libre comercio ha comenzado a instalarse con fuerza a partir de las reformas educativas de los '90 que ha generado el escenario propicio para la comercialización del servicio educativo" Sin embargo esas críticas no dejan de señalar importantes avances en materia educativa, como en Argentina: "La creación de nuevas universidades privadas; la expansión de los postgrados; la acreditación de las carreras e instituciones vía la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el establecimiento del Fondo para el mejoramiento de la calidad Universitaria (FOMECA), contribuyeron a configurar un dinámico mercado de educación superior en

2. *Financiamiento público de la educación privada en sectores populares*

Dentro de las políticas educativas positivas vigentes se encuentra el financiamiento público a iniciativas educativas privadas en sectores

Argentina.” (Feldfeber M., y Saforcada F., 2005). **En Chile** se han producido recientemente importantes manifestaciones estudiantiles solicitando la gratuidad de la enseñanza universitaria, bajo la consigna de recuperar el derecho a la educación pública y de calidad, piden una modificación constitucional para que el Estado además de de garante de la educación sea responsable y la provea. Su principal objetivo es acabar la educación privada universitaria las cuales en palabras de la lideresa **Camila Vallejo** “...ha originado un esquema perverso, en el que se han abierto instituciones privadas sin regulación del Estado que, primero, se lucran y, luego entregan a la sociedad miles de ‘cesantes ilustrados’, porque en el sistema no solo las instituciones privadas ganan, también lo hace la banca...” En criterio de la lideresa Presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile le corresponde al Estado asumir el costo de la educación universitaria, por cuanto el esquema actual mantiene la desigualdad social. (El Nacional, 14.08.2011). **Gabriela Calderón** (El Comercio, 26.08.2011) en artículo de prensa al analizar la desigualdad supuestamente perpetuada por el sistema educativo, cita al economista Claudio Sapelli de la Universidad Católica de Chile “...de la generación de entre 55-64 años de edad registra un 39% de personas con educación secundaria, la generación de entre 25-34 años alcanza el 85%, superando incluso el promedio de los países de la OCDE... Muchos creen que el sistema educativo chileno, con todos sus defectos, ha sido la gran fuerza igualitaria que ha resultado en que el futuro de los jóvenes cada vez dependa menos del estrato social de sus padres y más de su educación.” **Sebastián Piñera**, Presidente de Chile, (El Universal, 01.09.2011) ha expresado sobre el tema de la educación que su país necesita “un cambio copernicano”, afirmó que “No creemos que la educación gratuita para todos sea ni conveniente ni justa” más adelante dijo “Debe haber beca garantizada para todos los alumnos vulnerables de nuestro país.” Precizando la posición de su gobierno afirmó: “Por supuesto, no creemos en estatizar ni monopolizar por parte del Estado la educación en nuestro país, porque eso, a la larga, es un atentado a la equidad en la educación...creemos en un sistema mixto en el que haya educación privada y educación pública, que el Estado vele por la calidad de ambos sistemas y también por el financiamiento, para que todos los niños y jóvenes puedan acceder a la educación de acuerdo a su esfuerzo y su mérito.”

populares⁴⁰. Destaca el Convenio entre el Ministerio de Educación y la Asociación Venezolana de Educación Católica⁴¹ que tiene como finalidad ampliar y fortalecer la cobertura de la educación en los espacios de pobreza, orientado al beneficio de estudiantes de escasos recursos.

El portal del Ministerio de Educación resume el contenido del referido Convenio en los siguientes términos:

“En tal sentido el Ministerio, a través de la Ley de Presupuesto, ofrece apoyo financiero para cubrir el déficit del funcionamiento de los planteles e instituciones participantes del Convenio MED-AVEC. Por su parte, los planteles y las instituciones se comprometen a administrar los recursos con criterios de austeridad, brindando una educación eficiente y de calidad, atendiendo a una población de recursos económicos limitados, en zonas populares, marginales, rurales e indígenas.”
www.med.gob.ve/convenios/avec

⁴⁰ Sin embargo la nueva Ley Orgánica de Educación no hace mención a esta fuente de financiamiento, en tal sentido Ugalde (agosto 2009) expresó: “La nueva Ley oculta el inmenso aporte a la educación que hacen millones de venezolanos de todos los niveles, desde los padres que pagan 5 o 10 bolívares fuertes en la escuela de su barrio porque quieren calidad con valores humanos, hasta las muy significativas contribuciones de fundaciones, empresas y asociaciones. Más de tres billones de bolívares (3 millones de millones de bolívares viejos) aportan anualmente las familias venezolanas para la educación de sus hijos; sin contar las multimillonarias inversiones privadas en edificios y dotación para educar y formar en todos los niveles a por lo menos millón y medio de venezolanos...Porque la estrategia en ahogar con controles e imposiciones la educación privada autofinanciada y negar el financiamiento a la buena educación de los pobres; así mueren las dos. Esta Ley sólo menciona la educación privada para ponerle al cuello la soga de los controles, sanciones y castigos (art. 6, 2). Cuando quiera el gobierno sectario “legalmente” apretará la soga para matarla.”

⁴¹ Dentro de los antecedentes de este tipo de Convenios se encuentran: a) Reglamento sobre el otorgamiento de subvenciones a los planteles privados inscritos en el Ministerio de Educación, decreto 2.906 del 17.10.1978, G.O Extraordinaria N° 2328 del 03.11.1978; b) Criterios para determinar el monto de la subvención a conceder a los planteles privados inscritos en el ME, resolución 178 del 08.07.1983, G.O N° 32.765 del 12.07.1983; c) Reglamento sobre el otorgamiento de subvenciones a los planteles privados, decreto N° 722 del 11.01.1990 (Marquiegui, 2005)

Este Convenio institucional puede definirse como una modalidad de gestión privada de un servicio público con recursos tanto públicos como privados. Las partes asumen compromisos para facilitar a los alumnos provenientes de sectores sociales desfavorecidos el acceso a una educación de calidad. Los padres y representantes participan con un aporte o una contribución mensual, proporcional a sus ingresos económicos para el gasto del funcionamiento del plantel. Los planteles afiliados a la AVEC siguen siendo privados y su personal docente y administrativo mantienen su relación laboral con la institución y no dependen del Ministerio de Educación.

Este Convenio, aún muy limitado en su extensión, es un excelente ejemplo de la aplicación del principio de subsidiaridad en el derecho a la educación tal como lo consagra la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues por una parte se cumple con la dimensión prestacional y por la otra se permite a las familias “escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba (...)”.

La proporción de los aportes para el año 2004 fueron los siguientes:

Aporte de los planteles participantes: Bs. 700 mm (68%)

Aporte del Estado: Bs. 297 mm (29%)

Aporte de las familias: Bs. 29 mm (3%)

Los múltiples beneficios saltan a la vista, por una parte las familias tienen una opción para la educación de sus hijos, mensualidades simbólicas por debajo del costo real, educación de calidad, valores cristianos y posibilidad de participación ciudadana. Por otra parte los planteles beneficiarios del convenio mantienen el perfil de sus instituciones, viabilidad económica de las opciones, transparencia y credibilidad de la gerencia, compromiso con los sectores populares. El personal docente y obrero por su parte tienen un ambiente sano para el desarrollo personal dentro de un ambiente motivador, con empleos formales y oportunidades de formación permanente, con tabuladores de salarios equiparados, evaluación de desempeño, seguridad social, fideicomiso de prestaciones sociales. Por su parte el Estado venezolano, logra alianzas para el logro de la cobertura nacional, tiene información actualizada de la inversión y de los beneficiarios, realiza un ahorro considerable al no tener que correr con gastos extras en infraestructura y dotación, obtiene una mejor inversión de los recursos, y se asocia con un equipo humano con experiencia y experticia.

El Convenio Ministerio de Educación- AVEC se viene firmando y renovando desde el año 1990, para el año 2005 permitió el financiamiento de 583 planteles formales y 204 centros de capacitación juvenil para población descolarizada. Para el año 2004 atendió un total de alumnos de 375.982. Para el año 2011 el Convenio de Subsidio Educacional entre el Ministerio del Poder Popular para la Educación y la Asociación Venezolana de Educación

Católica (AVEC) benefició unos 500.000 alumnos, esto representa 43% de la educación privada total en primaria y secundaria y aproximadamente 55% de la educación privada en primaria. Para el año 2011 el Convenio alcanzó la cantidad de mil trescientos ocho millones trescientos cincuenta y tres mil trescientos ochenta y tres bolívares (Bs. 1.308.353.383,00). La AVEC de acuerdo al Convenio deberá presentar mensualmente al Ministerio de Educación a través de la Dirección General de Comunidades Educativas, la relación de gastos de las cantidades aportadas, así como la relación de todos sus ingresos de funcionamiento, entre otros aspectos contemplados en la rendición de cuentas. (Fuente: Convenio MEPPE – AVEC, 21.06.2011)

Sin duda este Convenio institucional debe servir de ejemplo para otros muchos que orientados por la misma filosofía permita llevar calidad educativa a los sectores menos favorecidos de la sociedad. Corresponde dentro de la reforma estructural de la educación venezolana fortalecerlo, ampliarlo y repotenciarlo para que muchos miles de niños, niñas y adolescente puedan beneficiarse del mismo⁴². Con sobrada razón Ugalde ha

⁴² Roosen, ex ministro de educación, en entrevista al diario El Nacional (03.07.2011) afirmó en relación a estos Convenios lo siguiente: “Nosotros logramos con el apoyo político de todos los partidos el financiamiento de la Asociación Venezolana de Educación Católica, entre cuyas instituciones está Fe y Alegría. Lo que se quería era establecer, a través del financiamiento de un sistema alterno, otra opción educativa. Una competencia de por lo menos 20% de la plantilla de la matrícula escolar para poner en evidencia dos estilos de gestión que eventualmente comunicaran al gran público que esa otra manera de gestionar más volcada en la comunidad educativa –y no en el gobierno central y el ministerio- es un modo mucho más eficiente de impartir una educación de calidad.”

expresado que “La buena educación de esos niños y jóvenes que no pueden pagar su derecho educativo constitucional, y el fortalecimiento de sus educadores y escuelas, piden agritos ampliar y consolidar este convenio virtuoso entre la AVEC y el Ministerio de Educación.” (El Nacional, 09.02.2012, opinión 9)

Dos emprendedores, dos iniciativas, dos realidades

La década de los '50 del siglo XX fue testigo de la visión y de la acción de dos emprendedores venidos de lejanas tierras a sembrarse en Venezuela:

El P. **José María Vélaz S.J.**, fundador de Fe y Alegría, constituye sin duda un ejemplo de vocación, constancia y sensibilidad social cuando emprendió su obra educativa que hoy se irradia a 19 países de América Latina y España. En Venezuela para el año 2009-2010 se beneficiaron en los programas de educación escolar formal: 117.913 estudiantes; en el programa de educación radiofónico formal: 16.976; en otros programas: 156.109 participantes, para un gran total de 290.998 beneficiarios. Fe y Alegría es un ejemplo de una exitosa gerencia social gracias a los aportes de muchas empresas privadas venezolanas, de particulares y forma parte del Convenio AVEC-MPPE. (Fuente: Fe y Alegría, estadísticas año 2009-2010). Ugalde ha afirmado que “Fe y Alegría, nacida en Venezuela en 1955, hoy educa a millón y medio de niños y jóvenes en 19 países. Más que una escuela es un movimiento de transformación popular trascendental, con diversas modalidades educativas.” (El Nacional, 09.02.2012, opinión 9)

Pablo Mandazen Soto mejor conocido como **Hermano Ginés**, fue el fundador en 1940 de la Sociedad de Ciencias Naturales La Salle de la que nacería en 1957 la Fundación La Salle. Su actividad no se limitó al cultivo de las ciencias naturales y de la investigación científica, muy pronto comenzó la actividad educativa y de extensión que hoy se extiende a lo largo y ancho del país, con campus universitarios en la isla de Margarita, Guayana, Cojedes, Boconó, así como otras iniciativas dirigidas a incrementar los niveles de inclusión y permanencia de la población más necesitada. Hoy la Fundación La Salle cuenta con más de 11.972 estudiantes de sectores populares y continúa desarrollando su labor de investigación científica y divulgadora. (Fuente: página web de la Fundación La Salle)

Realidades sociales de impacto innegable, que junto a muchas otras nacidas en la sociedad civil, asumen el reto de garantizar una educación de calidad en las zonas urbano-marginales, rurales e indígenas de Venezuela. Ejemplos evidentes de la vigencia del principio de subsidiaridad en materia educativa.

3. La escuela concertada española un buen modelo para Venezuela

El modelo español de escuelas concertadas tiene por objeto garantizar que se imparta la educación básica obligatoria y gratuita en centros educativos privados, mediante la asignación de fondos públicos destinados a este fin

por la Administración, en orden a la prestación del servicio público de la educación. Se formaliza mediante documento administrativo donde se fijarán los derechos y obligaciones de cada una de las partes.

La concesión del concierto económico y su renovación tienen carácter reglado. La Administración deberá aprobarlo siempre que el solicitante reúna los requisitos mínimos recogidos en la legislación (estar autorizado para impartir las enseñanzas objeto del concierto, cumplir con las obligaciones derivadas de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, asumir las obligaciones derivadas del concierto...). En este sentido, el artículo Segundo del RD 2377/1985 reconoce que *“los poderes públicos, a fin de garantizar la gratuidad de la educación básica y dentro de las consignaciones presupuestarias fijadas al efecto, suscribirán conciertos educativos con los centros privados que deseen ser sostenidos con fondos públicos, siempre que reúnan los requisitos a que se refiere el título IV de la citada Ley Orgánica (se refiere a la LODE)”*.

La suscripción de este convenio educativo tendrá una duración de cuatro años pudiendo renovarse en los términos previstos en la legislación reguladora de los mismos. La suscripción del mismo obliga a la Administración a asignar fondos públicos para el sostenimiento de dicho centro, dentro de la cuantía global establecida en los presupuestos generales del Estado y de la Comunidad Autónoma, en función de los módulos económicos por unidad escolar y nivel educativo que se fijen en la

Ley de Presupuestos Generales del Estado. (Fuente: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación)

El convenio obliga al titular del centro privado a impartir gratuitamente las enseñanzas de acuerdo con los correspondientes programas y planes de estudio y con sujeción a las normas de ordenación académica en vigor. El RD 2377/1985 reconoce expresamente en su artículo 14.2 que *“por la impartición de las enseñanzas del nivel educativo objeto del concierto no se podrá percibir concepto alguno que, directa o indirectamente, suponga una contrapartida económica por tal actividad”*. Sin embargo, cabe señalar que las actividades escolares complementarias y de servicios de los centros concertados, que en todo caso serán voluntarias, no formarán parte del horario lectivo y carecerán de carácter lucrativo, pero podrán ser retribuidas; ello no obstante, la percepción de cantidades determinadas en concepto de retribución de las referidas actividades *“deberá ser autorizada por la Administración educativa competente”* (ex artículo 15.2 RD 2377/1985).

El centro educativo al someterse al régimen de concierto, debe asumir las siguientes obligaciones:

- (i) Poner en funcionamiento las unidades que se conciertan y mantener como mínimo la relación media alumnos/profesor por unidad escolar que se establezca por la Administración.
- (ii) El Colegio deberá funcionar en régimen de concierto educativo para aquellas etapas declaradas como gratuitas por la legislación

vigente, sin percibir concepto alguno que suponga una contrapartida económica por la impartición de dichas enseñanzas y de acuerdo con los correspondientes programas y planes de estudio con sujeción a las normas de ordenación académica en vigor.

- (iii) Las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios que se realicen en el Colegio se deben adecuar a lo dispuesto en la LOE y en el Real Decreto 1694/1995, de 20 de octubre, por el que se regulan las actividades extraescolares y los servicios complementarios de los centros concertados, así como demás normativa que resulte de aplicación.
- (iv) En materia de admisión de alumnos se obliga al cumplimiento de las normas de admisión de alumnos que se establecen en la LOE y demás normas de desarrollo aprobadas por la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma. En todo caso, el Colegio debe mantener la reserva de plazas que determine la Administración para alumnos con necesidades educativas específicas.
- (v) El Colegio debe mantener los órganos de gobierno que se incluyen en los artículos 119 de la LOE, y del RD 2377/1985 y la provisión de vacantes del personal docente que se produzca se realizará

conforme al artículo 60 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación y al artículo 26.3 del RD 2377/1985.

(vi) La aplicación de la cuantía abonada por la Administración correspondiente a “*otros gastos*” será justificada por el centro educativo concertado para cada curso escolar, al finalizar el correspondiente ejercicio económico, y en la forma que se determine por la Consejería de Educación.

Este esquema de escuelas concertadas ha tenido un positivo desarrollo en España, pues combina la libertad de enseñanza entendida como la posibilidad de los particulares de fundar y dirigir instituciones de educación y la gratuidad de la enseñanza al permitir el acceso a familias de recursos medios o bajos a escuelas privadas, gracias al financiamiento público.

Las escuelas concertadas españolas como se afirmó con anterioridad tienen carácter reglado y deben reunir determinados requisitos exigidos por ley. Por otra parte cada institución interesada en participar debe suscribir acuerdos individuales donde se establecen las obligaciones tanto de la Administración como del centro educativo. En España esta concertación ha sido posible por las asignaciones presupuestarias tanto del Estado español como de las autonomías quienes han entendido la necesidad de que el sector privado coadyuve de manera efectiva en la prestación de un servicio educativo de calidad y al servicio de todos.

De allí que es pertinente la pregunta inicial ¿es la escuela concertada española un buen modelo para Venezuela? Para quienes comparten la tesis de la educación en libertad la respuesta es obviamente si!

III. ¿Es el Ministerio de Educación una versión moderna de la Hidra de Lerna⁴³?

El 24 de mayo de 1881 se creó el Ministerio de Instrucción Pública durante el quinquenio de Antonio Guzmán Blanco, siendo el primer ministro de esa cartera el Dr. Aníbal Domínici (1881-1884). Bien lo expresa Fernández-Heres: Luego de revisar el movimiento educacional, año tras año, durante el período que va de 1881 a 1906 se puede llegar a una conclusión fundamental, que la marcha de nuestro proceso educativo ha ido aparejado a todas las contingencias de nuestro devenir político, o mejor que todas las vicisitudes de nuestro proceso político han repercutido muy sensiblemente en el sistema educativo y dejado profundas huellas y hasta heridas muy difíciles de borrar y de cicatrizar (1981, tomo I, p.307).

⁴³ Nota: de acuerdo a la mitología se trataba de una serpiente monstruosa de siete cabezas, que volvían a crecer a medida que las cortaban, si no se derribaban todas de un solo tajo. Por fin la mató Heracles (Hércules).

Y efectivamente así ha sido durante esta larga marcha del despacho ministerial de educación que tuvo su origen en 1881. El proceso político ha repercutido muy sensiblemente en el sistema educativo y quizá nunca como en esta hora menguada de la patria.

El Ministerio de Educación es el organismo responsable de la gestión educativa del Estado, concentra de acuerdo a la Ley Orgánica de Educación la operación y administración de todo el proceso educativo y es el músculo operativo y financiero del Estado docente en Venezuela, tal como lo entiende el artículo 6 de la LOE. Prácticamente no queda espacio alguno donde el Ministerio de Educación no pueda intervenir de manera directa en el sistema educativo.

Ya lo expresaba con precisión el **Informe de la Comisión Presidencial para el estudio del Proyecto Educativo Nacional** (1986, 43-44):

“La administración del Ministerio de Educación se caracteriza por la insuficiencia de cuadros gerenciales del nivel más conveniente y por la hipertrofia burocrática en buena parte debida a la excesiva centralización, procedimientos obsoletos, e inadecuados acceso a la información necesaria.

La hipertrofia del Ministerio de Educación, que ha alcanzado límites intolerables, imposibilita su gerencia. Este nivel central concentra cuantiosos recursos subutilizados, en detrimento de unidades operativas regionales carentes de los mismos.

La complejidad de la organización, la burocratización y la desorbitada injerencia de los gremios, fuera de sus necesarias funciones específicas, han sido serios obstáculos a cualquier proceso de reorganización institucional de la educación.

El Ministerio de Educación, organismo responsable de la gestión educativa del Estado concentra excesivamente la operación y administración del proceso educativo, descuidando funciones tan esenciales como la generación de las grandes políticas, la

supervisión y el control y la evaluación de sus correspondientes acciones.

El centralismo exacerbado de la gestión trasciende el ámbito de la organización. Las zonas educativas son meros órganos territoriales ejecutores de las decisiones adoptadas en el Ministerio. Este centralismo no sólo afecta las acciones administrativas sino que también se manifiesta en los diseños curriculares, en la selección de los recursos y medios para el aprendizaje, y en el manejo del régimen educativo.

El proceso de toma de decisiones sobre los aspectos educativos está organizado de una manera rígida y absolutamente vertical, que impide la participación real de las entidades regionales, y de las propias instituciones, en la conducción educativa en conformidad con las demandas regionales y las características de cada institución y de los propios educadores.”

Los anteriores comentarios escritos en 1986 por la Comisión Presidencial siguen teniendo plena vigencia 26 años después. Podría afirmarse que la actual situación del Ministerio de la Participación Popular para la Educación es mucho más grave que la enunciada en el citado informe. Pues para esa época el Estado docente si bien inspiraba muchas de las políticas oficiales dejaba algunos resquicios para la participación de los gremios educativos, de las comunidades de padres y representantes, de las ONG`S, de la educación privada, de la sociedad civil en general para la formulación de políticas públicas en el sector educativo.

En estos tiempos, el acento en la masificación de la educación a través de las misiones, el acento en temas gaseosos como que el “Sistema Educativo venezolano transita hacia la construcción del modelo de la nueva República, donde el Estado ejerce la acción rectora de la educación. En consecuencia

refundar la República significa construir ese nuevo modelo de sociedad, plasmada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, siendo la educación un pilar fundamental para lograr ese fin.” (Tomado de los Principios del Nuevo Republicanismo, fundamentos del Currículo Bolivariano, publicado en el diario El Nacional 31 de octubre de 2007). El acento en la ideologización de la educación para “promover la formación del nuevo republicano y la nueva república, con autonomía creadora, transformadora y con ideas revolucionarias, así como una actitud emprendedora para poner en práctica nuevas y originales soluciones en la transformación endógena del contexto social-comunitario.”(Misma fuente). Todos esos aspectos señalan de manera indiscutible que la tesis del Estado docente, nutre los postulados de la actual gestión educativa, con el añadido de una tendencia ideológica de difícil conceptualización denominada “socialismo del siglo XXI”.

Lo cierto es que el Ministerio de Educación ha multiplicado sus funciones y ha multiplicado sus problemas. Clara muestra de ello es el clima de permanente conflictividad que se vive en la educación oficial bien con los estudiantes, bien con el sector docente, bien con los trabajadores, así como los continuos enfrentamientos con el sector privado de la educación.

1. La descentralización educativa como política pública

El artículo 4 CRBV establece que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución...” más adelante en el artículo 158 define a la descentralización como una política nacional llamada a profundizar la democracia, “acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.”

Por su parte el artículo 156 constitucional, ordinal 24 establece que es competencia del Poder Público Nacional “Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.” Requiriéndose entonces que para que estas competencias pudieran ser descentralizadas a los Municipios o a los Estados debería ser aprobado por la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes tal como lo contempla el artículo 157 CRBV.

Esto significa que la Constitución de 1999 dejó abierta la posibilidad de descentralizar la materia educativa o bien a los Municipios o bien a los Estados. Lo que si resulta extraño es que la Ley Orgánica de Educación no plantee la descentralización educativa como política pública. Mientras si contempla a las organizaciones comunales, los pueblos y comunidades indígenas y demás organizaciones sociales de la comunidad, en ejercicio del Poder Popular en su condición de corresponsables en la educación (Artículo 18 LOE).

La descentralización educativa puede plantearse como un primer paso encaminado a desmontar el gigantesco aparato del Ministerio de Educación, sin duda el principal obstáculo en la modernización de la educación en el país.

El artículo 165 CRBV al tratar de las competencias concurrentes (la educación podría ser una de ellas) establece que las mismas serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

La descentralización como política pública persigue acercar el poder a la población y una prestación más eficaz y eficiente de los cometidos estatales. No se trata de eliminar al Ministerio de Educación como órgano rector de la educación, de lo que se trata es de racionalizar sus competencias en cuanto a formulación de políticas, financiamiento, definición de procedimientos, supervisión y control de planes y programas, y ejercer tales competencias con amplitud y participación de todos los sectores involucrados en la educación venezolana. De lo que se trata es de podar ese enmarañado sistema de competencias que a través de los años ha acumulado el Ministerio de Educación. De lo que se trata entonces, bien lo expresó el Informe Uslar Pietri es de estructurar un sistema educativo fundamentado en una integración que “partiendo de las situaciones locales, se articule

regionalmente, y luego nacionalmente. De esta manera se logra la necesaria flexibilidad del sistema educativo. Esta estructura debe ser dotada de suficientes facultades administrativas para que funcione como un verdadero sistema regionalizado.” (P. 84)

IV. De la “escuela comprensiva” a la “escuela diversificada”

El sistema escolar venezolano es un claro ejemplo de la “escuela comprensiva” hoy en profunda revisión en los países desarrollados. La llamada escuela comprensiva comporta tres elementos. A) La no segregación de los alumnos en instituciones separadas. Sería la aplicación en sentido estricto del principio de igualdad, no permitiendo criterios restrictivos de admisión en las instituciones escolares. “Según esta visión, la escuela única debería seguramente abarcar todo el arco de la escolaridad obligatoria, y por eso se ha considerado siempre que los tipos que mejor respondían al modelo eran los que fundían en una sola institución la enseñanza primaria y su continuación o primer ciclo secundario...” (García Garrido, 2004, 421); B) La no separación de los alumnos de una misma edad o de un mismo grado en la institución respectiva e incluso en el aula. Este principio se fundamenta en las llamadas “clase heterogéneas”, de acuerdo a este postulado es necesario reunir en una misma aula a alumnos de gran

capacidad intelectual con alumnos de media y baja capacidad, a alumnos de gran interés por aprender con alumnos desinteresados y abúlicos, a alumnos socialmente integrados con alumnos problemáticos; C) Impartir a todos los alumnos un mismo programa unificado de aprendizaje. Esta unificación de programas y planes de estudios se presenta como una aplicación del principio de igualdad. Esta tesis de la escuela comprensiva tuvo su mayor desarrollo en las décadas de los 70 y 80 del siglo pasado. La Ley Orgánica de Educación venezolana del año 1980 estuvo fuertemente influenciada por esta tesis, que decir de la vigente Ley Orgánica de Educación de 2009. Varios años después este criterio de la “escuela comprensiva” tan popular en los años 70 no despertaba el mismo interés, ya muchos países desarrollados y algunos en vías de desarrollo empezaron a darle relevancia al “principio de diversificación”. En otras palabras comenzó a darse correctivos al principio de comprensividad. Expresa Garrido-García (2004, 424-425) “Lo cierto es que, ya en las inmediaciones del cambio de siglo, la idea que prevalecía sobre la naturaleza, los objetivos y los contenidos de la educación secundaria no era ya más aquella prevalente en los años 70. Además parece haberse extendido un relativo consenso sobre esta materia entre partidos políticos de signo ideológico diferente, por más que en el seno de algunos socialismos persistan todavía tendencias a considerar e principio de comprehensividad como algo irrenunciable.”

Los laboristas ingleses en el gobierno de Blair, dieron el paso para “modernizar” el concepto de las escuelas comprensivas. Ellos plantearon la necesidad del “setting”, que no es otra cosa que agrupar a los alumnos, en las diversas materias de estudio, según sus capacidades, intereses y habilidades, y no solo según su edad o al curso al que pertenecen. En otras palabras adoptar el criterio de “agrupación homogénea” de los alumnos en vez de la “agrupación heterogénea” que es el que venía prevaleciendo.

En julio de 1997 se publicó en Inglaterra un trabajo de nombre “Excellence in Schools” del Departamento de Educación y Empleo, a continuación un párrafo que permite observar el profundo cambio en la educación inglesa:

“El reto que aguarda a las escuelas es el de asegurar que todos los alumnos, cualquiera sean sus dotes, desarrollen sus diversas capacidades. Creemos en la “diversidad dentro de cada institución”, que permita a las escuelas atender a cada alumno mediante adecuados métodos de enseñanza y organización. La agrupación heterogénea de los alumnos no se ha mostrado capaz de hacer esto en todas las escuelas. Requiere docentes de gran calidad, y en algunas escuelas ha funcionado bien. Pero en demasiados casos ha fracasado, tanto en atender debidamente a los alumnos más brillantes como en responder a las necesidades de quienes se han quedado rezagados.” (García Garrido, 2004, 427)

La escuela comprensiva sin duda cumplió un importante papel en la democratización educativa y en imponer un criterio de igualdad como principio básico, pero este principio no debe chocar con una sana diversificación que “más bien sirve que perjudica a un criterio de igualdad bien entendido”, la posibilidad de agrupar a los alumnos por su capacidad,

intereses o rendimiento a partir, por ejemplo, de la finalización de la educación básica podría estimular la calidad de los estudiantes en cuanto a su rendimiento y aplicación. Ya lo decía hace 25 años el Informe de la Comisión Presidencial para el Proyecto Educativo Nacional: “Suponer que todos los alumnos tienen las mismas aptitudes y puedan dar el mismo rendimiento es renunciar a dar a cada uno de ellos la educación que les conviene. **Un sistema educativo que pretende ser igual para todos termina por producir desigualdades mucho más dolorosas que se traducen en el fracaso de una gran cantidad de cursantes.**” (Negrilla agregada)

Es función de la sociedad y del Estado velar por la educación de calidad para todos, pero esto no excluye la pluralidad institucional, tanto dentro del sector público como privado. Es decir un mismo sistema a nivel nacional con programas y planes de estudios uniformes, con criterios evaluativos comunes, con un sistema de supervisión nacional que no respete las peculiaridades de cada zona del país, un sistema que no estimule la formación permanente del docente, un sistema que crea que todos los alumnos tienen las mismas características y que no tome en cuenta sus diferencias personales, es un sistema llamado al fracaso y a la mediocridad. En cambio un sistema educativo inspirado en el principio de “libertad de educación”, con múltiples opciones pedagógicas, donde se respete y estimule la iniciativa de la misma comunidad educativa, con posibilidad de

adaptar los planes y programas al progreso tecnológico y científico, a las realidades locales y regionales, que tome en cuenta las características y aptitudes de los alumnos, es sin duda un sistema llamado a mejorar la calidad de la educación y de todos quienes integran el sistema educativo. En el entendido que este sistema de pluralismo educativo debe darse dentro de un profundo respeto a los derechos humanos, a la democracia, al bien común y respetando las grandes políticas educativas del país. Un sistema educativo fundamentado en la libertad es sin duda la antítesis a un sistema uniforme y estatista orientado más por la “igualdad de resultados” que por la calidad de la educación.

Un sistema educativo en libertad permitirá superar la clásica concepción de la educación como única y principal fuente suministradora de conocimientos, para entender que la escuela debe incentivar y promover entre todos sus componentes una nueva gestión y evaluación de conocimientos, lo que sin duda influirá en una mejor distribución del tiempo de acuerdo a los objetivos, a unos horarios escolares diversificados y personalizados. Como bien lo ha expresado García Garrido “En gran parte, la escuela secundaria debería ser hoy un centro de “recursos educativos” puestos a disposición de los alumnos, y no simplemente, como hoy es, un “aulario”, una suministradora de “clases” al por mayor” (P.432)

El Estado docente así como la escuela comprensiva están llamados a dar paso a nuevas y modernizadoras teorías para elevar la calidad educativa y

contribuir de una manera eficiente a “desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática...” (Art. 102 CRBV)

Esta tesis a la cual se hace referencia en esta parte del trabajo, no es nueva en Venezuela, ya en el Informe de la Comisión Presidencial para el Estudio del Proyecto Educativo Nacional (1986) se abordó el tema en los siguientes términos:

“Es necesario organizar la educación como un sistema adaptado de manera flexible e inteligente a las situaciones locales y a las aptitudes individuales. Dadas las circunstancias de nuestra realidad social y de las peculiaridades del país, más que una prolongada escuela uniforme que lleve desde la educación básica hasta la puerta de la educación superior, conviene un proyecto dividido en etapas definidas, al final de cada una de las cuales se abran alternativas distintas que permitan dar satisfacción a los distintos niveles de aptitud y capacidad. Es decir, una escuela adaptada a las peculiaridades del alumno, que desarrolle sus potencialidades y promueva la búsqueda de la excelencia. En otras palabras una educación que se proponga atender a las desigualdades debe dar respuesta adecuada a la multiplicidad de situaciones del venezolano real, las cuales se obtendrán mediante el diseño de programas experimentales para determinados sectores y localidades, y de la evaluación de los resultados correspondientes.” (Negrilla agregada)

CAPITULO III

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN VENEZOLANA

“Del cruce de esos dos principios, legalidad de la Administración y posición del ciudadano como sujeto de derecho y de libertades, surgirá el Derecho Administrativo” (E. García de Enterría, conferencia en la Facultad de Jurisprudencia de Bolonia, Italia)

I. *Consideraciones generales*

El principio de la supremacía o suprallegalidad constitucional se encuentra establecido en el artículo 7 CRBV, en los siguientes términos “La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución.” Principio que se fundamenta en el valor normativo del texto fundamental, que dejó de ser una compilación de aspiraciones de carácter programática para convertirse en un texto contentivo de normas jurídicas susceptible de ser reclamadas jurisdiccionalmente⁴⁴.

⁴⁴ El maestro García de Enterría (1992, 48) al referirse a este carácter normativo en la Constitución española de 1978 ha expresado “Frente a esto, el Tribunal Constitucional desde su primera sentencia

La supremacía constitucional no pasaría de ser una norma grandilocuente si no va acompañada de un sistema de justicia constitucional y de un sistema de justicia administrativa. Los artículos 334 y 335 CRBV consagran expresamente la obligación de los jueces de asegurar la integridad de la Constitución y la competencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional de actuar como jurisdicción constitucional para garantizar la supremacía y efectividad de las “normas y principios constitucionales”, así como su uniforme interpretación. De esta manera la justicia constitucional en Venezuela estará conformada por aquellos mecanismos de carácter jurisdiccional dirigidos a resguardar la supremacía y la integridad del texto fundamental, por un lado a través del sistema de control mixto de constitucionalidad de las leyes y por otro el amparo constitucional como tutela jurisdiccional reforzada de los derechos fundamentales.

El principio de legalidad como uno de los pilares del Estado de Derecho lo consagra de manera general la Constitución de 1999 en el artículo 7 cuando dice “Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están

de inconstitucionalidad, la de 2 de febrero de 1981, a propósito de la Ley de Régimen Local y aún antes, en las que precedieron en materia de recursos de amparo, **afirmó con absoluta resolución que la Constitución era una norma, que no era un programa, que no era un documento retórico, que no era un manifiesto, sino un conjunto de preceptos jurídicos, y además del máximo valor** (creo que también en Italia se ha hablado de *leggi manifesto*; me refiero al libro de Romano Bettini). (Negrilla nuestra). Por su parte Linares Benzo (1999, 133) al tratar este asunto afirma “A este respecto, la primera precisión consiste en recordar que la **Constitución es derecho verdadero y vinculante, tanto en su conjunto como en cada una de sus normas**, que debe ser aplicada por los Tribunales y cualesquiera otros operadores jurídicos.”(Negrilla agregada)

sujetos a esta Constitución”, y de manera específica en el artículo 137 cuando establece: “La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.” Por otra parte la Constitución de 1999 al consagrar en el artículo 141 que la administración pública está al servicio del ciudadano especifica que ésta se fundamentará en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, **con sometimiento pleno a la ley y al derecho.**” (Negrilla agregada)

El principio de legalidad obliga a la administración pública a adecuar su actuación al marco de la ley para evitar que un acto de la administración pueda lesionar o afectar derechos subjetivos o intereses legítimos de los ciudadanos. Cuando esta situación se presente el ciudadano en uso de su derecho a la tutela judicial consagrado en el artículo 26 constitucional podrá acudir a los órganos de administración de justicia “para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.”

En el caso de que una actuación administrativa afecte los derechos e intereses de un administrado éste podrá acudir a una jurisdicción especial denominada “contencioso administrativa”, cuyos tribunales son competentes para “anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de

dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.” (Art. 259 CRVB); la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Gaceta Oficial N° 39.451 del 22.06.2010) establece en el artículo 8 el principio de universalidad de control, en otras palabra toda actividad administrativa podrá ser objeto de revisión por la justicia administrativa.

Para el maestro García de Enterría (1992, 60) la justicia administrativa es una justicia de tutela de derechos e intereses legítimos, una tutela de posiciones subjetivas. Y de manera precisa señala que el modelo francés de *excés de pouvoir* que es la concepción clásica del contencioso administrativo ha concluido su reinado: “El contencioso no es, en modo alguno, un proceso al acto o de protección de la sola legalidad objetiva; es un proceso de efectiva tutela de derechos los del recurrente y los de la administración (ésta, predominantemente, potestades en lugar de derechos), entre sí confrontados. No se trata, pues, de un supuesto proceso objetivo o sin partes.”

El profesor Araujo-Juárez (2009,181-182) al referirse a la justicia administrativa expresa que hay diferentes criterios, “se considera como tal la resolución jurisdiccional que afecta al particular y que resuelve jurídicamente sobre sus derecho subjetivos o intereses legítimos que hubieren sido

afectados por una decisión administrativa.”, el referido autor hace mención de la doctrina italiana en donde la expresión “contencioso administrativo” no ha tenido recibo y en cambio se habla de “justicia administrativa” y expresa lo siguiente: “En este sentido, existe opinión unánime en la doctrina italiana que la denominación justicia administrativa es omnicomprensiva de todos los medios que el Derecho positivo italiano pone a disposición de los particulares para la defensa de los derechos subjetivos y de sus intereses legítimos, es decir, que la integran tanto los recursos administrativos como las acciones judiciales.”

Es de resaltar entonces que la Constitución venezolana de 1999 y más recientemente la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁴⁵ señalan los profundos cambios que atraviesa la jurisdicción contencioso administrativa, al pasar de una concepción revisora del acto administrativo y de un sistema tasado de recursos a un sistema donde la pretensión procesal administrativa se constituye en el eje central de la justicia administrativa.⁴⁶

⁴⁵ Sobre esta Ley Orgánica el profesor Hernández-Mendible (2010, 256) ha expresado. “Es así como luego de diez años de vigencia de la Constitución se ha producido un acontecimiento trascendental en el ámbito del proceso administrativo, pues, por una parte, se ha expedido la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y, por la otra se ha reformado el modelo del proceso tradicional, mediante la introducción por vía legislativa del proceso administrativo con audiencias, donde se realizan unas actuaciones escritas y otros actos del proceso se llevan a cabo oral o verbalmente.”

⁴⁶ Para llegar a estos sustanciales avances Venezuela debió sufrir importantes cambios, la profesora Becerra (2010, 449) recuerda que: “Curiosamente, al revisar la lenta evolución de la justicia

Las consideraciones generales hecha anteriormente tienen como objetivo ubicar el tema de la justicia administrativa en el ordenamiento positivo venezolano, para resaltar la estrecha vinculación del derecho administrativo de un estado democrático con los derechos de los ciudadanos⁴⁷. Se comparte aquí el criterio de Prieto Sanchís (2003, 9) de que tanto la Constitución y la justicia constitucional como los derechos fundamentales son artificios jurídicos que cobran todo su sentido al servicio de la limitación del poder y de la garantía de la inmunidad y libertad de las personas⁴⁸. En ese

administrativa venezolana, desde el punto de vista constitucional, encontramos que la mayoría de constituciones tanto del siglo XIX como del siglo XX están sometidas a la voluntad e imposición de los caudillos y déspotas de turno quienes veían en las constituciones simples mecanismos para mantener el poder en forma indefinida, olvidando el aspecto garantista y el elemento de la justicia administrativa, sometiéndolos a sus apetitos de poder.”

⁴⁷ La Nota Explicativa de la obra Manual de Práctica Forense Contencioso Administrativa (2009, 7) en sus palabras iniciales señala lo siguiente: “El reconocimiento de un Estado de derecho y de justicia implica, de suyo, la existencia de medios eficaces de control jurisdiccional de la actuación de los poderes públicos, en tanto garantía del principio de legalidad y del principio de responsabilidad del Estado y en ejercicio del principio de separación de poderes. En esa medida, la jurisdicción contencioso administrativa, cuya base constitucional es el artículo 259 de la Constitución, asume una importancia vital en el marco del Estado de derecho como mecanismo de control jurisdiccional de las Administraciones Públicas y del ejercicio de la función administrativa. A esa norma se adinricula, además, el artículo 26 de la misma Constitución, el cual reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses, incluso colectivos y difusos, de toda persona.”

⁴⁸ C. Huerta (2010, 10) al referirse al ejercicio del poder expresa: “En consecuencia, es necesario para el buen funcionamiento de un Estado que el poder sea controlado. A través de la historia se han buscado formas de limitar el ejercicio del poder y evitar la posibilidad de su incremento arbitrario, hasta llegar a la época contemporánea en que se ha establecido en las Constituciones un conjunto de disposiciones encaminadas a limitar las esferas de competencia de los detentadores del poder, y a asegurar ciertos derechos a los ciudadanos. Esto no significa que la Constitución sea el único medio de controlar el poder, sino que por ser ley suprema es el instrumento idóneo para articular sistemas de control.”

sentido se estudiarán a continuación algunos conceptos emitidos en decisiones de la Sala Constitucional, de la Sala Político Administrativa y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia para confrontarlas con esos “artificios jurídicos” y extraer algunas conclusiones que indiquen o no, si la justicia venezolana es una limitación real al poder ejercido por la administración en materia educativa y en consecuencia está al servicio de los ciudadanos para garantizar el derecho a la educación en sus dimensiones prestacional y de educación en libertad.

II. *Comentarios sobre algunas decisiones del Tribunal Supremo de Justicia*

- Decisión de la Sala Constitucional N° 299 del 06.03.2001 (extracto) sobre el derecho a la educación. Expediente 00-1672

“La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prevé expresamente el derecho que tienen todos los ciudadanos a la educación, el cual es consagrado como un derecho humano fundamental, orientado a la preservación de una sociedad democrática, basada, entre otros valores, en la participación activa de la misma y en el pleno desarrollo de los miembros que la conforman. Igualmente, se consagra este derecho, como un deber social fundamental, democrático, gratuito y obligatorio, el cual debe ser

garantizado por el Estado, quien lo asume como una función “*indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades*” (artículo 102).

Así pues, es el propio Texto Constitucional que consagra la educación como “*servicio público*”, el cual dado el interés general que reviste, corresponde al Estado, en ejercicio de tal función docente, regular todo lo relativo a su cumplimiento, garantizando el derecho que tiene toda persona a una educación integral, de calidad, permanente “*sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones*” (artículo 103).”

Comentario: La Sala Constitucional desaprovecha una excelente oportunidad para precisar el doble carácter que tienen los derechos fundamentales, por una parte su dimensión subjetiva en cuanto son derechos ciudadanos en sentido estricto y en cuanto garantizan una esfera de libertad; y por otra parte su dimensión objetiva como componentes estructurales del Estado de Derecho y fundamentos del ordenamiento jurídico. La Sala prefiere enfatizar en el concepto de “servicio público” y la tesis del “Estado docente” para reiterar la hegemonía del Estado en una materia tan sensible que involucra a la libertad ciudadana y convoca la participación de la sociedad civil.

- Decisión de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia N° 02503 del 06.11. 2001 (extracto) sobre el derecho a la

educación. Naturaleza de servicio público de la educación. Expediente 12.477

“En cuanto a la interpretación del contenido y alcance de las normas constitucionales transcritas, esta Sala Político Administrativa en sentencia dictada en fecha 18 de mayo de 2000 (Caso: Javier Elechiguerra Naranjo), dejó sentado lo que a continuación se señala: ‘En efecto, la educación es un servicio público, un derecho de prestación para el mejoramiento de la comunidad y constituye factor primordial del desarrollo nacional, que puede ser prestado por el Estado o impartido por los particulares, dentro de los principios y normas establecidas en la Ley, bajo la suprema inspección y vigilancia de aquel y con su estímulo y protección moral (...) Asimismo, la Sala Constitucional de este Supremo Tribunal en sentencia de fecha 6 de marzo de 2001(Caso: Baltasar Pedra), expuso en términos similares que el propio Texto Constitucional consagra la educación como ‘un servicio público’, el cual, dado el interés general que reviste, queda asignado al Estado, estando obligado a regular todo lo relativo a su cumplimiento y a garantizar el derecho que tiene toda persona a una educación integral, de calidad permanente sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones.”

Comentario: La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia lejos de entender a la educación como un derecho de carácter subjetivo que garantiza una esfera de libertad a los ciudadanos, prefiere

entenderlo únicamente en su dimensión objetiva, esto es su carácter prestacional. La Sala Político Administrativa que debe conocer de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, pareciera olvidar en sus decisiones esta dimensión del derecho a la educación, para enfatizar únicamente en el concepto de servicio público, y de esa manera justificar cualquier actuación administrativa en la esfera educativa. Debe recordarse que los derechos fundamentales no solo contemplan obligaciones positivas de contribuir a la efectividad de tales derechos y de los valores que representan (carácter prestacional) sino que también comportan para el Estado obligaciones negativas de no lesionar la esfera individual protegida por tales derechos.

- Decisión de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia N° 01405 del 07.08. 2007 (extracto) sobre la educación como derecho y servicio público. Expediente 2005-5301

“Los anteriores lineamientos establecidos en el Texto Constitucional como notas características del sistema educativo, que propugna que sea integral, permanente y de calidad, son reveladores de la prioridad que reviste el tema de la educación para todos los venezolanos si se considera que, como servicio público, el Estado debe proveer a ella en cumplimiento de uno de sus fines esenciales. Sobre esa base, cuando se trata de preservar los

atributos contenidos en la norma *in commento*, no hay duda que la obligación que tiene el Estado de regular todos los aspectos que la rodean, con las limitaciones individuales que esto pueda involucrar, pero siempre con el fin de que todas las personas tengan acceso a la educación.”

Comentario: La Sala Político Administrativa al afirmar “que no hay duda que la obligación que tiene el Estado de regular todos los aspectos que la rodean” (se refiere obviamente a la educación) parece olvidar que el derecho a la educación tiene una dimensión de libertad, el cual se manifiesta en la posibilidad de que los padres escojan para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas o de establecer y dirigir instituciones de enseñanza o simplemente tener espacios de libertad dentro de las instituciones educativas bien sean públicas o privadas para desarrollar sus planes pedagógicos. Este afán regulatorio por parte del Estado es sin duda una manifestación más de su pretensión hegemónica en materia educativa y es materia frecuente de violaciones en la esfera subjetiva del derecho a la educación.

- Decisión de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia N° 829 del 10.08.2010 (extracto) sobre el recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con acción de amparo constitucional y subsidiariamente solicitud de suspensión de efectos

contra la resolución N° 2.346 del 13.06.2007 publicada en la Gaceta Oficial N° 38.704 dictada por el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior mediante la cual se ordenó la suspensión temporal de nuevas inscripciones en el Instituto Universitario de Tecnología “Coronel Agustín Codazzi”.

La Resolución N° 2.346 dictada por el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior en su artículo primero estableció: *“Como medida cautelar, se ordena la suspensión temporal de nuevas inscripciones en el Instituto Universitario de Tecnología ‘Coronel Agustín Codazzi’, a partir de la publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela de la presente Resolución, hasta tanto se evalúe y generen los correctivos que fueren pertinentes tendentes a garantizar la excelencia académica en dicho Instituto”*

En el escrito recursivo los impugnantes sostuvieron que el acto estaba afectado de los siguientes vicios: a) Violación al debido proceso ordinal 3 del artículo 49 CRBV y Vía de Hecho; b) Violación al derecho a la igualdad; c) Ausencia de motivación; d) Violación al derecho de tutela efectiva en plazo razonable.

En el “Análisis de la Situación” la decisión en cuestión se refiere a la naturaleza de las medidas cautelares y en tal sentido expresa:

*“De lo expuesto, se desprende que **si bien la Administración goza de un poder cautelar, éste debe ser ejercido de una forma razonable, es decir,***

que la medida impuesta al interesado no se constituya en una sanción definitiva que pueda vulnerar sus derechos constitucionales. (Vid., respecto del criterio precedentemente reseñado, sentencia N° 01098 de esta Sala, publicada el 14-08-2002)...”. (Negrilla de la sentencia).

Más adelante al profundizar sobre la medida cautelar dictada en el acto impugnado dice: “Lo expuesto, tiene particular importancia para la Sala ya que como se señaló anteriormente, la medida de suspensión o cautelar en el supuesto analizado, fue dictada *por tiempo indefinido*, cuestión que se dejó establecida en el citado artículo 1° y que de su lectura concatenada con el artículo 3 del mismo acto administrativo recurrido, evidencia que dicha medida de suspensión no es un acto dirigido a resguardar la eficacia del pronunciamiento final o decisión, sino que éste al prejuzgar como definitivo *causa un gravamen* y de allí que sea impugnabile de manera autónoma tanto en vía administrativa como judicial, como el propio acto lo refiere.”

La decisión entra a analizar los principios de proporcionalidad, razonabilidad y urgencia en las medidas cautelares : “Como se indicó en la sentencia antes citada, “...*la actividad cautelar de la Administración debe estar sujeta a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y urgencia...*” y esa **razonabilidad** implica que con la medida cautelar no se perjudiquen otros derechos fundamentales, como sucede en el caso bajo análisis, en el que se constata que se han lesionado directamente los derechos denunciados (defensa y debido proceso) de la Institución accionante e indirectamente los

derechos (educación) de los estudiantes que venían cursando las carreras cuya autorización no estaba cuestionada...”

La decisión al referirse a los vicios señalados en el escrito recursivo de violación al derecho a la defensa y al debido proceso precisa lo siguiente:

“En consecuencia, considera la Sala que en el caso planteado no se cumplieron las disposiciones referidas ya que como se señaló, la decisión de suspensión impugnada no estuvo precedida de un procedimiento en el cual se garantizara el ejercicio pleno de los derechos a la defensa y al debido proceso, a los efectos de esclarecer la autenticidad de las autorizaciones otorgadas por la Administración, para así proceder sólo a la suspensión cautelar y luego definitiva de aquéllas carreras no autorizadas.”

Finalmente la Sala Político Administrativa decidió: “En virtud de las consideraciones precedentemente expuestas, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por los apoderados judiciales de la Asociación Civil **INSTITUTO UNIVERSITARIO DE TECNOLOGÍA “CORONEL AGUSTÍN CODAZZI”**, contra la Resolución N° 2.346 del 13 de junio de 2007, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.704 de la misma fecha, dictada por el **MINISTRO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR**, mediante la cual se

ordenó la suspensión temporal de nuevas inscripciones en la referida Casa de Estudios.”

Comentario: esta decisión de la Sala Político Administrativa, con ponencia de la magistrada Yolanda Jaimes Guerrero, resulta interesante por el análisis de la naturaleza jurídica de las medidas cautelares dictadas por la Administración. En el caso concreto la medida cautelar dictada en el Acto Administrativo impugnado lesionó de manera evidente los derechos de la parte actora (Instituto Universitario Codazzi) y de los estudiantes al suspender de manera indefinida las inscripciones en todas las carreras dictadas por esa institución educativa. La decisión señala que la Administración no respetó los principios de razonabilidad y proporcionalidad indispensables para asegurar los resultados de la decisión final producto de un procedimiento administrativo. En este sentido debe recordarse que el principio de proporcionalidad supone una correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas innecesarias y excesivas. Por otra parte no es ocioso recordar la exigencia de la adecuación entre los medios empleados por la Administración y los fines que se persiguen. La doctrina francesa habla de la justa proporción entre la situación de hecho, la finalidad y la sanción. En todo caso resulta valioso que la Sala Político Administrativa reconozca sin cortapisa el principio de proporcionalidad calificado como “Principio propio del Estado de Derecho” por el Tribunal Supremo Español. En el caso venezolano este principio deriva técnicamente del principio de

legalidad y es una garantía de equilibrio entre los medios empleados por la Administración y los fines perseguidos.

- Decisión de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia N° 316 del 04.03. 2009 (extracto) sobre el recurso contencioso administrativo de nulidad contra la Resolución Conjunta 253/131 del Ministerio del Poder Popular para las Industrias Ligeras y el Ministerio del Poder Popular para la Educación. Expediente 2007-0761

La resolución conjunta N° 253/131 congeló el monto a pagar en los planteles privados por concepto de matrículas y mensualidades para el período escolar 2007-2008. El fundamento de tal resolución partió de la consideración de la educación como “un derecho humano, un deber social fundamental y un servicio público esencial asumido por el Estado como función primordial e indeclinable” conforme al cual “el Estado tiene la obligación de dictar todas aquellas medidas que permitan garantizar el equilibrio en las diferentes áreas de actividad económica, lo cual incluye la fijación de los precios por concepto de matrícula y mensualidades para la prestación del servicio educativo.” Igualmente se fundamentó en la declaratoria por el Presidente de la República de las matrículas y mensualidades escolares en todos los niveles como “servicios de primera necesidad”.

El 19 de julio de 2007 la Cámara Venezolana de Educación Privada (CAVEP) intentó ante la Sala Político Administrativa un recurso contencioso de

anulación en el que denunció los siguientes vicios de la resolución conjunta:

a) Incompetencia manifiesta; b) Falso supuesto de hecho y de derecho; c) Desviación de poder; d) Violación del principio de irretroactividad de la ley; e) Violación del bloque de la legalidad por desconocimiento de una resolución conjunta previa a la impugnada, en que se permitía a los padres y representantes a discutir y aprobar en asamblea el monto de los aumentos de las matrículas y mensualidades.

Entre las consideraciones para decidir la Sala Político Administrativa expone el siguiente argumento:

“Así pues, tenemos que la jurisprudencia de esta Sala ha sido pacífica al ratificar la naturaleza de la educación como servicio público con una doble connotación, a saber: el derecho para quienes pretenden impartirla, así como para quienes aspiran acceder a ella.

Cabe destacar, que los particulares que aspiren brindar el servicio de educación privada están, en todo momento, sujetos al estricto control y fiscalización del Estado, dada la naturaleza de actividad de interés público que caracteriza a la educación. Así se desprende del texto del artículo 106 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que dispone:

“Toda persona natural o jurídica, previa demostración de su capacidad, cuando cumpla de manera permanente con los requisitos éticos, académicos, científicos, económicos, de infraestructura y los demás que la ley establezca, **pueden fundar y mantener instituciones educativas**

privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de éste. ` (Negrilla de la Sala)

Del dispositivo constitucional antes invocado, emerge la importancia de las instituciones educativas privadas que colaboran o coadyuvan con el Estado en la prestación del servicio educativo, y por ello la permanente inspección y vigilancia que debe tener sobre éstas, ya que cumplen una elevada misión en el logro de tan importante cometido Estatal; justificándose así el control sobre todos los aspectos de la llamada `educación privada`

Dentro de este contexto, se advierte que en el numeral 3 del artículo 11 del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 38.654 del 28 de marzo de 2007, se estableció que el Ministerio del Poder Popular para las Industrias Ligeras y Comercio tiene la competencia de formular, regular y ejecutar políticas, planes y proyectos, orientados a la democratización y transparencia del mercado interno, fijación de precios y tarifas de productos y servicios, así como la promoción y dinamización de la comercialización y de los canales de distribución de bienes y servicios (...)"

Comentario: Los profesores Anzola y Herrera (2010, 176-177) en su trabajo "La Educación Privada en Venezuela y su Garantía Constitucional" analizaron prolijamente esta decisión de la Sala Político Administrativa. Entre otros aspectos señalaron lo siguiente:

“Con esa sentencia, la Sala Político Administrativa del máximo Tribunal del país, de momento, legitimó la potestad del Estado intervenir ilimitadamente sobre el normal giro de la actividad privada educativa en sí, permitiendo en la actualidad el congelamiento de las matrículas y mensualidades de los planteles privados como si de tarifas de servicios públicos reservados al Estado se tratara.

(...) Con este fallo se legitimó, también, la posibilidad de que el Estado, así como interviene para congelarlas, intervenga para establecer límites máximos para el aumento de las matrículas y mensualidades de forma unilateral e inconsulta. Sucede, que con apoyo en esta legitimación, para el período 2008-2009, luego de soportar un congelamiento en los montos de las matrículas y mensualidades durante el período anterior, el Ejecutivo Nacional, por órgano de los Ministerios de Industrias Ligeras y Comercio y Educación, estableció en otra RC, la N° 418 y 67, el límite porcentual máximo de aumento en el cobro de las matrículas y mensualidades escolares de los planteles educativos privados que regiría para ese período escolar que, para ese momento fue del 15%.

(...) El derecho constitucional a educar no se satisface con el solo hecho de que existan planteles privados que puedan soportar las regulaciones que se están imponiendo y que al final, funcionen como planteles públicos sin ofrecer mayores alternativas a la sociedad. Supone, en cambio, que realmente existan planteles con capacidad de ofrecer diversidad en la educación, modelos distintos de educación, dentro de los valores constitucionales, pero con autonomía que permitan, realmente la elección entre diversas alternativas, tal y como lo propugna el artículo 26.3 de la declaración de los Derechos Humanos. Por ello pretender homologar la educación privada a la pública viola el derecho constitucional a educar.”

Los referidos autores cuestionan duramente la declaratoria como servicio público de la actividad educativa y que en función de eso se le pretenda tratar como una actividad reservada al Estado, excluida o mediatizada la iniciativa privada, en lugar de considerar a la educación como una actividad de interés general. Tema que despertará sin duda polémica abierta entre quienes siguen el caduco modelo

del “Estado docente” y quienes comparten la idea de las dos dimensiones del derecho a la educación, la prestacional y la educación en libertad.

- Decisión de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia N° 01425 del 08.10.2009 (extracto) sobre el recurso contencioso de nulidad por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad, conjuntamente con medidas cautelares de suspensión de efectos contra la Resolución Conjunta DM/N° 253/131 emanada de los Ministerios del Poder Popular para las Industrias Ligeras y el Comercio y el de Educación del 25.06.2007 y contra los artículos 2 y 6 de la Resolución Conjunta N° 0182/28 del 28.06.2006. Sobre el alcance del derecho de participación de los padres y representantes en la educación de sus hijos. Expediente 2007-0768

“Al respecto, en la referida sentencia se precisó la facultad de la Asamblea General Extraordinaria de Padres, Madres y Representantes para determinar la tarifa que debe ser sufragada por concepto de matrícula y mensualidades en los planteles privados. Sin embargo, se enfatizó el carácter de *servicio público* que ostenta la educación, según el enunciado del artículo 102 constitucional, en virtud del cual, el Estado asumió la responsabilidad de convertir a la educación en un instrumento para la formación de los ciudadanos y las ciudadanas, siguiendo los valores de la identidad nacional a

los fines de lograr las transformaciones sociales, con la participación de las familias y de la sociedad.

De la declaratoria anterior se evidencia que el derecho de participación de los padres y representantes no es un derecho absoluto sino restringido por el carácter de servicio público que lo distingue y en razón de ello, la Sala en la citada sentencia del 04 de marzo de 2009, declaró que ‘...corresponde al Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Poder Popular para la Educación, vigilar e inspeccionar las actividades educativas que realizan las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y proveer a su protección, ello implica el poder de control sobre la estructura, organización y funcionamiento de la educación privada en el país, velando así por el cumplimiento de un fin esencial del Estado como lo es el acceso a la educación....’.

Asimismo , la Sala destacó que los Ministerios involucrados (Poder Popular para las Industrias Ligeras y Comercio y (...) del Poder Popular para la Educación), en la emisión de la resolución Conjunta N° 2537131 también impugnada en el presente caso, ‘...ejercieron sus potestades de control de la labor desempeñada por los particulares dedicados a la prestación de servicios educativos en el territorio nacional; el primero por ser el competente para fijar tarifas y precios de servicios públicos esenciales en el territorio nacional, y el segundo, por ser el competente para regular, planificar y supervisar la educación en el país...’.

A su vez se debe precisar que el criterio expuesto tiene como fundamento e contenido de la Resolución Conjunta N° 182/28 emanado del Ministerio del Poder Popular para las Industrias Ligeras y Comercio y el Ministerio del Poder Popular para la Educación y Deportes (acto este último también impugnado en el presente caso), mediante el cual se dispuso que la fijación de las tarifas de las matrículas y de las mensualidades no es potestad única y absoluta de la Asamblea General Extraordinaria de Padres, Madres y Representantes, como ya se ha indicado, sino que dicha facultad se encuentra sujeta a los límites máximos determinados previamente por la Administración, tal y como fue señalado por este órgano jurisdiccional en la citada decisión.

Con las consideraciones anteriores queda desvirtuada para la Sala en la citada sentencia, la denuncia relativa a la supuesta violación del derecho constitucional de participación de los padres y representantes en la educación de sus hijos alegados en el presente caso, así como la presunta vulneración del artículo 13 de la Ley Orgánica de Educación (publicada en la G.O. N° 2.635 Extraordinario de fecha 28.07. 1980) aplicable *ratione temporis*.

(...) Para mayor precisión sobre el asunto, seguidamente se reproduce e contenido de los artículos de la citada resolución Conjunta denunciada por contradecir presuntamente el artículo 26.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 23 de la Constitución de la República

Bolivariana de Venezuela, en lo relativo al derecho preferente de los padres a escoger e tipo de educación que habrá de darse a sus hijos (...).

`**Artículo 2.-** Los Ministerios de Industrias Ligeras y Comercio y de Educación y deportes, mediante Resolución Conjunta establecerán e índice porcentual máximo dentro del cual regirán tales aumentos.

(...) **Artículo 6.-** Los aumentos de matrículas y mensualidades señalados en e artículo anterior y sometidos a la consideración de la Asamblea General Extraordinaria de Padres y representantes, no podrán exceder de ninguna manera del límite máximo del índice porcentual establecidos por los Ministerios de Industrias Ligeras y Comercio y de Educación y Deportes, a través de la resolución Conjunta promulgada para cada año escolar...`

Del contenido de las disposiciones anteriores se evidencia que la legalidad y constitucionalidad de la Resolución Conjunta N° 253/131 impugnada, deriva precisamente de la facultad atribuida al Ministerio del Poder Popular para Las Industrias Ligeras y Comercio y al Ministerio del Poder Popular para la Educación y Deportes, de establecer el límite porcentual máximo dentro del cual regirán los aumentos de la matrícula y las mensualidades, tal y como fue precisado en la referida decisión N° 00316 dictada por esta Sala en fecha 04 de marzo de 2009.

Dicha potestad ejercida por la Administración, conforme al ordenamiento jurídico venezolano no vulnera el referido derecho de los padres, madres y representantes de escoger y decidir acerca de la educación de sus hijos,

hijas o representados, ya que como se expuso en la tantas veces citada sentencia del 04 de marzo de 2009, de acuerdo al contenido del referido artículo 102 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la educación es un derecho humano y un deber social, pero a su vez, éste es un servicio público y por ende, sujeto a las regulaciones y controles del Estado como responsable de su efectiva prestación en corresponsabilidad con las familias y con la sociedad.”

Comentario: La anterior decisión se refirió al caso Red de Padres y Representantes vs Ministerio del Poder Popular para las Industrias Ligeras y Comercio y el Ministerio del Poder Popular para la Educación. La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia reiteró de manera contundente su apego a la tesis del Estado docente, que permite la intervención abusiva del Estado en cualquier decisión que tenga relación con la materia educativa. El derecho a la educación como se ha estudiado en el presente trabajo tiene una dimensión prestacional (objetiva) y una dimensión de educación en libertad o libertad de enseñanza (subjctiva), ambas se conjugan para garantizar a los ciudadanos acceso libre a una educación de calidad y contar con una pluralidad de opciones educativas “distintas de las creadas por las autoridades públicas” como bien lo expresa el artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966.

Argumentar que el carácter de servicio público que ostenta la educación justifica la intervención del Estado en cualquier decisión de las instituciones educativas privadas o públicas, es frenar cualquier iniciativa nacida de la propia comunidad educativa, formada por los padres y representantes, los alumnos, el personal docente, administrativo y directivo. En el caso comentado se trató de la determinación de las tarifas por concepto de matrícula y mensualidades en los planteles privados, decisión que en estricto sentido corresponde a la Asamblea General de Padres, Madres y Representantes, quienes una vez conocidas y discutidas las opciones presentadas por la directiva del plantel toman la decisión. El Estado venezolano haciendo uso del concepto de “servicio público” de la educación, dictó una resolución conjunta de los Ministerios de Industrias Ligeras y Comercio y del Ministerio de Educación donde dispuso que la fijación de tales tarifas no es potestad única y absoluta de la Asamblea de Padres, sino que dicha facultad se encuentra sujeta a límites determinados previamente por la Administración, sin indicar cuales parámetros serán utilizados para la fijación de tales límites. En el caso de marras no solamente se violó el derecho a la participación como bien lo impugnó la Red de Padres y Representantes, sino el derecho a una educación integral y de calidad de acuerdo al artículo 103 constitucional.

La declaratoria de la educación como servicio público, no puede implicar la violación a tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos

suscritos y ratificados por Venezuela tal como lo contempla el artículo 23 de la Constitución.

- Decisión de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia N° 02 del 28.01.2010 (extracto) sobre el recurso contencioso electoral conjuntamente con suspensión de efectos contra la decisión de la Comisión Electoral de la Universidad Nacional Abierta (UNA). Expediente 10-00004.

“En el presente caso, la parte recurrente solicitó la suspensión del proceso electoral de la Universidad Nacional Abierta para elegir sus autoridades en el período 2010-2014, cuyo acto de votación está fijado para el día 23 de febrero de 2010, por no haberse incluido en el correspondiente padrón electoral al personal administrativo y obrero, integrante de la respectiva comunidad universitaria.”

“En tal sentido, esta Sala Electoral, cónsona con los criterios antes mencionados, pasa a examinar, en el caso de marras, si existen o no los presupuestos necesarios para acordar una medida como la solicitada por la parte recurrente, es decir, si existe en autos prueba suficiente que constituya presunción de: a) El derecho que se reclama (*fumus bonis iuris*) y; b) El

riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo (*periculum in mora*).”

(...) De lo que se deduce que, con la inclusión en el padrón electoral correspondientes sólo de los profesores y estudiantes activos, obviando el personal administrativo y obrero de la Universidad, *prima facie*, podría estarse violando el principio democrático establecido en nuestra Constitución (artículo 6), en el sentido de una democracia “*participativa, protagónica y de mandato revocable*”, y la autonomía universitaria, en los términos del referido artículo 34, numeral 3 de la Ley Orgánica de Educación (...)

En consecuencia, estima esta Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, llenos los extremos para acordar, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 constitucional y artículo 19, aparte décimo, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la suspensión del proceso electoral para elegir a las autoridades de esa Casa de estudios, cuya acto de votación está fijado para el día 23 de febrero de 2010. Así se decide.”

Comentario: La Sala Electoral ha venido suspendiendo los procesos electorales de las universidades públicas en virtud del artículo 34 ordinal 3 de la Ley Orgánica de Educación. Esa disposición establece que en aquellas instituciones de educación universitaria que les sea aplicable el principio de autonomía, ésta se ejercerá mediante funciones allí establecidas entre las cuales indica: “3. Elegir y nombrar sus autoridades con base en la democracia participativa, protagónica y de mandato revocable, para el

ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de los derechos políticos de los y las integrantes de la comunidad universitaria, profesores y profesoras, estudiantes, personal administrativo, personal obrero y, los egresados y las egresadas de acuerdo al Reglamento. Se elegirá un consejo contralor conformado por los y las integrantes de la comunidad universitaria.”

La Sala Electoral sin esperar siquiera el Reglamento tal como establece la misma Ley Orgánica de Educación, sin respetar la Ley de Universidades vigente, sin respetar los reglamentos de las propias universidades nacionales, y lo que es más grave violando el derecho constitucional a la autonomía universitaria establecido en el artículo 109 que en su contenido expresa: “...Las Universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio...”, suspende la convocatoria de elecciones internas de las universidades nacionales. Esta decisión del 28 de enero de 2010 sobre la Universidad Nacional Abierta abrió la compuerta para seguir atentando contra la inviolabilidad del recinto universitario, esta vez no por medio de la fuerza pública, sino más grave aún por medio del poder judicial venezolano.

Solamente el 24 de mayo y el 07 de junio de 2011 la Sala Electoral suspendió los siguientes actos de votación:

- Universidad de Carabobo, elección de representantes profesoriales al Consejo Universitario convocada para el 25 de mayo 2011. Decisión 37, expediente 2011-000037.
- Universidad de los Andes, elección de representantes de los profesores ante los Consejos de facultad, Consejos de Núcleos, Consejos de Escuela y Consejo Universitario, convocadas para el 25 de mayo 2011. Decisión N° 38, expediente 2011-000036.
- Universidad de Carabobo, elección de Representantes Estudiantiles al Consejo Universitario para el período 2011-2014 y de los Representantes Estudiantiles ante el Consejo de Facultad, Consejo de Escuelas y Consejo de Departamento para el período 2011-2012. Decisión N° 39, expediente 2011-000038.
- Universidad de los Andes, elección de los Representantes de los Profesores ante los Consejos de Facultad, Consejos de Núcleos, Consejos de Escuelas y Consejo Universitario. Igualmente esta decisión declaró improcedente “la solicitud de prohibir las elecciones decanales de la Universidad de los Andes, cuyo acto de votación está pautado para el día 13 de julio de 2011, o “(...) cualquier tipo de elección que tenga relación con el artículo 34, ordinal 4 de la Ley Orgánica de Educación”, procesos electorales no impugnadas

expresamente en la demanda contencioso electoral.” Decisión N° 56, expediente 2011-000036 de fecha 07 de junio de 2011.

La autonomía universitaria con estas decisiones de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia sufrió el más duro golpe desde la instauración democrática el 23 de enero de 1958. Pues si bien las universidades nacionales sufrieron situaciones muy difíciles durante la vigencia de la Constitución de 1961, nunca la justicia venezolana se prestó a atender de una manera tan directa contra la autonomía universitaria. El 24 de mayo de 2011 será tristemente recordado en la historia universitaria como una fecha nefasta de la educación superior venezolana⁴⁹.

- Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 10.08.2011 (Extracto). Sobre la solicitud de la Universidad Central de Venezuela de avocamiento del recurso contencioso electoral que cursa ante la Sala Electoral del T.S.J. Expediente Sala Constitucional: 11-0646.

⁴⁹ En relación a los cambios que desean imponerse desde afuera a las instituciones universitarias, el rector de la UCAB, J. Virtuoso ha expresado: “Para que estos deseos de transformación universitaria se enrumben por el camino correcto **es imprescindible no asfixiar a la universidad con indebidas presiones presupuestarias y con imposiciones ajenas al actual ordenamiento legal**. Si la universidad cuenta con un clima adecuado, con profesores e investigadores motivados y reconocidos, con estudiantes que gozan de las debidas garantías, seguramente estará en mayor capacidad de responder a los desafíos planteados por los nuevos tiempos” (09 de junio 2011) (Negrillas agregada)

En su solicitud de avocamiento la Universidad Central de Venezuela expresa argumentos que fueron recogidos por la sentencia analizada: “Que, *“...en fecha 15 de agosto de 2009, la Asamblea Nacional sancionó la Ley Orgánica de Educación (LOE), en cuyo artículo 34 se dispone lo siguiente: Artículo 34.- En aquellas instituciones de educación universitaria que les sea aplicable, el principio de autonomía reconocido por el Estado se materializa mediante el ejercicio de la libertad intelectual, la actividad teórico-práctica y la investigación científica, humanística y tecnológica, con el fin de crear y desarrollar el conocimiento y los valores culturales. La autonomía se ejercerá mediante las siguientes funciones: ...(Omissis) 3.- Elegir y nombrar sus autoridades con base en la democracia participativa, protagónica y de mandato revocable, para el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de los derechos políticos de los y las integrantes de la comunidad universitaria, profesores y profesoras, estudiantes, personal administrativo, personal obrero y, los egresados y egresadas de acuerdo al Reglamento. Se elegirá un consejo contralor conformado por los y las integrantes de la comunidad universitaria...”*”.

Que, *“...respecto a esta norma, se plantean dos situaciones diferentes: En primer lugar, que para aplicar esa disposición se requiere de una ley especial que desarrolle su contenido y que resuelva un conjunto de situaciones cuya regulación es de la reserva legal, en tal sentido, en la misma LOE se dispone que 'La educación universitaria estará a cargo de instituciones integradas en*

*un subsistema de educación universitaria, de acuerdo con lo que establezca la ley especial correspondiente y en concordancia con otras leyes especiales para la educación universitaria. **La Ley del Subsistema de Educación Universitaria determinará la adscripción, la categorización de sus componentes, la conformación y operatividad de sus organismos y la garantía de participación de todos y todas sus integrantes'** (artículo 32, negrillas agregadas). En segundo lugar, ese artículo, como toda la Ley Orgánica de Educación, ha sido objeto de una acción de nulidad por inconstitucionalidad, la cual cursa ante esta Sala en el Expediente No. AA50-T-2009-001170. Precisamente, en ese juicio los accionantes han pedido, en fecha 11 de mayo del corriente año, que se suspendan los efectos del artículo 34, numeral 3 de la LOE, hasta tanto se dicte sentencia definitiva...” (Negrilla del escrito).*

Que “...la Sala Electoral ha dictado, en los procedimientos que cursan ante esa instancia, un conjunto de decisiones –primero cautelares y luego definitivas- que obligan a las Universidades, tanto autónomas como experimentales, a dictar sendos reglamentos, en los que se debe regular el derecho al voto en la forma como se establece en las respectivas sentencias...”.

Que “...Las sentencias definitivas se refieren a las elecciones en las Universidades Experimentales como la Universidad Centrooccidental (sic) Lisandro Alvarado (UCLA) y la Universidad Pedagógica Experimental

Libertador (UPEL), instituciones estas que han convocado a diversos procesos electorales en conformidad con el Reglamento General dictado para cada una de ellas por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. En sus sentencias definitivas números 14 y 30, del 23 de marzo de 2011 y del 11 de mayo de 2011, respectivamente, la Sala Electoral ha ordenado a las autoridades de esas Universidades que desapliquen las normas reglamentarias emanadas del Ejecutivo Nacional y que las sustituyan por reglamentos de las respectivas autoridades universitarias, en las cuales se debería acoger la interpretación de la Sala Electoral sobre el derecho al voto en dichas instituciones, con lo cual se subvierte el orden jerárquico de las normas establecido en la Constitución...”

*Que “...Para evidenciar el criterio errado de la Sala Electoral, que se ha reiterado en todas las sentencias mencionadas, basta con observar que el artículo 34,3 de la LOE se refiere a las personas que tienen derecho al voto a (sic) 'las integrantes de la comunidad universitaria, profesores y profesoras, estudiantes, personal administrativo, personal obrero y, **los egresados y egresadas de acuerdo al Reglamento**'. Pues bien, la Sala Electoral considera que los egresados tienen derecho al voto uno a uno en igualdad de condiciones con los demás integrantes mencionados, sin tomar en cuenta que la Asamblea Nacional había determinado que los egresados y egresadas sólo podrían votar de acuerdo al Reglamento, con lo cual se pretendió conservar una representación de los egresados y no el voto de todos ellos.*

Así lo dispuso el Legislador cuando colocó una coma para separar a esta categoría de los demás grupos (...) Precisamente, de la lectura errada de la norma transcrita deduce la Sala Electoral que las Universidades pueden (y deben) asumir la función legislativa para desarrollar derechos que están enunciados en forma general en la Ley Orgánica, en violación del orden público constitucional...” (Negrilla del escrito).

Que “...la Sala Electoral descalifica la posibilidad de que el Legislador pueda establecer el llamado voto paritario, es decir, que se pondere el peso relativo de las diferentes categorías de electores, dentro de cada una de las cuales el voto debe ser pleno, en igualdad de condiciones, tal como lo exige la LOE...”.

*Que “...el criterio contrapuesto de la Sala Electoral aparece consignado por primera vez en la sentencia No. 120, del 11 de agosto de 2010 (caso UCLA), en los siguientes términos: 'evidencia la Sala que, a diferencia del criterio establecido por la Sala Constitucional en la sentencia No. 898 del 13 de mayo de 2002, la norma en comento dispone que tal derecho de participación no se funda '....en criterios de orden académico...'; aún cuando se trate de las elecciones universitarias, sino que se establece claramente como un **derecho político de todos los miembros de la comunidad universitaria, para ser ejercido plenamente y en igualdad de condiciones**'. Este criterio de la Sala Electoral que contradice la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional se basa en que el artículo*

34,3 de la LOE establece que el voto es un derecho político, sin tomar en cuenta que la Sala Constitucional no ha cambiado su criterio vinculante y que al dictar la sentencia antes mencionada esta Sala se fundamentó directamente en la Constitución, y no en una ley...”.

Que “...el 13 del corriente mes de mayo, un grupo de ciudadanos se dirigió a la Sala Electoral para interponer recurso contencioso electoral en el que piden: en primer lugar, que se declare la nulidad de la convocatoria a elecciones que ha hecho la Comisión Electoral de la Universidad Central de Venezuela, con base en el Reglamento de Elecciones de la Universidad, el cual a su vez se fundamenta en la Ley de Universidades vigente; en segundo lugar, que se suspendan los efectos de los actos de la Comisión Electoral mencionada, 'en el proceso eleccionario que de conformidad con el cronograma electoral en el cual está previsto que ocurran las votaciones y escrutinios el día 20 de mayo de 2011'. Todo ello en virtud de que la Universidad no habría aplicado directamente lo previsto en el artículo 34,3 de la LOE, lo cual tenía que haber hecho de acuerdo a los criterios de la Sala Constitucional. Ahora bien, dados los criterios que ha venido sustentando la Sala mencionada en las decisiones citadas, la Universidad Central de Venezuela tiene el fundado temor de que dicha Sala dicte sentencia en la forma solicitada por los accionantes, y de esta forma se estaría consumando la violación de orden público constitucional...” (Subrayado de esta Sala).

Que “...las sentencias aludidas de la Sala Electoral han establecido para las Universidades el deber de dictar un Reglamento para desarrollar el derecho al voto en las elecciones universitarias, el cual es calificado como 'derecho político', lo que significa, con respecto a las Universidades Experimentales, que se les impone la obligación de modificar el Reglamento

General que las rige y que ha sido dictado por el Ejecutivo Nacional; y con respecto a las Universidades Autónomas o No Experimentales que se les obliga a dejar sin efecto las normas correspondientes de la Ley de Universidades, la cual se mantiene en vigor mientras la Asamblea Nacional no dicte la ley para regir el subsistema universitario, una vez que se concluya el proceso de consultas que se está celebrando...”.

La Sala Constitucional decidió sin lugar la solicitud de avocamiento presentada por Manuel Rachadell en su condición de apoderado judicial de la U.C.V. con el argumento formal de que *“que no se evidencia que haya cometido algún error en el curso del proceso que haga presumir que se produjo alguno de los supuestos que dan lugar al avocamiento, de acuerdo con los citados artículos 25, cardinal 16 y 107 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.”*

Comentario: la solicitud de avocamiento formulada por la U.C.V con sólida argumentación jurídica fue desechada por la Sala Constitucional sin entrar a analizar los razonamientos que sustentaron tal petición. Sin duda la Sala Constitucional con esta decisión se sumó al más duro golpe sufrido por la autonomía universitaria en la historia venezolana⁵⁰.

⁵⁰ La comunidad universitaria ha reaccionado frente a tales decisiones con firmeza, en tal sentido E. **Narváez** ha afirmado: “Exaspera la absoluta impunidad con la que actúa el Tribunal Supremo de Justicia en la comisión de arbitrariedades que violan la autonomía universitaria en el país, desconociendo lo consagrado en la actual Constitución y lo establecido tanto en la aún vigente Ley de Universidades como en la Ley Orgánica de Educación de 2009. Sin haberse derogado la Ley de Universidades de 1970 y, además, sin respetarse lo previsto en las disposiciones transitorias segunda (acerca de las legislaciones especiales) y tercera (sobre el reglamento) de la LOE, el TSJ ordenó la suspensión de las elecciones pautadas en varias universidades, con el argumento que no estaban basadas en un reglamento electoral acorde con lo estipulado en el numeral 3 del artículo 34 de la citada LOE...” (El Nacional, 08.09.2011)

III. *Dos decisiones trascendentes del Tribunal Constitucional Español sobre el alcance de las libertades y de los derechos educativos.*

Es particularmente valioso estudiar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español en materia educativa, la cual ha clarificado y fijado conceptos en materia de educación y de enseñanza de acuerdo a la Constitución de 1978.⁵¹ El asunto educativo fue una de las materias más difíciles en el proceso de elaboración de la Constitución española, la cual fue aprobada con un gran consenso por parte de los actores políticos participantes. Martínez López-Muñiz (2006, 795), ha expresado lo siguiente:

“En pocas materias ha tenido que jugar el Tribunal Constitucional un papel tan decisivo para evidenciar que las principales discrepancias sobre el orden fundamental educativo que, indudablemente, contendieron en la elaboración de la Constitución, fueron ya zanjadas por ésta; que tras ella, ya no cabe, por tanto, en nuestro país cualquier modelo educativo, porque ha quedado fijado un orden constitucional educativo, lo que podemos llamar una auténtica “Constitución educativa”, dentro de la cual han de moverse en adelante las

⁵¹ El maestro Manuel García-Pelayo y Alonso, primer Presidente del Tribunal Constitucional Español expresó el 12 de julio de 1980 en el solemne acto de instalación las siguientes palabras que bien valen recordarse: “Actualmente puede considerarse como opinión común que la jurisdicción constitucional es la culminación del Estado de Derecho, que el desarrollo lógico y el perfeccionamiento técnico de tal idea del Estado no sólo exigen la sumisión de la acción administrativa a la legalidad, sino también la constitucionalidad de la legislación misma y del conjunto de la acción gubernamental. El sentido de la jurisdicción constitucional es precisamente garantizar que el ejercicio de las funciones del Estado no se desvíe de las normas constitucionales que las disciplinan.” (1980, 16)

leyes, los jueces y los gobiernos y el resto de las distintas Administraciones públicas que intervengan en la materia. Han pasado, sin embargo, casi tres décadas de vigencia constitucional y todavía el país sigue viviendo vivas polémicas sobre aspectos fundamentales del orden jurídico educativo.” (Negrilla agregada)

Esa “Constitución educativa” producto de decisiones jurisprudenciales constituyen un valioso aporte para entender desde una óptica democrática los alcances, fundamentos y proyecciones del derecho a la educación. En otras palabras el Tribunal Constitucional Español haciendo uso de su alto grado de independencia, solo sometido en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales a la propia Constitución de la cual es su máximo intérprete, ha conformado una doctrina que responde a una visión democrática y plural de la educación en su país. No es desconocido la influencia de la doctrina jurídica española en Venezuela tantas veces citada en sentencias del Tribunal Supremo de Justicia, no es desconocida la influencia de la Constitución de 1978 en la Constitución venezolana de 1999, no es desconocida las estrechas vinculaciones académicas entre universidades venezolanas y españolas en materia jurídica, por tanto no debe resultar ajena al estudio del derecho a la educación en Venezuela los aportes jurisprudenciales del Tribunal Constitucional Español.

La sentencia 5/1981 del Tribunal Constitucional Español al resolver el recurso de algunos senadores contra la LOECE de 1980 precisó la importancia de los convenios internacionales, ratificados por ese país en

materia de derechos humanos, a la hora de interpretar el régimen jurídico de la educación en la Constitución de 1978. Se ratificó el derecho al establecimiento de un “carácter, orientación o ideario educativo propio” que es parte esencial de la libertad de creación de centros de enseñanza y es lo que explica el carácter específico del artículo 27.6 de la Constitución de España.

Se analizó en la citada sentencia el alcance de la libertad de enseñanza, esto es el derecho de cualquier persona o entidad a ejercer libremente la iniciativa de ofertar proyectos escolares y a dirigirlos. En ese sentido afirmó lo siguiente: “...en cuanto que la enseñanza es una actividad encaminada de modo sistemático y con un mínimo de continuidad a la transmisión de un determinado cuerpo de conocimientos y valores” por lo que la libertad de enseñanza “implica , de una parte , el derecho a crear instituciones educativas (artículo 27.6) y, de otra, el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites del puesto docente que ocupan (artículo 20.1.c)” derivando también de ella, en cuanto principio, “el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos” (artículo 27.3).

Por otra parte la sentencia es clara en cuanto al derecho de dirección de los promotores de los centros de enseñanza y a imprimirles un ideario o proyecto educativo propio. En tal sentido afirmó “forma parte de la libertad de creación de centros, en cuanto equivale a la posibilidad de dotar a éstos

de un carácter u orientación propios”. El Tribunal expresa que esa “especificidad” es lo que “explica la garantía constitucional de creación de centros docentes que, en otro caso, no sería más que una expresión concreta del principio de libertad de empresa que también la Constitución (artículo 38) consagra”. El Tribunal al abundar en sus argumentos dice que ese ideario de la institución educativa no está limitado a los aspectos religiosos o morales de la actividad educativa y puede extenderse a otros asuntos relacionados con el quehacer educativo. Importantes consecuencias pueden derivarse del análisis de los argumentos expuestos para el caso venezolano. En primer lugar que la existencia de un ideario, de un proyecto educativo o pedagógico concreto dentro de una institución educativa forma parte esencial del derecho a la educación. Pues de no ser así el derecho a crear centros educativos privados, no tendría razón de ser. Pues sería una simple expresión del derecho de libertad económica que tienen todas las personas de dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia tal como lo establece el artículo 112 CRBV. En otras palabras la diferencia entre el derecho a la educación en su dimensión de libertad de enseñanza y el derecho económico a la libertad de empresa es precisamente la existencia de un ideario, de un proyecto educativo por parte de quienes promuevan tal iniciativa. En el entendido que tal proyecto o ideario, expresión del pluralismo educativo, debe fundamentarse en el “respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de

desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática” tal como lo expresa el artículo 102 constitucional.

Otro aspecto de la sentencia analizada corresponde a como compatibilizar el derecho de los promotores de los centros de educación privados con los derechos de los docentes quienes laboran en esas instituciones y quienes a su vez son titulares de una dimensión individual de la libertad de enseñanza, que en la Constitución española se denomina libertad de cátedra y que el Tribunal Constitucional llama libertad de expresión docente del profesor en su específico puesto docente, bien sea en una institución de carácter pública o privada. En este sentido el Tribunal precisó que “en los centros privados, la definición del puesto docente viene dada, además de por las características propias del nivel educativo, y en cuanto aquí interesa, por el ideario que, en uso de la libertad de enseñanza y dentro de los límites antes señalados, haya dado a aquél su titular” que “la libertad de cátedra del profesorado de estos centros es tan plena como la de los profesores de los centros públicos” y que no resulta violada porque la ley le imponga como límite “el respeto al ideario del centro”. “La existencia de un ideario conocida por el profesor al incorporarse libremente al centro o libremente aceptada cuando el centro se dota de tal ideario después de esa incorporación” será factor determinante en el ejercicio de su libertad docente, la cual habrá de ser “compatible, por tanto, con la libertad del centro del que forma parte el

ideario". En tal sentido el Tribunal Constitucional ha buscado compatibilizar el derecho del centro educativo a tener un ideario o proyecto con la libertad de cátedra del docente, quien libremente aceptó trabajar en ese centro de enseñanza. En Venezuela este tema no se plantea a nivel de la educación básica ni secundaria, por cuanto como se ha expresado con anterioridad el "Estado docente" no permite mayores márgenes para el ejercicio de la libertad educativa menos aún para el ejercicio de la libertad de cátedra en los niveles señalados.

Otra importante decisión del Tribunal Constitucional Español es la **Sentencia 77/1985** la cual anuló el artículo 22.2 y la Disposición Transitoria concordante de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE). De la cual se hará una breve referencia. Esta decisión en palabras de la profesora Isabel de los Mozos (2006, 818) "... vino a consolidar implícitamente los límites administrativos normativos, es decir, hasta dónde puede llegar la Administración pública en el ejercicio de su potestad reglamentaria tendente a garantizar los derechos y libertades que la Constitución reconoce. Pero, también, precisó los límites de la actuación administrativa singular, respecto de la autorización escolar. Y lo hizo de forma expresa, en el propio contenido declarativo del fallo, declarando la inconstitucionalidad del artículo 22 del proyecto LODE."

El citado artículo pretendía establecer una potestad administrativa autorizadora del carácter propio de cada centro educativo privado. Es decir

una autorización adicional a la de apertura y funcionamiento del centro. Esa atribución administrativa en opinión del Tribunal iba mucho más allá de verificar que el carácter propio de cada centro. Según el Tribunal, la autorización de los centros privados de enseñanza debe ser estrictamente reglada. De allí que la profesora de los Mozos exprese: “Por ello dentro de nuestro marco constitucional, debe excluirse en la autorización escolar cualquier margen de valoración administrativa, más allá de los criterios objetivos previstos legalmente para el reconocimiento de cada centro privado. De lo contrario, como afirmó el Tribunal ‘la Administración invadiría así la delicada labor de delimitar un conjunto de derechos constitucionales en presencia, labor que sólo corresponde a las jurisdicciones competentes.’ Precisamente esa injerencia fue lo que el Tribunal declaró como una vulneración del derecho a la libertad de enseñanza y a la libertad de creación de centros docentes (art. 27.1 y 6 CE). Y ello, porque, según acertaron a exponer los recurrentes, suponía además una vulneración de la reserva de ley, que afectaba a la esencia misma de la libertad de iniciativa escolar.” (2006, 818)

Resulta especialmente interesante esta precisión del Tribunal Constitucional Español si se compara con la actuación administrativa venezolana en materia educativa, que sin rubor alguno invade competencias que en todo caso le correspondería a la rama legislativa del Poder Público.

IV. *La tutela judicial y el derecho a la educación en Venezuela*

El concepto de Estado docente y más concretamente la calificación de la educación como servicio público ha sido el norte de la legislación nacional, de la actuación administrativa y de las decisiones judiciales en materia educativa. Pocos han sido los intentos de escapar de esta concepción que persigue en su versión más extremista monopolizar en el Estado la educación. Al analizar la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia se puede observar su entusiasta apoyo al concepto del Estado docente, en detrimento de los derechos de los administrados quienes en uso de la tutela judicial acuden a los órganos jurisdiccionales “para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos...” (Art. 26 CRBV)

Lo verdaderamente significativo para Venezuela de las decisiones del Tribunal Constitucional Español anteriormente mencionadas, es la apertura a estudiar el derecho a la educación en sus dos dimensiones tanto prestacional como de libertad de enseñanza, procurando compatibilizar al Estado como rector del proceso educativo con la presencia activa de los particulares, de las familias y de la sociedad civil. Reconociendo la importancia de los convenios y tratados internacionales de derecho humanos en materia tan sensible como la educación. Aceptando la libertad de los particulares a promover, crear y dirigir instituciones educativas con un

ideario o proyecto propio, expresión de pluralidad y diversidad en la oferta educativa.

Le corresponderá a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en uso de su facultad de “máximo y último interprete de la Constitución”, profundizar en el contenido y alcance del derecho a la educación en Venezuela, reconociendo sin cortapisa alguna los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el país en materia de derechos humanos en cuanto al contenido del derecho a la educación.

Le corresponderá a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia asumir con firmeza lo expresado por el maestro García de Enterría en cuanto a que la justicia administrativa es una justicia de tutela de derechos e intereses legítimos, una tutela de posiciones subjetivas, donde el justiciable encuentre respuesta oportuna y si es el caso el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. En este sentido resulta positiva la sentencia N° 829 de la Sala Político Administrativa analizada anteriormente, donde se reconocen los principios de proporcionalidad y razonabilidad para el ejercicio de la potestad cautelar de la Administración. Le corresponderá igualmente a la Sala Político Administrativa morigerar el afán monopolizador del Estado venezolano en materia educativa para precisar de una vez que no le corresponde a la administración determinar el alcance de las libertades y de los derechos educativos. Sin olvidar que la misión del juez no es la

sustitución de la responsabilidad del Ejecutivo o del Legislativo, el llamado “gobierno de los jueces”, sino que la labor encomendada son la tutela de derechos e intereses legítimos y el control de la legalidad administrativa⁵².

Le corresponderá a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia velar por la transparencia y el respeto de los procesos electorales en las universidades nacionales, como mecanismos de expresión de autonomía de la comunidad universitaria, derecho consagrado en el artículo 109 constitucional y que permite a las universidades autónomas darse sus normas de gobierno, funcionamiento y administración de su patrimonio.

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa sancionada en diciembre de 2009 y promulgada en junio de 2010, regula la organización, funcionamiento y competencia de los órganos de tal jurisdicción. Contempla promover medios alternativos de resolución de conflictos (artículo 6) adecuándose a las modernas tendencias procesales en cuanto sean aplicables a las materias sometidas a su conocimiento. El artículo 7 enumera los entes y órganos sometidos al control de la jurisdicción, curiosamente incorpora a los consejos comunales y otras entidades o “manifestaciones

⁵² Canova González (2009, 14) al analizar con crudeza la realidad del Contencioso Administrativo Venezolano, afirma: “En esta oportunidad, para no dejar dudas y dar prueba irrefutable de este panorama desolador que se está presentando año tras año en nuestra jurisdicción contencioso administrativa, presento este estudio estadístico de las decisiones de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en el año 2007 y el primer semestre de 2008, que repasa en la tutela que efectivamente esos tribunales prestan a los ciudadanos o, lo que es igual, al nivel de coacción con que ellos imponen a la Administración Pública el cumplimiento del Derecho Administrativo.”

populares” de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos siempre que actúen en función administrativa. El artículo 8 por su parte establece que serán objeto de control de esa jurisdicción la actividad administrativa desplegada por los entes enumerados en el artículo 7, lo cual incluye: actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimientos de obligaciones y “en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados.” El artículo 9 fija en once numerales la competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Igualmente resulta curioso el contenido del artículo 10 que establece que los entes comunales podrán emitir su opinión “en los juicios cuya materia debatida esté vinculada a su ámbito de actuación, aunque no sean partes” (sic)

Sin duda la aprobación de esta Ley Orgánica es de capital importancia para la justicia venezolana, es el reconocimiento algo tardío a un enorme esfuerzo doctrinal y jurisprudencial de muchos años. Bien lo expresa Hernández Mendible (2010, 219) “Aún cuando se ha logrado un notable avance con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la situación precedente –carencia absoluta de ley especial de la materia-, en lo concerniente a la regulación del orden jurisdiccional, la distribución de competencias y del proceso administrativo en general, -al romperse con algunos de los antiguos esquemas-, dándose un importante paso en la

reforma hacia la instauración del proceso por audiencias para tramitar toda clase de pretensiones que se pueden formular ante el orden jurisdiccional administrativo...”

La instrumentación de la estructura orgánica de la jurisdicción no será tarea fácil ni rápida, pues pasa por la formación de los abogados llamados a ser jueces de los juzgados señalados en el artículo 11 de la Ley y de los abogados litigantes que ejercerán en tal jurisdicción, quienes no deberán olvidar las palabras del maestro García de Enterría (1992, 55) pronunciadas en una conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Bolonia: **“Ha concluido, pues, la invocación ritual de los intereses generales como sinónimos de superiores, tras de la cual, por cierto, suelen parapetarse tantas veces las comodidades, sino los intereses menos respetables, de la burocracia.”** (Negrilla agregada)

Si bien la realidad del contencioso administrativo venezolano no es del todo auspiciosa por cuanto sus decisiones favorecen en un número muy elevado a la Administración en detrimento de los particulares, en cualquier caso comenta Canova González (2009) “...cuando de una manera sistemática, año tras año, en una misma clase de procesos, viene saliendo victoriosa una parte sobre la otra, de una manera que pareciera estadísticamente insostenible, deben encenderse las alarmas y preguntarse sobre las causas de esa inusual circunstancia.” De allí la urgente necesidad de contar con jueces honestos, bien formados, cuyo ingreso y ascenso a la carrera judicial

sea “por concurso de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia de los o las participantes...” únicamente de esa manera podrá contarse con una justicia imparcial e independiente, donde los ciudadanos depositen su confianza a la hora de hacer uso del derecho a la tutela judicial⁵³.

Las decisiones de la Sala Constitucional y de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia anteriormente estudiadas indican claramente una tendencia a favorecer a la Administración por encima de los derechos de los particulares invocados en sus demandas, pareciera que no hay la disposición de analizar en profundidad el carácter subjetivo del derecho a la educación. Pareciera que el Tribunal Supremo de Justicia no

⁵³ Duque Corredor (2002) al referirse al derecho a la tutela judicial expresa lo siguiente: “...el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, como garantía, implica, como principio general, el reconocimiento del derecho de la acción, del derecho de acudir a los Tribunales y de seguir un proceso judicial para que conozcan los órganos judiciales competentes e imparciales y para que se cumplan sus etapas fundamentales para obtener una decisión motivada, favorable o adversa a la pretensión deducida. Por eso, constitucionalmente, por ejemplo, cuando se extreman los motivos de inadmisibilidad de las demandas, y se subsumen en ellos aspectos vinculados con los requisitos de la acción misma, o defectos de forma subsanables, para no dar curso a una acción; o cuando no se establecen tribunales suficientes y no se eligen jueces idóneos; se atenta en contra de ese derecho general de la tutela jurisdiccional efectiva.” Por su parte **la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo Venezuela** (2010, 537), en el Informe Anual 2010 manifiesta su preocupación por el funcionamiento del poder judicial, lo que afecta sin duda el derecho a la justicia en el país, en tal sentido expresa: “la Comisión ha manifestado su preocupación por aspectos que afectan la independencia e imparcialidad del poder judicial, en particular por los altos porcentajes de jueces y fiscales en situación de provisionalidad y el incumplimiento de algunos de los procedimientos legales y constitucionales en el proceso para su designación y destitución. La Comisión también ha recibido información sobre presuntas injerencias del poder ejecutivo en las decisiones judiciales.”

compartiera el principio *favor libertatis*, en cuanto que los derechos fundamentales deben interpretarse de la manera más amplia para que su contenido pueda ser efectivo. Pareciera el Tribunal Supremo de Justicia comparte la tesis de entender a la Administración en una suerte de superioridad cuantitativa, en menoscabo de los derechos del ciudadano. Pero como bien lo ha expresado García de Enterría (1992, 55) **“los derechos fundamentales son resistentes absolutamente frente a la pretensión de superioridad posicional general que la Administración tiene el hábito de invocar”**

CONCLUSIONES

La educación como derecho humano de dos dimensiones

El concepto de derecho humano puede abordarse desde una perspectiva objetiva, entendida como el conjunto de normas del ordenamiento jurídico que conforma la parte dogmática de la Constitución, y que se fundamenta en los valores de libertad, igualdad, seguridad, solidaridad, como expresión de la dignidad humana y en tal virtud legitima al Estado social y democrático de Derecho y de Justicia. Y puede abordarse desde una perspectiva subjetiva, entendidos como derechos de carácter subjetivo, libertades, potestades orientados a la protección de la esfera de libertad de las personas, y que les permite el goce y el ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de tales derechos en función del libre desenvolvimiento de su personalidad. Esto es, garantizan un estatus jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia del ser humano.

Esta doble naturaleza se encuentra en el derecho a la educación, por una parte el carácter objetivo o prestacional, que comprende la responsabilidad del Estado de brindar a toda persona una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades. La impartida por las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario. Asimismo comprende la creación y el sostenimiento de instituciones y

servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo, para ello el Estado realizará una inversión prioritaria de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (Art. 103 CRBV). Por otra parte, en cuanto al carácter subjetivo del derecho a la educación, es la garantía de una esfera de libertad en el ámbito educativo, lo que significa la vigencia de este valor en todo el proceso de la educación tanto pública como privada. Implica el derechos de los padres, representantes y tutores legales de la escogencia para sus hijos o pupilos de escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas y que sus hijos reciban educación moral y religiosa de acuerdo con sus convicciones. Comprende igualmente la libertad de enseñanza, que es el derecho de cualquier ciudadano, previa demostración de su capacidad y cuando cumpla con los requisitos de ley, para la promoción, creación y dirección de instituciones educativas. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es terminante al expresar que “Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza”

Como bien se ha afirmado el derecho a la educación es a la vez derecho social, económico, civil, político y cultural, esto indica la riqueza de su contenido, amén de la importancia del tema en la vida individual y social que lo hacen particularmente sensible a la hora de ser regulado por el Estado.

Pero esta potestad regulatoria no debe estar orientada por un afán monopolizador de la educación, antes bien el Estado debe promover la participación en libertad de las familias, de los representantes, de los docentes, y en general de la sociedad en la formulación de políticas públicas educativas y debe respetar y estimular el derecho de los ciudadanos a crear, sostener y dirigir planteles educativos privados como expresión de ese derecho fundamental.

La participación de la sociedad civil, entendida ésta como el conjunto de las relaciones entre individuos y entre sociedades intermedias, que se realizan en forma originaria y gracias a la “subjetividad creativa del ciudadano”, debe merecer el apoyo del Estado, en virtud del principio de subsidiaridad. “Conforme a este principio, todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda (subsidium) –por tanto de apoyo, promoción, desarrollo- respecto a las menores. De este modo, los cuerpos sociales intermedios pueden desarrollar adecuadamente las funciones que les competen, sin deber cederlas injustamente a otras agregaciones sociales de nivel superior, de las que terminarían por ser absorbidos y sustituidos y por ver negada, en definitiva, su dignidad propia y su espacio vital.” (Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, 2005, 92). En materia educativa este principio conllevaría a un Estado democrático a brindar por una parte ayuda económica, institucional, legislativa a las iniciativas provenientes de la sociedad civil y por la otra obligaría al Estado a

abstenerse de restringir el espacio vital de las mismas. “Su iniciativa, libertad y responsabilidad, no deben ser suplantadas”.

Un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, como es el caso venezolano, debe reivindicar el principio de subsidiaridad como elemento esencial del derecho a la educación.

Hacia la superación del paradigma del Estado Docente

La concepción del Estado docente ha orientado la educación venezolana desde el siglo pasado. “El Estado docente es la expresión rectora del Estado en la educación” dice la Ley Orgánica de Educación del 2009, de esta manera adquirió validez legal y aumentó en grado máximo el poder intervencionista del Estado en materia educativa. Si a esto se suma la declaración constitucional de la educación como un servicio público se podrá entender cuáles son los principios que orientan la actividad administrativa, la actividad legislativa y la función jurisdiccional en esta materia tan importante a la sociedad venezolana.

El Estado docente jugó un importante papel en la democratización de la educación en el país, en la lucha contra el analfabetismo, en la creación de numerosas instituciones educativas a lo largo y ancho de la geografía nacional, logros que deben ser reconocidos. Sin embargo este ideario que se coloca entre los temas fundacionales de la democracia venezolana, ha

entrado en profunda crisis, convirtiéndose en pesado lastre para el desarrollo nacional.

El desmontaje del Estado docente no significa ignorar el papel del Estado como rector del proceso educativo, significa transformar el Ministerio de Educación de un organismo que concentra excesivamente la operación y administración del proceso educativo en un organismo generador de grandes políticas, promotor de la participación de las comunidades educativas en la gestión de sus instituciones. Significa no entender la supervisión como una actividad punitiva y sancionadora hacia las instituciones educativas públicas y privadas sino ejercer una función correctora y pedagógica; significa estimular la creatividad en los planteles educativos, en la formulación de su ideario y de sus programas y proyectos de plantel. Significa estimular la calidad educativa tanto en los programas, como en las estrategias pedagógicas, como en la formación de los docentes. Significa la descentralización del Ministerio de Educación frente al exacerbado centralismo que afecta las acciones administrativas, los diseños curriculares, la selección de los recursos y medios para el aprendizaje.

La superación del paradigma del Estado docente en Venezuela pasa por ampliar la base del financiamiento educativo tanto público como privado. Por fortalecer el financiamiento público para la educación privada en sectores populares; pasa por estudiar el modelo de escuelas concertadas españolas como experiencia exitosa en calidad educativa. En fin la superación del

Estado docente permitirá a los venezolanos alcanzar mejor calidad de vida gracias un talento humano mejor formado y capacitado.

La superación del Estado docente debe significar fundamentalmente la pluralidad educativa, la existencia de distintas alternativas educativas para todos los venezolanos, no solamente los que gocen de mejores condiciones económicas. La concepción del Estado docente unida a la declaratoria de la educación como servicio público ha sido la justificación de la Administración para ejercer un intervencionismo abusivo en la actividad educativa tanto pública como privada, en la primera sometiéndola a rigurosas imposiciones reglamentarias que ahoga cualquier iniciativa, en la segunda colocando en grave riesgo su viabilidad y permanencia.

La tutela judicial y el derecho a la educación

La educación constituye un derecho fundamental, reconocido por la Constitución de 1999 y por los distintos tratados y convenciones internacionales. Sin embargo la existencia de derechos fundamentales sin la debida tutela judicial resulta nugatoria, por cuanto el valor normativo de la Constitución conlleva necesariamente un mecanismo reforzado de protección. Así lo ha expresado el profesor Prieto Sanchís (1983) “cualesquiera que sean los concretos medios de tutela previstos por cada ordenamiento, cuando el sistema de derechos fundamentales no ofrece al

titular la posibilidad de obtener su satisfacción frente a los sujetos obligados, no cabe hablar en rigor de una verdadera existencia jurídica de derechos.” La doctrina habla del carácter de “resistencia” de los derechos fundamentales frente a otros poderes. De allí la importancia de los mecanismos judiciales frente a las violaciones o amenazas de violación de tales derechos.

Por un lado resulta útil no olvidar la doble vertiente de los derechos fundamentales, subjetiva y prestacional. Son a la vez derechos de libertad ciudadana y principios básicos del ordenamiento jurídico. Tema que se estudió en el Capítulo III del presente trabajo. Al ser principios del ordenamiento jurídico el Poder Público tiene la responsabilidad de contribuir a la realización de tales principios. Esto significa que el Poder Público se encuentra obligado a asumir una posición activa en la promoción de tales derechos y en el favorecimiento de las condiciones que hagan posible su ejercicio efectivo a través de una actividad prestacional. Pero sin olvidar que esos mismos derechos tienen a su vez una dimensión subjetiva.

En el análisis efectuado a algunas decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, se pudo observar que la Sala Constitucional no entró en la consideración de esta doble dimensión del derecho a la educación. La Sala se quedó en la consideración objetiva o institucional, pero aún así olvidó que esta dimensión tiene una vertiente negativa. Martínez-Pujalte (2006, 85) al referirse a la dimensión institucional dice: “La dimensión institucional de

los derechos fundamentales obliga a admitir que determinadas medidas, que no lesionan el ámbito jurídicamente protegido de los derechos fundamentales, pueden resultar sin embargo vedadas constitucionalmente porque, al restringir en exceso el ámbito material de los derechos fundamentales –por ejemplo, mediante sanciones desmedidas-, desalientan la actuación en el ámbito jurídicamente protegido, que los poderes públicos están obligados a favorecer.”

La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en las decisiones estudiadas, tampoco entró en la consideración de las dos dimensiones del derecho a la educación. Lo que pudo conllevar a la violación de los derechos subjetivos de los demandantes. En todo caso la justicia administrativa venezolana no debe olvidar como bien lo ha expresado el maestro García de Enterría (1992) que *“antes de examinar la calidad de los intereses o la extensión general o particular del que el ciudadano intenta hacer valer habrá que examinar su posición jurídica como titular de derechos fundamentales, porque si resulta que es titular de derechos fundamentales, por más que con ellos se intenten hacer valer meros intereses particulares, la invocación ritual del interés general no servirá absolutamente para nada, pues éstos deberán ceder a la primacía de aquellos.”*

Por su parte la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en las decisiones mencionadas, atentó gravemente contra el derecho a la

autonomía universitaria, al prohibir la realización de los procesos de votación para designar representantes estudiantiles y profesoriales ante las distintas instancias de cogobierno universitario, es más, tales sentencias violentaron la soberanía universitaria que se expresa mediante los actos de votación que periódicamente se realizan en esas casas de estudio. Tales decisiones judiciales podrían ser producto de una presunta injerencia del poder ejecutivo en su inocultable intención de controlar las universidades autónomas venezolanas.

La reciente aprobación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa permite ser medianamente optimista en el sentido de que se entienda que el contencioso no es solo la protección de la legalidad objetiva, sino que es un proceso de tutela de derechos donde se confrontan los derechos del recurrente con las potestades de la Administración. En el entendido que ha terminado “la invocación ritual de los intereses generales como sinónimos de superiores”.

Finalmente recordar lo expresado por Duque Corredor (2002) que el derecho de acceso a la jurisdicción, el proceso debido y la eficacia de la sentencia, representan el contenido múltiple del derecho a la justicia, pero también la promoción de formas alternas jurisdiccionales de resolución de conflictos, constituyen mecanismos alternos para alcanzar el desiderátum de la justicia.

REFERENCIAS

- Academia Nacional de la Historia (1959). **Derechos del hombre y del ciudadano**. Caracas.
- Anzola, K., y Herrera, L. (2010). La Educación Privada en Venezuela y su Garantía Constitucional: críticas al tratamiento de la Educación como servicio público reservado en las regulaciones legales y administrativas. **Temas de Derecho Constitucional y Administrativo** (Libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas). Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA).
- Araujo, J. (2003). **Manual de Derecho de los Servicios Públicos**. Caracas: Vadell Hermanos.
- (2009). **Introducción al Derecho Administrativo Constitucional**. Caracas: Ediciones Paredes.
- (2010). **Derecho Administrativo General**, Procedimiento y Recurso Administrativo. Caracas: Ediciones Paredes.
- Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC). (1999). **Proyecto Educativo**. Caracas: AVEC
- Becerra, F. (2010). Evolución Constitucional del Derecho Administrativo. **Temas de Derecho Constitucional y Administrativo** (Libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas). Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA).
- Betancourt, R. (1969). **Venezuela Política y Petróleo**. (2ª ed.) Caracas: Editorial Senderos.
- Böckenförde, E. (1993). **Escritos sobre Derechos Fundamentales**. Baden-Baden: Nomos Verl.
- Bravo J., L. Gestión pública de la educación venezolana, según la Memoria y Cuenta 2005 del Ministerio de Educación y Deporte. Publicado en **La Educación en Riesgo 1999-2006** (2007). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello/Asociación Civil Asamblea de Educación.
- (2009). Legislación Educativa en Venezuela (Borrador). **Memoria Educativa Venezolana**. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Humanidades y Educación. Centro de Investigaciones

Educativas (CIE). Disponible: <http://www.analitica.com/va/sociedad/multimedia/1748686.pdf> [Consulta: 2011, abril 16]

Brewer-Carías, A. (2010). La ilegítima mutación de la Constitución por el Juez Constitucional: La inconstitucional ampliación y modificación de su propia competencia en materia de control de constitucionalidad. **Temas de Derecho Constitucional y Administrativo** (Libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas). Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA).

Calderón, G. (2011, agosto 26). La educación en Chile. **El Comercio**, Lima. Disponible: <http://www.elcato.org> [Consulta: 2011, agosto 31]

Canova, A. (2009). **La Realidad del Contencioso Administrativo Venezolano**. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA).

Carvajal, L., y Pantin, M.J. (2007). **La Educación en Riesgo 1999-2006**. (2ª Ed.). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello/Asociación Civil Asamblea de Educación.

Casal, J. (2004). **Constitución y Justicia Constitucional**. (2ª ed.) Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

----- (2008). **Los Derechos Humanos y su protección**. (2ª ed.) Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

----- (2009). La oleada de reformas constitucionales en la región andina ¿Qué cambia y por qué? **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 134.

Combellas, R. El Proceso Constituyente y la Constitución de 1999. (2005). **Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999**. (2 vols.). Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010**. Disponible: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm> [Consulta: 2011, marzo 15]

- Comisión Presidencial para el Estudio del Proyecto Educativo Nacional. (1986). **Educación en Venezuela: problemas y soluciones**. Caracas: Colección Documentos nº 1, Fondo Editorial IPASME.
- Consejo Consultivo de la Presidencia de la República. (1992). **Recomendaciones del Consejo Consultivo de la Presidencia de la República**. Caracas: Talleres Gráficos del Congreso de la República.
- Constitución de los Estado Unidos de Venezuela (1947). **Gaceta Oficial N° 194 (Extraordinario)**, julio 30 de 1947.
- Constitución de la República de Venezuela (1961). **Gaceta Oficial N° 662 (Extraordinario)**, enero 23 de 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). **Gaceta Oficial N° 5453 (Extraordinario)**, marzo 24 de 2000.
- Cussianovich, A. (2001). **Desafíos a la educación en derechos humanos para hacer posible la democracia y recuperar la alegría**. Lima: IPEDEHP.
- De los Mozos, I. (2006). Consolidación de los principios de la libertad escolar con insuficiente proyección sobre algunos excesos de la LODE. **Persona y Derecho**, Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos. Universidad de Navarra, Facultad de Derecho, 55.
- Duque Corredor, R. (2002). El acceso a la justicia como derecho fundamental en el contexto de la democracia y de los derechos humanos. **Revista de Derecho** N° 6, Tribunal Supremo de Justicia. Caracas: T.S.J.
- El Nacional (2010, julio 04). Escolaridad truncada, reportaje firmado por M. Tabuas, **Siete Días**. Caracas, p. 03.
- (2011, febrero 16). Proponen que universidades tengan fuentes alternativas de ingresos. Reportaje firmado por A. Guevara Gómez, sección Educación y Sociedad, Caracas p. 04.
- (2011, febrero 23). Las escuelas son nuestras catedrales, lugares para la felicidad. Reportaje firmado por M. Guevara sobre la conferencia dictada por el Embajador de Finlandia, sección Ciudadanos, Caracas, p. 04.

----- (2011, junio 27). Universidades privadas se multiplican en Brasil. Reportaje firmado por P. Trevisani, sección The Wall Street Americas, Caracas, p. 4.

----- (2011, agosto14). La universidad no puede seguir dependiendo sólo del Estado. Entrevista de Gloria M. Bastidas a José Virtuoso. Caracas, **Siete Días**, p.4

----- (2011, agosto14). El modelo actual sólo contribuye a garantizar un Chile desigual. Entrevista de Víctor Manuel Vargas a Camila Vallejo, sección Mundo, Caracas, p. 12.

El Universal (2011, febrero 24). Más de once mil planteles en el país funcionan sin directores. Reportaje firmado por G. Méndez, sección Nacional, Caracas, p. 1-6.

----- (2011, febrero 26). 46,50% de los docentes de aula trabajan como contratados. Reportaje firmado por G. Méndez, sección Nacional, Caracas., p. 1-6.

----- (2011, junio 21). En educación invertir. Reportaje publicado en La Nación, Argentina y publicado en la sección El Invitado, Caracas, p.6

----- (2011, septiembre 01). Sebastián Piñera rechaza gratuidad de la educación. Sección internacional, Caracas, p. 5

Fe y Alegría, **Estadística 2009-2010**. Disponible: <http://www.feyalegria.org/?idSeccion=28> [Consulta: 2011, marzo 20]

Feldfeber, M., y Saforcada, F. (2005). **Libre comercio y Educación Superior en América Latina. Notas sobre el caso argentino**. Disponible: www.foro-latino.org/flape/.../texto-discusion-lpp-feldfeber-sforcada.pdf [Consulta: 2011, junio 10]

Fermín, M. (1973). **Momentos históricos de la educación venezolana**. Caracas: Imprenta del Congreso de la República.

Fernández Heres, R. (1979). **El Derecho a la educación**. Ministerio de Educación. Caracas: División de Publicaciones.

- (1981). **La Instrucción de la Generalidad 1830-1980**. (2 vols.)
Caracas: Ediciones del Ministerio de Educación.
- Fernández, A. (2004). La educación como derecho cultural. **Persona y Derecho**, Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos. Universidad de Navarra, Facultad de Derecho, 50, p. 260-261.
- Fundación La Salle de Ciencias Naturales. **Objetivos estratégicos**.
Disponible: <http://www.fundacionlasalle.org.ve/La%20Fundación>
[Consulta, 2011, abril 15]
- Fundación Polar. (1997). **Diccionario de Historia de Venezuela**. (2ª ed.)
Caracas.
- García de Enterría, E. (1992). **Hacia una nueva Justicia Administrativa**.
Madrid: Editorial Civitas, S.A.
- García Garrido, J. (2004). Igualdad y libertad en la educación obligatoria: la experiencia comprensiva. **Persona y Derecho**, Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos. Universidad de Navarra, Facultad de Derecho, 50.
- García-Pelayo, M. (1980). Discurso del Presidente del Tribunal Constitucional. **El Tribunal Constitucional**. Madrid: Servicio Central de Publicaciones/ Presidencia del Gobierno.
- González-Pérez, J., Hernández, J., Torrealba, M., Urosa, D., Herrera, L., Figueiras, A. (2009). **Manual de Práctica Forense Contencioso Administrativo**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Grases, P. (1989). **Escritos Selectos**. Caracas: Biblioteca Ayacucho N° 144.
- Hernández-Mendible, V. (2010). La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Venezuela. **Revista de Administración Pública** N° 182 mayo-agosto. Madrid
- (2010). El Proceso Administrativo por Audiencias. Estudio publicado en **Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**. Caracas: Editorial Jurídico Venezolana

- (2008). **La Nacionalización de los Servicios Públicos en Venezuela**. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible: www.juridicos.unam.mx [Consulta, 2011, abril 15]
- Herrera Campins, L. (1981). **Segundo Mensaje al Congreso de la República**. Caracas: Imprenta Nacional.
- Herrera Campins, P. (2000). **Divulgación de Temas Sociales III**. Caracas: Impresos Épsilon.
- Herrera M., C. (2004). **Alcances de la autonomía universitaria en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Trabajo de Grado en la Especialización en Derecho Administrativo, no publicado. Caracas; Universidad Católica Andrés Bello.
- Huerta, C. (2010). **Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político** (3ª ed.). Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kliksberg, B. (2011, mayo 04). Educación, una causa colectiva. **El Universal**. Caracas, 3-6.
- Leclerq, J. (1965). **El Derecho y la Sociedad**. (Sección de Ciencias Sociales Vol. 54). Barcelona: Ediciones Herder.
- Ley Aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1977). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** N° 31.256. Junio 14 de 1977.
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania**. (2009). (Trad. K. Sommermann y R. García) Berlín: Bundestag Alemán. (Original alemán 1949)
- Ley Orgánica de Educación. (2009). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** N° 5.929 (Extraordinario). Agosto 08 de 2009
- Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (2010). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**. N° 39.451. Junio 22 de 2010.
- Ley Orgánica de Educación (España) (2006). Boletín Oficial del Estado de fecha 04 de mayo de 2006. Disponible: <http://es.wikipedia.org/wiki/Ley>

[Orgánica de Educación \(España\)](#) [Consulta: 2010, diciembre 15]

Linares-Benzo, G. (1999). El Proceso de Amparo. Tesis doctorales. **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas** N° 113. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

----- (2000). Las Innovaciones de la Constitución de 1999. **Revista de Derecho Público**, 81, enero-marzo. Caracas: Jurídica Venezolana.

----- (2001). Bases Constitucionales de la Educación. **Derecho y Sociedad, Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila**, 2. Caracas.

Maritain, J. (1961). **Los Derechos del Hombre**. Buenos Aires: Editorial Dedalo.

Marquiegui, A. (2005). **Convenio MED-AVEC**. Caracas: Asociación Venezolana de Educación Católica.

Martínez López-Muñiz, J. (2004). Introducción: El Derecho a la educación en el siglo XXI. **Persona y Derecho**, Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos. Universidad de Navarra, Facultad de Derecho, 50.

----- (2006**). El esclarecimiento de la "Constitución educativa". Un determinante paso. STC 5/1981, de 13 de febrero. **Persona y Derecho**, Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos. Universidad de Navarra, Facultad de Derecho, 55.

Martínez-Pujalte, A. (2006). Ámbito material de los derechos fundamentales, dimensión institucional y principio de proporcionalidad. **Persona y Derecho**, Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos. Universidad de Navarra, Facultad de Derecho, 54.

Ministerio del Poder Popular para la Educación. Convenios Institucionales. (Documento en línea) Disponible: www.med.gob.ve/convenios/avec [Consulta: 2010, marzo 14]

----- (2011, junio 21). Convenio de Subsidio Educativo entre el MPPE-AVEC 2011. (Disponible en AVEC)

- Narváez, E. (2007). **Educación de Ayer y Hoy**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Vicerrectorado Académico.
- (2011, septiembre 08). Autonomía universitaria en letra muerta. **El Nacional**. Caracas, opinión, p.6.
- Organización Mundial de Comercio (OMC). (2001). Consejo de Servicios. Comunicación de Nueva Zelanda con una propuesta de negociación sobre servicios de enseñanza. (Documento en línea). Disponible: <http://docsonline.wto.org> [Consulta: 2010, noviembre 15].
- Organización de las Naciones Unidas (1948). **Declaración Universal de los Derechos Humanos**. (Documento en línea). <http://ohchr.org/spanish/law/index.htm> [Consulta 2010, diciembre 15]
- (1966). **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. (Documento en línea). Disponible: <http://ohchr.org/spanish/law/index.htm> [Consulta 2010, diciembre 10]
- (1966). **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. (Documento en línea). Disponible: <http://ohchr.org/spanish/law/index.htm> [Consulta 2010, diciembre 10]
- Peces-Barba, G. (1999). **Curso de Derechos Fundamentales**. Teoría General. Madrid: Universidad Carlos III.
- Picón, D. (1984). **Venezuela en los Tratados Multilaterales 1**. Academia Diplomática Pedro Gual. Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Pontificio Consejo Justicia y Paz. (2005). **Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia**. Madrid: Biblioteca de Autores Cristiano, Editorial Planeta.
- Prieto Sanchís, L. (2003). **Justicia constitucional y derechos fundamentales**. Madrid: Editorial Trotta, S.A.
- Rama, C. (2007). La despresencialización de la educación superior en América Latina. **Apertura, Revista de Innovación Tecnológica** [revista en línea], año 7, número 6. Consultado en línea el 10 de enero 2011 en: <http://www.oei.es/tic/despresencializacion.pdf>
- (2011, marzo 19). La universidad privada (I). **El Nacional**. Caracas, opinión, p.6.

- (2011, abril 09). La universidad privada (IV). **El Nacional**. Caracas, opinión, p. 6.
- Rodríguez-Laverde, N. Servicio Público y Potestad Administrativa. (1999). **Servicio Público Balance & Perspectiva**. (Araujo Juárez, Coordinador). Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Roosen, G. (2011, mayo 16). Lo primero, el educador. **El Nacional**. Caracas, opinión p. 6.
- (2011, julio 03). Los venezolanos no podrán darles a sus hijos las oportunidades que ellos tuvieron. Entrevista realizada por Tal Levy, para **El Nacional**, Siete Días, p. 4.
- Salcedo Bastardo, J.L. (1970). **Historia Fundamental de Venezuela**. Caracas: O.B.E. Universidad Central de Venezuela
- Sayagués-Laso, E. (1974). **Tratado de Derecho Administrativo**. (2 vols.) (4ª ed.). Montevideo.
- Serna, P. (2005). La dignidad humana en la Constitución Europea. **Persona y Derecho**, Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos. Universidad de Navarra, Facultad de Derecho, 52, p. 28.
- Tomasevski, K. (2003). Informe presentado por la Relatora Especial sobre el derecho a la educación. Comisión de Derechos Humanos UN. E/CN.4/2003.9 (Documento en línea). Disponible: http://ap.ohchr.org/documents.dpage_s.aspx?m=99 [Consulta: 2010, marzo 15]
- (2004). Informe presentado por la Relatora Especial sobre el derecho a la educación. Comisión de Derechos Humanos UN. E/CN.4/2004.45 (Documento en línea). Disponible: http://ap.ohchr.org/documents.dpage_s.aspx?m=99 [Consulta: 2010, marzo 15]
- (2004). El asalto a la educación. Barcelona: Intermón Oxfam. Colección Libros de Encuentro.
- Tribunal Supremo de Justicia. (2001). Sala Constitucional. Expediente 00-1672. Sentencia N° 299 de fecha 06.03.2001. Acción de Amparo.

Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/299-060301-00-1672.htm> [Consulta: 2010, diciembre 15]

----- (2001). Sala Político Administrativa. Expediente 12.477. Sentencia N° 2503 de fecha 06.11.2001. Demanda de nulidad intentada por los estudiantes del Instituto Universitario Politécnico Santiago Mariño vs Ministerio de Educación. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Noviembre/02503-061101-12477.htm> [Consulta: 2010, diciembre 15]

----- (2007). Sala Político Administrativa. Sentencia N° 1405 de fecha 07.08.2007. Expediente 2005-5301. Recurso de nulidad interpuesto por la Cámara Venezolana de Educación Privada y la Asociación Nacional de Institutos Educativos Privados contra resolución conjunta N° 084. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Agosto/01405-7807-2007-2005-5301.html> [Consulta: 2010, noviembre 25]

----- (2008). Sala Constitucional. Expediente 08-1572 Sentencia N° 1939 de fecha 18.12.2008. Recurso de interpretación. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html> [Consulta: 2010, noviembre 28]

----- (2009). Sala Político Administrativa. Expediente 2007-0761 Sentencia N° 316 de fecha 04.03.2009. Cámara Venezolana de Educación Privada (CAVEP) interpone recurso de nulidad conjuntamente con solicitud de suspensión de afectos contra resolución conjunta. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Marzo/00316-4309-2009-2007-0761.html> [Consulta: 2010, diciembre 10]

----- (2009). Sala Político Administrativa. Expediente 2007-0768. Sentencia N° 1425 de fecha 08.10.2009. Asociación Civil de Redes de Padres y Representantes interpone recurso de nulidad contra las resoluciones conjuntas allí indicadas. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Octubre/01425-81009-2009-2007-0768.html> [Consulta: 2010, diciembre 10]

----- (2010). Sala Electoral. Expediente 2010-00004. Sentencia N° 02 de fecha 28.01.2010. Recurso contencioso electoral contra la Comisión Electoral de la Universidad Nacional Abierta (UNA) Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Enero/2-28110-2010-10-00004.html> [Consulta: 2011, marzo 15]

- (2010). Sala Político Administrativa. Expediente 2007-1127. Sentencia N° 829 de fecha 10.08.2010. Recurso de nulidad conjuntamente con acción de amparo y subsidiariamente solicitud de suspensión de efectos contra la resolución N° 2.346 del Ministerio de Educación Superior. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Agosto/00829-11810-2010-2007-1127.html> [Consulta: 2011, abril 21]
- (2011). Sala Constitucional. Expediente 11-0646, sentencia de fecha 10.08.2011. Solicitud de la UCV de avocamiento del recurso contencioso electoral que cursa por ante la Sala Electoral. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1421-10811-2011-11-0646.html> [Consulta: 2011, agosto 30]
- Ugalde, L. (2009, agosto 15). Un Estado sin límites devora a sus ciudadanos (Entrevista en línea). Universidad Católica Andrés Bello. Disponible: <http://www.analitica.com/va/sociedad/articulos/2240539.asp> [Consulta: 2011, febrero 25]
- (2009, agosto 28). Discriminación Educativa. (Artículo en línea) Disponible: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/89489.asp> [Consulta: 2010, noviembre 13]
- (2009, septiembre 11). El año de la educación. (Artículo en línea). Disponible: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/2507507.asp> [Consulta: 2011, febrero 25]
- (2011, marzo 27). ¿Universidad gratuita? **Iglesia urbe y orbe**, suplemento mensual, Caracas: El Nacional.
- (2011, junio 26). Gobernar es educar. **Iglesia urbe y orbe**, suplemento mensual, Caracas: El Nacional.
- (2012, enero 29). ¿Privado o público? **Iglesia urbe y orbe**, suplemento mensual, Caracas: El Nacional.
- (2012, febrero 9). Convenio para la buena educación. **El Nacional**. Caracas, Opinión p. 9.
- Universidad Católica Andrés Bello. (1998). **Disposiciones Generales sobre el Trabajo de grado de Maestría y Tesis Doctoral**. Consejo General de los Estudios de Postgrado. Caracas

----- Historia, Objetivos y Misión, Programas de ayuda económica al estudiante, Cátedra Fundacional. Disponible: <http://ucab.edu.ve> [Consulta: 2011, febrero 25]

Virtuoso, F. (2011, abril 28). Universidades por la reforma educativa. **El Universal**, Caracas, p. 3-6

----- (2011, junio 09). La universidad venezolana en el siglo XXI. **El Universal**, Caracas, p. 3-6

----- (2011, julio 07). 5 de julio de 1811. **El Universal**, Caracas, p. 3-8