



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRES BELLO**

**VICERRECTORADO ACADÉMICO**

**DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO**

**DOCTORADO EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN**

**CONCEPTUALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DEL ESTADO**

**DOCENTE EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO VENEZOLANO**

**1811-2015**

Tesis Doctoral Sometido al Programa de Doctorado en Educación de los Estudios de Postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello en el Cumplimiento Parcial de los Requisitos para obtener el Título de Doctor en Educación

Jacqueline Gil Milano (MSc)

Tutor: Dr. Marcos Requena

Caracas, septiembre 2016

## **DEDICATORIA**

A Dios Todopoderoso por otorgarme tenacidad y conocimiento para realizar esta ardua tarea...

A mis hijas, Svetlana y Natasha y a mi nieta Sophia por motivarme a culminar este trabajo en mis momentos de aflicción.

## AGRADECIMIENTOS

Mi más sincero agradecimiento a mis seres de Luz por guiarme en esta senda durante todo su trayecto.

A mi compañero de vida, Carlos Crespo, por apoyarme e incentivar me durante el desarrollo del trabajo.

A mi tutor, Marcos Requena, quien con su incondicional apoyo y denso conocimiento de la investigación educativa generó excelentes aportes a lo largo de esta travesía, acompañándome en todo momento hasta su culminación.

A Leonardo Carvajal, quien con su amplio conocimiento de la educación y de la historia me incentivó al desarrollo de la presente investigación.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
VICERRECTORADO ACADÉMICO  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
DOCTORADO EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN  
TESIS DE GRADO II**

**LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DEL ESTADO DOCENTE EN EL  
ORDENAMIENTO JURIDICO VENEZOLANO 1811-2015**

**Autor: Jacqueline Gil**

**Asesor: Marcos Requena**

**RESUMEN**

El propósito del presente trabajo consistió en conceptualizar el Principio del Estado Docente en el Ordenamiento Jurídico Venezolano. Para lograr tal fin se desarrolló un estudio en la modalidad de investigación documental de carácter descriptivo a partir de un diseño bibliográfico de corte transversal o transeccional. En su desarrollo se revisaron diversos instrumentos jurídicos (Constituciones, leyes y decretos, fundamentalmente) y la visión histórica de diferentes especialistas en el campo de la historia, el derecho y la educación. A lo largo del estudio se determinó que el Principio del Estado Docente ha sido una prédica constante de los distintos gobernantes y se ha ido configurando en los instrumentos jurídicos a nivel nacional, desde los inicios de la República en 1811 hasta el presente, confiriéndole especificidad y significación al hecho educativo en función de la naturaleza y la visión educativa de los gobiernos de turno. En términos generales la marcada influencia de los propósitos e intencionalidad de estos gobernantes ha quedado plasmada en los distintos instrumentos jurídicos educativos desde el punto de vista legal así como en la práctica. Se identificaron cinco etapas bien diferenciadas en el proceso de configuración de Principio del Estado Docente a lo largo de la historia. 1) La etapa de las Ilusiones (etapa idealista del Estado Docente) (1811-1869). 2) La etapa de las Primeras Realizaciones (1870-1888). 3) La etapa del Retroceso (1889-1936). 4) la Etapa de la Consolidación del Estado Docente (1937-1999) y 5) La etapa del Intervencionismo (1999-2015). Por otra parte, en cada etapa se describió los modos mediante los cuales el Estado venezolano interactuó con la autonomía universitaria.

**Palabras clave:** principio del estado docente, investigación histórica legal, investigación educativa.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
VICERRECTORADO ACADÉMICO  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
DOCTORADO EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN  
TESIS DE GRADO II**

**CONCEPTUALIZATION OF THE PRINCIPLE OF THE ESTADO DOCENTE IN  
THE VENEZUELAN LAW ORDER 1811-2015**

**Author: Jacqueline Gil**

**Assessor: Marcos Requena**

**ABSTRACT**

The aim of this work consisted on conceptualizing the principle of the Estado Docente in the Venezuelan law order. To fulfill this goal a study in the documentary research mode and of the descriptive type was made. In the same way a bibliographic design of the transectional type was selected. In its development some different legal instruments were examined (Constitutions, laws and decrets) and the historical vision of different experts in history, laws and education were considered. The principle of the Estado Docente has become a constant assumption of the authorities belonging to these disciplines and it has been stated in our legal instruments since the very beginning of the foundation of the Venezuelan Republic in 1811 up to the present providing character and meaning to education on the bases of the nature and educational view of Venezuelan governors. In general terms, the influence of the aims and intentions of these authorities have been expressed sometimes in the different legal instruments from the juridical point of view and in the daily educational practice. For such reasons, five different stages have been differentiated on the process of configuration of the above mentioned principle through history. They are as it follows: 1) The Stage of Illusions (1811-1869); 2) The First Realization Stage (1870-1888); 3) The Stage of Regression (1889-1935); 4) The Stage of Consolidation (1936-1999) and 5) the Intervention Stage (2000-2015). Moreover, at each stage the modes by which the Venezuelan State interacted with university autonomy they were described.

**Key words:** principle of the estado docente, historical research, legal research, educational investigation.

## INDICE

Introducción .....	9
 Capítulo I.	
El Estado Docente en la etapa de las Ilusiones: 1811-1869 .....	26
Constitución de 1811.....	28
Constitución de 1819.....	37
Constitución de 1821.....	40
Constitución del Estado de Venezuela de 1830 .....	44
Constitución de 1830.....	52
Antecedentes del Código de Instrucción Pública de 1843 .....	55
Código de Instrucción de 1843.....	58
La Constitución de 1858 .....	65
La Constitución de 1864 .....	66
La Normativa Jurídica en Educación Superior en la Etapa de las Ilusiones .....	69
Normativas Jurídicas a nivel superior en la época de la Colonia .....	71
Normativas Jurídicas a nivel superior en la Etapa de las Ilusiones .....	74
 Capítulo II	
El Estado Docente en la Etapa de las Primeras Realizaciones: 1870 – 1888.....	77
El Decreto del 27 de junio de 1870 .....	78
Las Constituciones de 1874 y 1881.....	83
La Autonomía Universitaria en la Etapa de las Primeras Realizaciones.....	84
La Instrumentación Jurídica en la Etapa de las Primeras Realizaciones (El Guzmancismo).....	85

### Capítulo III

El Estado Docente en la Etapa del Retroceso: 1889 – 1936 .....	88
Constitución de 1891.....	89
El Código de Instrucción Pública de 1897 .....	92
La instrumentación jurídica en tiempos de Cipriano Castro .....	99
Código de Instrucción de 1905.....	102
La Instrumentación jurídica en tiempos de Juan Vicente Gómez .....	103
La Constitución de 1909 .....	104
Código de Instrucción Pública de 1910.....	104
Código de Instrucción de 1912.....	106
La Instrumentación Jurídica a Nivel Superior en la Etapa del Retroceso .....	117
Capítulo IV.....	124
El Estado Docente en la Etapa de la Consolidación (1937 – 1999).....	124
La Constitución de 1936 .....	130
Ley de Educación de 1940 .....	133
La Educación en tiempos de Isaías Medina Angarita .....	136
La Junta de Gobierno Cívico-militar (1945-1948).....	140
El Decreto 321.....	142
Constitución Nacional de 1947 .....	146
La Ley Orgánica de Educación de 1948 .....	148
La Educación en la Época de Pérez Jiménez .....	151
La Ley de Educación de 1955 .....	152

El Período Democrático 1960-1999 .....	155
El Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente .....	164
Instrumentación jurídica a nivel superior en la Etapa de la Consolidación .....	170
La Autonomía y los nuevos gobiernos militares .....	172
La democracia civil .....	173
Capítulo V	
El Estado Docente en la Etapa del Intervencionismo (2000 en adelante) .....	179
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.....	183
Ley Orgánica de Educación del año 2009.....	184
La instrumentación jurídica en educación superior en la Etapa del Intervencionismo .....	188
Capítulo VI.....	193
Conclusiones.....	193
Referencias Bibliográfica.....	203

## **Introducción**

Históricamente, los diferentes grupos sociales le han conferido a la educación una gran relevancia en el desarrollo social e individual, en la formación del recurso humano indispensable para la transformación social y como un proceso para el logro de una sana convivencia y la formación de ciudadanía. Al respecto, Rodríguez Ávila (2008) señala que distintos especialistas en el área académica consideran la educación como el espacio social privilegiado para fomentar el pensamiento y el comportamiento moral, y para comenzar a practicar la ciudadanía en un sentido amplio, que además de la participación democrática incluya la convivencia y la valoración y el respeto a las diferencias.

En Venezuela, este último aspecto cobra vital importancia toda vez que la formación de la ciudadanía ha sido responsabilidad del Estado desde los inicios de la República. De hecho, desde la promulgación de la primera Constitución en 1811, el Estado venezolano asume la rectoría del proceso educativo al delegar en las provincias venezolanas la creación y dirección de escuelas, liceos y academias.

Desde entonces y hasta el presente, diferentes e importantes sectores de la política, el derecho y la educación han promovido serios debates y polémicas sobre la conveniencia de que el Estado asuma el control exclusivo de la gestión de la educación o de que exista una mayor participación del sector privado en la planificación, dirección y ejecución del proceso educativo.

Con relación a este último aspecto, cabe señalar que el estatuto del Estado Docente ha sido asumido de varias maneras y con diversos matices en su intensidad a lo largo del tiempo. En ocasiones, se ha presentado de manera explícita en diferentes instrumentos legales, como en los casos de la Constitución de 1811, la Constitución de 1947, el Código de Instrucción Pública de 1843, el Decreto del 27 de junio de 1870 o más recientemente

como las leyes Orgánicas de Educación de 1947, la de 1980 y la promulgada en 2009. En todos estos instrumentos se señala de manera taxativa la rectoría de la gestión educativa por parte del Estado.

En oposición a lo anterior, llama la atención la gran cantidad de instrumentos legales que omiten la condición de rector educativo del Estado, lo que permite plantear y generar una serie de interrogantes. Entre éstas se podrían destacar ¿Cómo ha sido concebido el principio del Estado Docente en las diversas normativas que conforman el ordenamiento jurídico de carácter educativo a nivel nacional? ¿Cuáles son los factores que contribuyen a la valoración del Estado Docente en su rol de rector del proceso educativo y cuáles son los factores que limitan su valoración?

Estas y otras interrogantes ameritan respuestas que determinen la verdadera relevancia y el impacto del estatuto del Estado Docente en el proceso educativo nacional a lo largo del período 1811-2015. Tales consideraciones conducen al análisis de las normativas fundamentales que han regulado el proceso educativo nacional, entre las que se cuentan, en primer término, las diferentes Constituciones que han sido promulgadas durante el citado lapso y las leyes y decretos que le han conferido aplicabilidad en la cotidianidad del país.

Con relación a este último aspecto, es preciso revisar la definición de Constitución propuesta por Quevedo (1974):

Todo Estado precisa y tiene siempre una organización determinada por medio de la cual se manifiesta y realiza sus funciones. Esta organización se determina por una regla que tiene carácter jurídico, y que recibe el nombre de constitución pudiéndose, en consecuencia definir ésta, desde tal punto de vista, como la regla o norma jurídica que determina la organización fundamental del Estado. (p. 125)

Tal definición le confiere una gran relevancia a la Carta Magna, estableciendo una jerarquía especial, la cual determina su prevalencia por sobre cualquier tipo de normativa

jurídica, trátense de leyes orgánicas o especiales, decretos o resoluciones; de allí que se hace indispensable revisar la relación que se establece entre la Constitución y la conformación político-jurídica del Estado.

En términos generales, los procesos sociales se encuentran estrechamente vinculados a las etapas históricas precedentes. De allí que la acción del Estado se asocie a ideas, principios, valores e instituciones del pasado.

En Venezuela específicamente, la configuración político-jurídica del Estado ha sido realizada a través de un período de dos siglos, lo cual ratifica su autonomía como nación a partir del rompimiento con España ocurrido en 1810.

Por lo antes expuesto, el Estado Venezolano ha sido concebido por el estamento social como un poder institucionalizado, en el cual todos los actos emanados de las autoridades que lo representan se encuentran sujetos tanto en su forma como en su contenido a disposiciones jurídicas preexistentes, que tienen como propósito fundamental el logro de los fines del Estado en atención a la naturaleza de cada período gubernamental.

En ese orden de ideas, los fines del Estado varían considerablemente en función del cambio social, la herencia cultural del pasado y las ideas predominantes en el presente.

Históricamente, el fin del Estado ha sido el bien común; no obstante, corresponde a los gobernantes decidir en qué consiste ese bien común en atención al momento histórico que se suscita y a las especificidades del contexto social en una época determinada. Al respecto, es menester destacar que el ordenamiento jurídico del Estado es soberano, lo que sugiere que en la organización de su estructura de poder, actúa de manera autónoma; de allí que la fuente jurídica estatal se encuentre en el propio Estado. En suma, el ordenamiento jurídico es el creador y organizador del poder del Estado.

De lo antes expuesto, se puede deducir que el fenómeno jurídico se presenta como una de las manifestaciones más específicas de la vida social, lo que evidencia que los términos derecho y sociedad están estrechamente vinculados: el derecho se concibe como un conjunto de normas cuyos destinatarios lo constituyen los integrantes de una determinada sociedad; motivo por el cual la estructura institucional del Estado se construye a través de una decisión política, tornándose así la Constitución como la decisión política fundamental del Estado.

En consideración a lo señalado, Lassalle (1964) en Combellas (2001) expresa que “una Constitución responde primigeniamente a motivaciones políticas y sólo secundariamente a elucubraciones judiciales” (p. 1).

En tal sentido, la Constitución representa el texto fundamental contentivo de los principios básicos que rigen el orden jurídico y social de la nación; define la forma o sistema de gobierno y también, la organización de los poderes públicos. Asimismo, prevé los derechos y deberes de los ciudadanos venezolanos y dispone los aspectos fundamentales de la vida de la nación, entre otros asuntos de importancia.

En atención a este último aspecto, cabe señalar que el constituyente consideró la necesidad de regular la materia educativa en la naciente República de Venezuela a partir de la promulgación de la Constitución de 1811 materializada a través de diferentes instrumentos jurídicos, tales como leyes, códigos y decretos.

En ese conjunto de normas se ha presentado el principio del Estado Docente como una doctrina político-educativa en la cual el Estado postula y asume la responsabilidad y derecho de adjudicarse la rectoría del proceso educativo (Uzcátegui, 2005) con una variedad de matices de acuerdo a las ideas prevalecientes de cada etapa histórica. Al respecto, Márquez (1964) señala que:

Desde los primeros días de la Independencia aparecen preocupaciones en torno a la cuestión educativa. Si bien es cierto que los múltiples trajines que imponían la preparación y realización de la guerra dejaban poco tiempo a sus líderes para tratar otros asuntos, no lo es menos que en el pensamiento de tales hombres se dedicaron, directa o indirectamente algunas ideas al tema de la educación. (p. 33)

El señalado principio del Estado Docente constituye un fenómeno planetario estrechamente vinculado a la formación de los estados modernos. En tal sentido, Álvarez (2001) expresa que a partir de la aparición de los Estados modernos, la educación, de una práctica para acercarse a Dios, se convierte en un medio para instruir en los rudimentos de las letras, las ciencias, los números y, por supuesto, también en la fe. Las nacientes repúblicas liberales que se comienzan a gestar en el continente americano a finales del siglo XVIII y posteriormente en el resto del mundo occidental durante el siglo XIX requerían del hecho educativo para consolidar su desarrollo.

En tal sentido, el citado autor (2001) expresa que:

Desde entonces el Estado asumió la función educativa (por eso se llamó el Estado Docente) y su aparato se fue sofisticando cada vez más en busca de la regulación absoluta de la enseñanza. La escuela se convirtió en el último eslabón de aquella compleja cadena que terminó llamándose sistema educativo. La estructura vertical que ordenaba este edificio burocrático hizo del maestro un funcionario a quien correspondía representar la voluntad del Estado en la tarea educadora. (p.2)

Por consiguiente, la sistematización de la educación y con ella la aparición de la escuela surge como una necesidad en la cual se apoyaba el Estado para expandir la cultura occidental. Por otra parte, la naciente sociedad industrial requería transformar la cultura ancestral de las comunidades campesinas en Europa y de las indígenas en América a objeto de capacitarlos para ejecutar nuevas y más complejas tareas.

Con relación a este aspecto, Álvarez (2001) señala que:

Nuevas actitudes frente a la vida, nuevas estructuras familiares, nuevos hábitos personales, en fin nuevos sujetos sociales, eran necesarios para impulsar el “progreso” y el crecimiento económico que el capitalismo jaloneaba con tanto ímpetu. Las tradiciones y las costumbres ancestrales se llamaron entonces analfabetismo y superstición y se convirtieron en el símbolo del atraso y en el

freno del progreso que parecía irreversible (...). La escuela fue en ese momento la punta de lanza y la expresión más clara de aquel orden emergente, fue la herramienta más eficiente, el aparato más exitoso, el invento más perfecto para expandir con rapidez a todos los rincones el conocimiento y la moral que requería la modernidad. El libro impreso jugó un papel muy importante. (p.2)

En síntesis, el Estado se tornó en el responsable de esa tarea civilizadora y en consecuencia, el maestro, los edificios, los textos y manuales y los alumnos se convirtieron en su responsabilidad. De esa manera, el Estado se convirtió en el único ente capaz de administrar esa compleja gestión educativa garantizando la unidad de criterios y contenidos que las sociedades de entonces demandaban.

Concluye Álvarez (2001) señalando que “el Estado era funcional a la escuela y viceversa, gracias a aquel aparato complejo en que se constituyeron los sistemas de instrucción pública” (p.3).

En definitiva, la consolidación del Estado Docente en el mundo occidental resultó una tarea compleja muy particularmente en la disputa de la función educadora con la iglesia católica, que la había administrado durante siglos generando polémicas, disputas e inclusive guerras en el mundo occidental.

En términos generales, toda la estructura que el Estado liberal moderno construyó alrededor de la función educadora se materializó en normativas legales y Venezuela no se abstuvo a esta tendencia.

Con relación al sistema educativo nacional, Márquez Rodríguez (1964) señala que:

Es en el orden legislativo donde más se hallan muestras del pensamiento pedagógico que imperaba entonces en el país quienes después de la Independencia se dedicaron a la conducción de la joven República, demostraron en el aspecto educativo una prodigiosa fecundidad legislativa. (pp. 33-34)

En torno al principio del Estado Docente se han presentado diversos criterios que han suscitado serios debates en contextos académicos y sociales referentes al papel que

debe jugar el Estado con referencia al control y la orientación del proceso educativo; habida cuenta de su importancia en el proceso de formación de la ciudadanía y la nacionalidad, en la transmisión de la herencia cultural de generaciones anteriores, en la preservación de la ideología prevaleciente y en la formación del recurso humano necesario para el desarrollo social.

Con relación a lo expuesto, un importante aspecto del debate se centra en la visión del Estado Docente, del cual señala Narváez (2005) que se materializa en dos hechos fundamentales: el primero, de carácter normativo plasmado en diferentes instrumentos jurídicos (constituciones, leyes, códigos y decretos) y en segundo término, conformado por los logros o realizaciones que dan cumplimiento a lo anterior.

El mismo autor (2005) señala que uno de los hechos que genera mayor polémica sobre el citado debate lo constituye la interrogante sobre el momento a partir del cual fue asumido ese principio y, a la vez, describe dos hipótesis sobre su origen: inicialmente están aquellos quienes señalan que el Estado Docente tuvo su origen a partir de la Primera República al tomarse en consideración en la Constitución de 1811, tal como señala su capítulo 9, en el cual se delega en las diferentes provincias la potestad de crear escuelas, academias y colegios.

En segundo término, tal como indica Narváez (2005), otro grupo de expertos opta por señalar que el principio del Estado Docente surge en Venezuela a partir de la Constitución de 1947 con su definición inequívoca en el artículo 53 ejusdem, refrendado en la Ley Orgánica de Educación de 1948:

Art. 53. 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.

Al respecto, el mismo Narváez se formula una interrogante con relación al citado principio: “¿Acaso esa tesis del Estado Docente que fue establecida constitucionalmente en 1947 y definida en la Ley Orgánica de educación en 1948 no estuvo perfilándose progresivamente desde que el Estado asumió la función educativa a comienzos del siglo XIX bajo la influencia de las corrientes de pensamiento predominante para la época como el positivismo, el pragmatismo y la ilustración?” (p. 26)

No obstante, cabe señalar que algunos estudiosos del tema discrepan de estas hipótesis y ubican el origen real y la consolidación del Estado Docente a finales del siglo XIX cuando se promulga el Decreto de Instrucción Pública de 1870, que promueve la obligatoriedad y gratuidad de la educación durante el mandato de Antonio Guzmán Blanco.

Tal es el caso de Colina (2010), quien expresa que el citado Decreto de Instrucción Pública, coloca la responsabilidad de la educación popular en manos del Estado, con lo cual se consolida la figura jurídico-educativa del Estado Docente, que comenzó a formarse desde los comienzos mismos de la República.

Márquez Rodríguez (1964) por su parte, considera que la etapa guzmancista influyó de manera significativa en el surgimiento y consolidación del citado principio. En tal sentido, el mismo autor señala:

El Decreto del 27 de junio introduce, pues, tácitamente este nuevo concepto en cuanto a la orientación de la enseñanza. Otro aspecto interesante en la manera como el decreto instituyó la enseñanza obligatoria y gratuita fue la definición del estado como institución directa e inmediatamente responsable de la instrucción popular. Con ello se completa la figura jurídica del estado docente. (p. 68)

El citado autor (1964) insiste en señalar que aunque el principio del Estado Docente comienza a delinearse a partir de los primeros triunfos en la lucha por la independencia al iniciarse la organización del Estado Republicano y que el Decreto del 27 de junio de 1870

tiene como antecedentes una serie de normas legislativas contenidas en diversas leyes y decretos a lo largo de los años de la independencia partiendo de la Constitución de 1811, la idea de una instrucción pública resultaría incompleta si no se considerara el mandato al Estado para que ejerciera su función docente y asumiera la obligación de ofrecer al pueblo los servicios educativos que éste demandaba, tal como lo expresa el citado Decreto de Instrucción Pública de 1870.

Por otra parte, Fernández Heres (1997) destaca la tendencia a sustituir la orientación aristotélica y tomista propias de la educación para la época por corrientes más novedosas como el positivismo y la ilustración, proceso que influyó considerablemente en la definición política que hace Simón Bolívar del Estado Docente en el Congreso de Angostura y luego en su concreción que se manifiesta explícitamente a partir de su decreto promulgado el 20 de junio de 1820, en el cual le confiere al Estado de manera explícita el gobierno de la educación.

De lo antes expresado se puede deducir que la tesis del Estado Docente se ha ido configurando al paso del tiempo y ha cobrado fuerza en la actualidad. Prueba de ello lo constituye la valoración que se le confiere en la vigente Ley Orgánica de Educación (Asamblea Nacional, 2009) en la cual se concibe al Estado Docente en su artículo 5 de la siguiente manera:

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 trabajadoras de la educación, la infraestructura, la dotación y el 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 el cumplimiento de estas condiciones en las instituciones educativas privadas autorizadas.

De la norma transcrita supra se observa que el Estado Venezolano se reserva para sí la totalidad de las funciones que conforman el proceso educativo y posteriormente, en el artículo 6 ejusdem se ratifica su posición como organismo rector del Sistema Educativo garantizando, regulando, supervisando, controlando todos los aspectos relativos al proceso educativo y promoviendo, integrando y facilitando la participación social. En síntesis, el Estado asume la totalidad de las funciones del proceso educativo, asomando la posibilidad de que agentes externos al proceso educativo puedan acceder a la ejecución de la referida gestión educativa.

Lo anteriormente expuesto permite deducir que la interrogante previamente planteada por Narváez no disipa las dudas existentes con relación a la concepción y desarrollo del Estado Docente; respecto a este hecho se han planteado diversas conjeturas e hipótesis dada la importancia del tópico en cuestión.

Del análisis de este principio con evidente presencia en la legislación patria surge una serie de interrogantes referidas a su continuidad y valoración en el ordenamiento jurídico nacional: ¿En qué medida se evidencia su presencia explícita en los diferentes instrumentos jurídicos promulgados desde el inicio de la República hasta el presente? ¿Qué factores han incidido en la valoración del Estado Docente a nivel jurídico en las diferentes etapas de la vida republicana? ¿Qué tipo de intereses subyacen en la consolidación de ese principio en la legislación nacional durante el citado período? Y ¿Cuál es su importancia y valoración en los diferentes instrumentos jurídicos promulgados en el país? ¿En los cambios que ha experimentado el principio de Estado Docente a lo largo de la historia republicana de Venezuela se puede identificar hitos que separan tal historia en períodos?

Partiendo de la importancia conferida al tema del Estado Docente en diferentes contextos nacionales, de la discusión respecto al origen de dicho principio, de su continuidad y valoración en el ordenamiento jurídico nacional, la investigadora presenta la formulación del problema de la siguiente manera: ¿Cómo se ha conceptualizado el principio del Estado Docente en el ordenamiento jurídico venezolano durante el período 1811—2015?

Con el propósito de contribuir al enriquecimiento de la discusión sobre el papel que ha jugado el Estado en el desarrollo del proceso educativo en el país y más específicamente de la asunción del principio del Estado Docente, se plantea una estructura de trabajo que considera diferentes momentos y etapas históricas en la configuración político-jurídica del país.

En tal sentido, el esquema seleccionado se basa inicialmente en una clasificación cronológica fundamentada en los grandes períodos políticos que van desde los inicios de la República en 1811 hasta la actualidad, en el entendido de que los diferentes instrumentos jurídicos promulgados en el país en un lapso determinado presentan gran similitud y muchas coincidencias en función de la naturaleza del momento histórico de su promulgación.

El esquema en cuestión emerge como una necesidad de sistematizar un proceso tan complejo como la conformación del Estado político-constitucional del país; tales razones inducen a asumirlo a objeto de estudiar de manera más coherente y contextualizada la presencia del Principio del Estado Docente en el ordenamiento jurídico venezolano.

Esta última apreciación reviste vital importancia habida cuenta de que los diferentes textos Constitucionales y las diversas normativas especiales del país no sólo le confieren especificidad al proceso educativo a partir de su naturaleza, su visión y la intencionalidad de sus ejecutores sino que asumen la educación como un proceso que contribuye al

desarrollo social, a la creación de ciudadanía e incluso que ésta constituye un proceso asociado a la consolidación del status quo y a la perpetuación de las clases dominantes en el poder.

En el presente estudio se parte de la convicción de que el principio de Estado Docente ha estado presente en la legislación educativa nacional desde sus inicios hasta el presente. Partiendo de esta premisa, se caracteriza a este principio por su presencia, contundencia e impacto en la educación venezolana, por lo que se establecen cinco diferentes etapas en su desarrollo, a saber:

- 1) La etapa de las Ilusiones (La etapa idealista del Estado Docente:1811-1869)
- 2) La etapa de las Primeras Realizaciones (1870-1888).
- 3) La etapa del Retroceso (1889-1936).
- 4) La etapa de la Consolidación del Estado Docente (1937-1999) y,
- 5) La etapa del Intervencionismo (2000 en adelante).

La denominación de las etapas, como se expone en los respectivos capítulos de este trabajo, transmite el nivel evolutivo que presenta el principio de Estado Docente en cada etapa. Como se observa en cada capítulo, tal nivel de evolución está determinado por la interacción entre lo expuesto en los textos jurídicos (constituciones, leyes y decretos) y los hechos generados en el ámbito educativo por la actuación de las instituciones gubernamentales.

Es de hacer notar que un estudio de esta naturaleza amerita la minuciosa revisión de tres aspectos básicos, a saber: en principio, el marco jurídico que origina la norma y su contenido, elemento central en el desarrollo del estudio; en segundo lugar, las circunstancias que prevalecen al momento de su promulgación y finalmente, su concreción en logros reales, su aplicabilidad en la vida real. La suma de estos factores contribuirá a generar una idea más amplia de la realidad objeto de estudio.

Finalmente, es requerida una detenida explicación de un procedimiento incluido en el análisis de la evolución del principio de Estado Docente, que se realiza en los capítulos dedicados respectivamente a cada una de las cinco etapas de dicha evolución. Se trata de la consideración de la autonomía universitaria, tanto como es promulgada en los textos jurídicos como es tratada en los hechos desde los órganos del Estado. A continuación, va la detenida explicación.

Históricamente, la mayoría de los instrumentos jurídicos relativos a la educación superior promulgados por las autoridades venezolanas confieren a las instituciones universitarias plena autonomía. Para comprender bien el concepto, se presenta lo que señala la actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999):

El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, egresados y egresadas de la comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica para beneficio espiritual y material de la nación. Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley. Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley. (Art. 109)

No obstante, esta facultad no siempre se le ha conferido a la universidad tal como lo estipulan diferentes instrumentos jurídicos a lo largo de la historia. En diferentes ocasiones la misma ha sido reducida a su mínima expresión o al menos se ha presentado con serias limitaciones, cuestionamientos y/o condicionamiento por parte de las autoridades.

En tal sentido, es menester destacar la relevancia del papel que el Estado ha jugado a lo largo del tiempo en el desarrollo de la educación superior, asumiendo el principio del Estado Docente. Este hecho lo ubica como el ente rector del proceso educativo, desplegando la capacidad o potestad para regular sus funciones y controlar

hegemónicamente la casi totalidad de los procesos básicos y fundamentales del hecho educativo en todos sus niveles.

Con relación a este último aspecto, Araujo y Sira (2010) ratifican que el Estado venezolano ha asumido este principio desde los inicios de la República, lo que le ha permitido definir, formar y controlar el desarrollo del proceso educativo venezolano y establecer el modelo educativo necesario para el alcance del desarrollo social y también garantizar la permanencia de las clases dirigentes en el entorno socio-político venezolano, con una gran cantidad de matices en atención a las ideologías predominantes en las diferentes etapas de la vida nacional.

Esta última apreciación se ratifica al revisar la opinión de Prieto Figueroa (1943) y Camperos (1992). El primero, por su parte, precisa la importancia del Estado Docente en el quehacer cotidiano del país al definir su alcance y sus funciones de la siguiente manera: “El Estado interviene, por derecho propio, en la organización de la educación del país y orienta, según su doctrina política, esa educación” (p. 44).

Camperos (1992) por su parte, coincide con Prieto Figueroa en su visión del Estado Docente cuando señala que la educación no es una entelequia, puesto que el proceso educativo no se limita solamente a instruir y educar, formando el recurso humano necesario para el desarrollo social. El Estado representado por el gobierno de turno trasciende estas funciones y emplea la educación a manera de instrumento ideológico, posibilitando que la clase dominante se consolide y prevalezca en el poder permanentemente.

En síntesis, la Autonomía Universitaria y el Estado Docente son fenómenos que han coexistido a lo largo del tiempo con la tensión que le es inherente a su existencia simultánea en el país desde los tiempos coloniales hasta el presente.

Desde entonces y hasta la actualidad, la acción del Estado ha marcado la educación superior venezolana a partir de las motivaciones, la ideología, la visión histórica, las necesidades y los intereses de las clases gobernantes, por lo que se impone una revisión histórica de ambos principios desde sus inicios hasta el presente a objeto de conocer el alcance y las implicaciones del principio del Estado docente en la Autonomía y en consecuencia, el desarrollo de la educación superior en el país.

En términos generales, el análisis de los fenómenos involucrados en el estudio supone una definición que delimite su alcance en la historia de la universidad venezolana. En tal sentido, Márquez Rodríguez (2009) expresa que la autonomía universitaria consiste en la capacidad de la universidad para designar sus propias autoridades y para definir el sentido de su enseñanza. Esta potestad suele ser de carácter administrativo, gubernamental, económico, académico y territorial.

En atención a lo señalado es necesario destacar el hecho de que la Universidad requiere de cierto nivel de autonomía para desarrollar sus funciones más específicas: investigación, docencia y la extensión, además de la necesaria autonomía administrativa, condición indispensable para desarrollar la totalidad de sus procesos académicos y gerenciales y además tener la potestad de elegir el personal con mayores competencias para orientar el desarrollo total de sus actividades, vale decir: el Rector, los Vicerrectores y el Secretario y el cuerpo de Decanos de cada Escuela o Facultad (Carvajal, 2011).

Por otra parte, la dependencia financiera de la universidad puede condicionar el desarrollo de sus actividades dado el interés que sus acciones, alcance, naturaleza y logros puede despertar en las autoridades gubernamentales. Mendoza Angulo (2011) refuerza esta apreciación en su descripción de la autonomía:

Cuando la universidad llegó a ser una realidad consolidada y se hizo, además, pública, vale decir instituida por el papado y las monarquías, el trabajo académico requirió de una autonomía que se expresaba tanto en respeto a su funcionamiento

interior por parte del estado y de la iglesia, como en garantías de financiamiento de las actividades universitarias. Y cuando los principios de la democracia hicieron acto de presencia como soporte ideológico del trabajo académico, la autonomía se convirtió en la condición que debía darse para la existencia de verdaderas universidades. Como no resulta difícil constatar, la autonomía pasó, a lo largo de la historia universitaria, de ser un fuero pasivo a una potestad activa en virtud de la cual, como dicen los textos constitucionales y legales, la universidad, además de contar con un recinto inviolable (advertencia básicamente dirigida a los excesos de intervención de la fuerza pública), tiene la capacidad de organizarse internamente, formular sus propios planes y programas, dictar sus normas y administrar su patrimonio.

Es pertinente subrayar de una vez que aun cuando la dependencia financiera universitaria del estado no impide su autogobierno, hace de la autonomía una realidad precaria cuando llegan a exacerbarse las contradicciones políticas y los gobiernos y las universidades terminan enfrentados. (p. 154)

En síntesis, no es posible estudiar los principios de Autonomía universitaria y del Estado Docente por separado; la primera, como se ha señalado, es un requisito fundamental para el cabal funcionamiento de la universidad; el principio del Estado Docente tiene como propósito regular cualquier actividad de tipo educativo en los diferentes niveles del sistema educativo; de allí la marcada relación entre ellos. No obstante, aunque la universidad debe rendir cuentas de sus actividades y erogaciones, su autonomía no debe tener restricciones de terceros, trátase del Estado o de la Iglesia.

En este sentido, es necesario señalar que cuando la Real Universidad de Caracas recibe la potestad autonómica en 1784, ésta constituía una simple potestad en la ley pues estaba sujeta a la voluntad del clero; posteriormente, la autonomía universitaria comienza a materializarse en la práctica a partir de la promulgación de los Estatutos Generales de la Real Universidad de Caracas en 1827; no obstante, esta condición estuvo sujeta al arbitrio de las autoridades durante el desarrollo de la guerra de la Independencia puesto que dependió de la voluntad del gobierno de turno.

Al paso del tiempo, una vez lograda la Independencia, la autonomía pasa a ser una concesión que ofrecen los diferentes gobernantes a la universidad en función de su visión, necesidades e intereses, tornándose así en un fuero pasivo a veces inalcanzable más que en

una potestad activa, lo que impedía la necesaria armonía para desarrollar sus propios programas, elegir sus propias autoridades y administrar su propio patrimonio. De ello se deduce que durante el período colonial y la primera mitad del siglo XIX no es posible pensar en una real Autonomía de la universidad en Venezuela.

## Capítulo I.

### El Estado Docente en la etapa de las Ilusiones: 1811-1869

Primeras iniciativas legales. Guerra de la Independencia. Simples expectativas

El trayecto jurídico recorrido por Venezuela para lograr su conformación político-constitucional es de reciente data; apenas dos siglos separan el último Texto Constitucional promulgado en el país en 1999 de la primera Carta Magna generada en 1811 a partir del rompimiento con el imperio español ese mismo año.

Durante el citado lapso, en el país se promulgó un total de 26 textos constitucionales, lo que a primera vista parece ser una cifra exagerada; no obstante, alrededor de este hecho se puede señalar que más que un amplio grupo de normas fundamentales se trata de instrumentos jurídicos similares que sólo diferían en aspectos muy específicos que respondían fundamentalmente a motivaciones personales o caprichos de los dirigentes del momento más que a cambios fundamentales que modificasen su naturaleza, alcance u orientación.

Con relación a lo señalado. Planchart (1985) expone los siguientes planteamientos:

Para entender el proceso de formación de la Constitución venezolana actualmente vigente desde el 23 de enero de 1961, es necesario primero recordar que, en cierta forma, es la número 25 si contamos desde nuestra primera Constitución de 1811, en los albores de nuestra independencia, antes de que ésta fuera una realidad y sólo una voluntad política manifiesta del pueblo venezolano.

Pero por otro lado, no es quizá sino la séptima u octava, si aun tomando en cuenta la primera de 1811 pensamos sólo en aquellas que han significado una estructura con real eficacia, ya por su duración -10 años o más de vigencia- (las de 1830, 1864, 1881 y 1961), ya porque aunque con vigencia menor no eran o son un simple disfraz para la hegemonía absoluta de algún caudillo, tirano o dictador, como quiera llamársele (las de 1811, 1936, 1947), ya porque significaron o significan una concepción constitucional importante o un rompimiento con la que sustituyeron (las de 1811, 1830, 1858, 1864, 1947 y 1961).

Todas las otras Constituciones en una forma u otra son meras enmiendas de la que existió en ese momento, para acomodarla a caprichos del tirano o caudillo de turno o necesidades políticas pasajeras. (p. 5)

Por otra parte, Brewer-Carías (2008) ratifica lo expresado por Planchart con el contenido de la siguiente apreciación:

Este excesivo número de textos constitucionales no significa que en nuestro país haya habido literal y jurídicamente 26 constituciones diferentes. En realidad la gran mayoría de dichos textos sólo fueron meras enmiendas o reformas parciales de los presidentes, muchas provocadas por factores circunstanciales del ejercicio del poder, que no incidieron sobre aspectos sustanciales del hilo constitucional. (p. 25)

Empero, el citado autor (2008) expresa que los contenidos de los diversos textos constitucionales han variado en función de las características de los gobiernos que los promulgan, trátase de gobiernos democráticos o aquellos impuestos a la sociedad a través de la fuerza.

Finalmente, es de advertir que los preceptos emanados de los diferentes instrumentos legales no siempre se cumplieron al pie de la letra; en ocasiones, se omitieron completamente pues el cambio social se transformaba tan bruscamente que las leyes perdían vigencia sin posibilidad de apelar a ellas.

Así sucedió tras la pérdida de la Primera República cuando la Constitución de 1811 fue sustituida por la de Cádiz; lo mismo sucedió con la Constitución de 1858 a la caída de Julián Castro, quien apenas duró poco más de un año en el poder y finalmente, con la Ley Orgánica de Educación de 1947, la cual perdió su vigencia con el golpe de Estado de 1948.

En síntesis, muchas normativas perdieron su impulso al imponerse la realidad sobre el derecho; Aguiar en Brewer-Carías (2008) hace semblanza de esta situación a través de un ejemplo aclarativo:

La historia venezolana da cuenta, una vez que cae la Primera República y es aprobada la Constitución Federal de 1811, del juramento en Caracas, el 21 de noviembre de 1812 de la constitución política de la monarquía española. Ella es sancionada en Cádiz el mismo año, un 19 de marzo, por las Cortes generales y extraordinarias allí reunidas como consecuencia de la invasión napoleónica a España.

El historiador patrio Manuel Pérez Vila narra que los republicanos la rechazaron desde el principio, pues el Congreso Constituyente de Venezuela había declarado la Independencia y cuenta como la Pepa, que así la llaman por su firma en el día de

San José, también cede en Venezuela progresivamente a medida que los generales Santiago Mariño y Simón Bolívar liberan sus territorios.

Pero observa que en Guayana, Coro, Maracaibo y parte de los Llanos se sostiene pero de modo nominal, pues los jefes realistas, en especial José Tomás Boves, no cumplen con sus postulados y antes bien los degradan. Derogada la constitución gaditana por Fernando VII el 4 de mayo de 1814, al restablecerse su vigencia luego de la llamada revolución liberal de 1820, rige otra vez en la Venezuela realista. (p. 10)

La Constitución de Cádiz estuvo vigente en Venezuela durante largos años aun cuando no se aplicara en la práctica o se omitiera por la circunstancia misma de la guerra tanto en España como en el país y/o el rechazo de los republicanos ante esta normativa impuesta por sus adversarios.

Albornoz (2006) clarifica la situación cuando señala que las leyes se destacan por ser instrumentos de regulación que, en ocasiones, abordan aspectos casi marginales del acontecer institucional. Esto sucede porque a menudo profundizan en la retórica y no enfocan las posibilidades del cambio necesario a partir de la identificación de los problemas críticos y de establecer las estrategias apropiadas. En suma, una ley es válida cuando recoge la dinámica social, la diversidad de una nación, la pluralidad de una sociedad, las innovaciones, expectativas y esperanzas de un grupo social. En otras palabras, la ley se debe adaptar al momento histórico que se vive, al cambio social que se produce constantemente y a la idiosincrasia del contexto donde se elabora: lo contrario puede conducir a la regla sociológica que señala que “la ley se acata pero no se cumple”.

### **Constitución de 1811**

Los inicios del siglo XIX constituyeron tiempos de cambios en razón de su inestabilidad social y política; entre 1811 y 1821 republicanos y realistas ostentaron el poder alternativamente. Los resultados de la guerra motivaron esos cambios. Una vez que un bando se consolidaba en el poder, los objetivos políticos al igual que los educativos perdían vigencia y se desvanecían. Así sucedió en 1811 al fundarse la Primera República;

lo mismo sucedió a mediados de 1812 tras su pérdida. De igual forma, cuando las tropas patriotas recuperan la República, se retorna a los objetivos originales. Posteriormente de 1814 a 1821 los realistas están de vuelta y regresan con sus ideales políticos originales y con ellos, los relativos a la instrucción.

Fernández Heres (1981) expresa que durante ese período el hecho educativo se vio perturbado por los constantes cambios de dirección política pues los propósitos educativos de los adversarios variaban en función de su intencionalidad; los republicanos eran partidarios de la ilustración su intención era la formación de ciudadanos vitales para la nueva República. Los españoles, por su parte, apostaban por un sistema de instrucción tradicional de corte tomista y aristotélica con un fuerte contenido religioso y su meta consistía en formar fieles vasallos a la Corona española.

Jurídicamente, la situación no difiere considerablemente puesto que las élites gobernantes habían concebido el proceso educativo como un factor de desarrollo desde los propios inicios de la República; prueba de ello lo constituye el hecho de que ya para el 1º de julio de 1811, el Congreso venezolano (1811) tomó en consideración el derecho del ciudadano a la instrucción en “la Declaración de los Derechos del Pueblo” confiriéndole a la instrucción pública relevancia a nivel individual y social. El artículo 4 del título “Deberes del Hombre en Sociedad” lo expresa muy claramente: “La instrucción 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”.

La declaración significó el inicio del reconocimiento de la instrucción como un factor de importancia en la vida de los pueblos y de los individuos, lo que se refleja en la primera Constitución promulgada en el país en 1811, en la cual los representantes de las Provincias de Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Barcelona, Trujillo y Caracas,

consideraron la necesidad de que la nación asumiese el proceso educativo como un derecho y deber a través de las diferentes provincias.

Para Medina (1966) la primera Constitución de Venezuela asume la educación como un derecho ciudadano, y para ello, la nación delega en el Congreso la facultad para legislar en materia de instrucción pública a fin de alcanzar un logro político: la formación del ciudadano para la vida republicana.

El mismo autor (1966) agrega que la Constitución de 1811 establece en la sección Tercera, “De los Deberes del Hombre en la Sociedad”, que siendo instituidos los gobiernos para el bien y la felicidad común de los hombres, la sociedad debe propiciar el auxilio a los indigentes y desgraciados y la instrucción a todos los ciudadanos, en otras palabras, la primera Carta Magna plantea la instrucción como un medio para el logro del bienestar social.

Desde entonces y hasta la actualidad, el proceso educativo ha sido normado en los diferentes instrumentos legales (Constituciones, leyes especiales, Códigos de instrucción y reglamentos) iniciándose así el desarrollo de la regulación jurídica en el campo educativo nacional.

Uzcátegui (2010), por su parte, señala que el Constituyente distribuye las funciones educativas entre el poder nacional y el municipal. Inspirado en los principios del sistema federal de gobierno, delega en la nación la promoción de leyes en materia de instrucción; la creación y el mantenimiento de las escuelas queda a cargo de las provincias, las cuales instituyen en sus propias constituciones la promoción de la instrucción pública.

Respecto a lo señalado, es menester expresar que a pesar de las tribulaciones de la guerra, los gobernantes de la Primera República prestaron suficiente atención al hecho educativo: esta apreciación se ratifica al revisar el artículo 200 del capítulo 9 de la primera Constitución venezolana promulgada en 1811, el cual estipula:

Como la parte de ciudadanos que hasta hoy se han denominado Indios, no han conseguido el fruto apreciable de algunas leyes de la Monarquía Española dictó a su favor, porque los encargados del gobierno en estos países tenían olvidada su ejecución y como las bases del sistema de gobierno que en esta Constitución ha adoptado Venezuela, no son otras que la de la justicia y la igualdad, encarga muy particularmente a los Gobiernos provinciales, que así como han de aplicar sus fatigas y cuidados para conseguir la ilustración de todos los habitantes del Estado, proporcionarles escuelas, academias y colegios en donde aprendan todos los que quieran los principios de Religión, de la sana moral, de la política, de las ciencias y artes útiles y necesarias para el sostenimiento y prosperidad de los pueblos, procuren por todos los medios posibles atraer a los referidos ciudadanos naturales a estas casas de ilustración y enseñanza, hacerles comprender la íntima unión que tiene con los demás ciudadanos, las consideraciones que como aquellos merecen del Gobierno y los derechos de que gozan por el solo hecho de ser hombres iguales a todos los de su especie, a fin de conseguir por este medio sacarlos del abatimiento y rusticidad en que los ha mantenido el antiguo estado de cosas y que no permanezcan por más tiempo y aun temerosos de tratar a los demás hombres...

Como es de observar, el citado artículo del primer texto Constitucional venezolano le confiere de manera clara y precisa la atribución de la materia educativa a la totalidad de las provincias que conformaban la República de Venezuela para entonces: es de advertir que para la época no se disponía de recursos financieros para desarrollar tal empresa y los avatares de la actividad bélica impedían, hasta cierto punto, logros diferentes a los obtenidos en la guerra; no obstante, es notable el esfuerzo realizado por las autoridades para darle sentido a la educación y formar a las masas para evitar su sometimiento y explotación.

En términos generales, la época independentista produjo crisis institucionales y momentos de gran austeridad; todo ello atentó contra la estabilidad política y económica en la naciente República condicionando los logros educativos y culturales. Al respecto, Ramos (1987) expone:

La función que se le atribuye a la educación en el siglo XIX está condicionada a las características de la actividad agro-exportadora, que es la forma de articulación con el mercado capitalista mundial. Los esfuerzos por establecer los objetivos propios del Estado en el asunto escolar, como vigilante del poder público, responden a las limitaciones reales del estadio de desarrollo alcanzado por Venezuela en el siglo turbulento de la guerra de Independencia. (p. 2)

El citado autor (1987) prosigue su exposición señalando que:

La independencia del dominio español, significó para Venezuela la búsqueda de un camino para afirmar la nacionalidad y construir la ciudadanía. Los sectores dominantes se entretujieron en el establecimiento de una legalidad que consolidara sus intereses y privilegios.

La instrucción del pueblo, para afirmar los valores de ciudadanos libres que conscientes de sus deberes y derechos con la naciente República pudieran contribuir con la formación de la nacionalidad, se planteó como norma constitucional pero no como un imperativo para la nación, pues el pueblo no lo reclama como un derecho.

La constante que puede observarse en este período, es la falta de claridad de propósitos para impulsar lo escolar popular que cubriera la educación primaria. Las condiciones de la Guerra de Independencia, y el estado de inestabilidad política producto en parte de las revueltas militares que continuaron a lo largo del siglo XIX, en cierta forma contribuyeron a entender la ausencia de acciones que consoliden las previsiones legales que en materia escolar se hiciera. (p. 4)

La inclusión de la materia escolar en este primer texto constitucional resultó una acción muy necesaria para la promoción social puesto que se le confirió condición de derecho humano y se destacó su importancia en el desarrollo social e individual.

En tal sentido, esta primera Constitución reconoce en su capítulo nueve algunos derechos a los indios y a los pardos y elimina el comercio de esclavos.

Respecto a los primeros, exige a los gobiernos a proporcionarles escuelas, academias, y colegios en donde aprendan los principios de Religión, de la sana moral, de la política, de las ciencias, y artes útiles y necesarias para el sostenimiento y prosperidad de los pueblos se prohíbe que sean obligados a prestar sus servicios a Tenientes, o Curas de sus parroquias, ni a otra persona y se procura el reparto en propiedad de las tierras que les estaban concedidas y de que están en posesión, para que las proporcionen entre los padres de familia de cada pueblo, las dividan y dispongan de ellas como verdaderos señores, según los términos y reglamentos que formen los Gobiernos provinciales. (Art. 200)

No obstante, ni la educación ni el resto de los derechos otorgados pudieron ser aplicados a todos los estratos del estamento social en virtud de que para entonces se mantenía el poder de las élites y el ciudadano común aún no tenía conciencia de la importancia de asumir ese derecho, lo que significa que el pueblo no disfrutaba de una verdadera representatividad.

En definitiva, los inicios de la República se tornan turbulentos dada la convergencia de factores que profundizaron la crisis socio-económica preexistente, vale decir, una población con marcadas carencias intelectuales, una economía débil basada en una incipiente agricultura y ganadería y un constante trajinar bélico que limitaba la acción de los gobernantes; estos hechos produjeron la visible inconsistencia entre lo establecido en las normas y la realidad prevaleciente en la nación.

En defensa de esta normativa se puede aducir que la misma sentó un precedente en la historia jurídica venezolana pues en ella se dieron los primeros pasos para dar origen al Estado Docente en el ordenamiento jurídico venezolano y dio continuidad a la promulgación de diferentes instrumentos legales (normas constitucionales, decretos, reglamentos y leyes) que posteriormente regularon el proceso educativo nacional y sentaron las bases en lo que actualmente se conoce como el sistema educativo venezolano.

Desde entonces y hasta la actualidad, el proceso educativo ha sido regulado en las citadas normativas generando una creciente tradición jurídica en el campo educativo nacional (Márquez Rodríguez, 1964).

No obstante, la citada Constitución de 1811 y con ella sus componentes tuvieron una muy corta vigencia en virtud de que a raíz de la capitulación de Don Francisco de Miranda y la entrada triunfante a Caracas del capitán de fragata Domingo de Monteverde en junio de 1812 se decreta el fin de la Primera República. Allí los ideales republicanos comienzan a padecer la dura prueba de la guerra y el exterminio. Es el fin de la Primera República y con él, el de su primera Constitución.

Sosa (2011) presenta la situación de la siguiente manera:

La Constitución de 1811 y todo este conjunto de constituciones provinciales que representaba a nuestro entender, el verdadero proyecto político con su respectiva adscripción al constitucionalismo moderno de las clases dirigentes mantuanas de las provincias que componían la antigua Capitanía General de Venezuela, será liquidada de manera brutal por la reacción monárquica que condujo a la caída de la llamada primera república de Venezuela en 1812. (p. 125)

Al respecto, Fernández Heres (1981) señala que en Caracas se modificó el estatuto escolar impuesto por la República. Al efecto, la Municipalidad establece que a partir del 15 de septiembre de 1812 considera y así lo acuerda. La necesidad de reponer la escuela de primeras letras la de gramática latina, por indispensables recursos para la buena educación de sus hijos” (Fernández Heres, 1981).

El mismo autor (1981) continúa señalando que mientras los realistas organizaban la ciudad de Caracas, en España se promulgaba la Constitución Liberal Española, conocida como la Constitución de Cádiz. Este texto incorporó importantes planteamientos y sanciones que van a intentar contener las insurrecciones en las posesiones del reino debido a las exigencias de carácter social, político y económico, que más tarde se convirtieron en reformas.

Por otra parte, el citado texto constitucional es el primero en dedicar a la educación exclusivamente uno de sus títulos. De acuerdo con Guerrero (1979), el artículo 364 del referido texto estipula que en la totalidad de los pueblos vasallos de la corona española se establezca la enseñanza de las primeras letras. Asimismo, se enseñará a los niños a leer, escribir y contar ciertos contenidos religiosos, además de una exposición muy breve de sus obligaciones civiles.

Con relación a la nueva Constitución, el mismo autor expone:

Quizá lo más relevante y trascendental de los contenidos de esta Magna Carta lo constituye el desarrollo de un programa general de enseñanza “uniforme en todo el Reino debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas y la organización de un aparato para gobernar la instrucción pública” (art. 367). Asimismo se delega en el poder local la promoción de la instrucción: “las cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública” (p. 6).

El contenido de la Constitución de Cádiz es un informe encargado por el rey para que meditásemos y propusiéramos el medio que nos pareciera más sencillo y acertado de proceder a arreglar todas las diversas ramas de instrucción pública (López y Romero,

1999). El mismo autor prosigue señalando que la nueva Constitución distingue tres tipos de instrucción: 1) la educación literaria, 2) la educación física y 3) la educación moral. De estos tres tipos de instrucción se derivan tres principios fundamentales que articulan la propuesta educativa monárquica:

- 1) La organización del nuevo plan de enseñanza debe ser tan completa y pareja como las circunstancias lo permitan.
- 2) La instrucción debe ser universal, es decir, extenderse a todos los ciudadanos y que el plan de enseñanza pública deba ser uniforme en todos los estudios, la razón lo dicta, la utilidad lo aconseja y la Constitución de acuerdo con ambas, indispensablemente lo prescribe.
- 3) La importancia de esta Constitución de muy breve duración radica en que por vez primera se crea un organismo instituido para fomentar la instrucción, concebida bajo un plan de enseñanza común a las escuelas del reino. Este principio será mantenido por las Constituciones y leyes que se dicten en la segunda década del siglo XIX. (López y Romero, 1999)

Estos principios bien podrían tratarse de la aplicación del principio del Estado Docente por las autoridades españolas en su posesión venezolana.

La República es restituida en 1813 y en consecuencia, la instrucción pública regresa a las manos de las autoridades republicanas por lo que la misma pasa a ser administrada por la Secretaría de Gracia, Justicia y Policía.

La situación bélica había hecho estragos en la acción educativa de las provincias en las principales ciudades de la Provincia de Venezuela. Al respecto Uzcátegui (2010) señala que apenas se tienen noticias aisladas de la existencia de escuela o casas de educación para la época.

Por otra parte, Fernández Heres (1981) señala que:

El precedente de la Constitución de Cádiz de 1812, y en general, del movimiento de las ideas de la Ilustración, refuerzan la necesidad de incorporar la instrucción como estrategia de “persuasión” a la causa de la Independencia, y más a largo plazo, la formación del ciudadano.

En parte, la caída de la Primera República se debía al desconocimiento de los valores de vida que suponía el régimen de gobierno republicano y autónomo. El Libertador Simón Bolívar ordena el 31 de diciembre de 1813 la convocatoria a una asamblea pública a celebrarse el 2 de enero de 1814 en el Convento de San Francisco de Caracas para informar sobre la situación de la República por las circunstancias de la guerra. La Secretaria de Gracia, Justicia y Policía, a cargo del señor Rafael Diego Mérida, plantea la importancia de la instrucción popular y destaca el aporte de los padres para el sostenimiento de las escuelas, reconociendo que la instrucción ofrece un vasto y dilatado campo en que promover la felicidad del país; ya sea que se atienda el aseo, hermosura y aumento de las poblaciones a la comodidad y seguridad de las mismas, y de los caminos públicos a la educación física y moral de los individuos al progreso de la industria, de las artes y de la cultura del campo, y al conocimiento de los bienes nacionales, y de la fuerza pública con que cada partido puede concurrir a la libertad del Estado. (p. 3)

La importancia del hecho radica en que se crea un organismo que de alguna manera orientará la gestión administrativa en educación, la cual originalmente estaba limitada a funciones de vigilancia que observaba el cuidado de la urbanidad y las buenas costumbres. El asunto no presenta serias repercusiones en la educación del país pues se centraba en algunas órdenes y la creación de pocas escuelas en el occidente y sur del país, lo que no mostró cambios significativos en la estructura legal de la instrucción pública. (Fernández Heres, 1981)

En 1814, las autoridades españolas retoman el poder, suceso que marca la caída de la Segunda República. Esta situación permite producir nuevas ordenanzas de carácter educativo, entre otras transformaciones socio-políticas.

Posteriormente, en abril de 1815 el Mariscal de Campo, Pablo Morillo, es designado General en Jefe y se dispone a cumplir algunas ordenanzas originadas en la península ibérica, tal como lo señala Gil Fortoul (1967):

Por ahora se dejarán en el estado en que se encuentran las universidades y colegios, y en general todo establecimiento científico, aprovechando las rentas para las urgencias de la guerra, dando los documentos y seguridades competentes, y dejando este ramo como todo lo que corresponde a lo gubernativo civil que no sea urgente,

para mejores tiempos en que las luces de la Real Audiencia todo lo verifique. (p. 128)

En suma, el tema de la instrucción pública quedará relegado para momentos de mayor sosiego. La interminable lucha condiciona cualquier iniciativa. Para Fernández Heres (1981) en la historia de la educación venezolana el asunto educativo no cobrará un mayor impulso hasta 1819 cuando el 15 de febrero el Libertador lea ante el Congreso su Discurso de Angostura, en el cual expuso su proyecto de Constitución proponiendo el Poder Moral y deja clara la importancia del proceso educativo en el desarrollo social e individual.

### **Constitución de 1819**

Ésta constituye la segunda Constitución venezolana; la primera promulgada en 1811 había perdido vigencia a raíz de la pérdida de la Primera República.

El análisis de la Constitución de 1819 promulgada en Angostura supone una revisión del Poder Moral, ideado por Bolívar y rechazado por los legisladores de Angostura.

En opinión de Prieto Figueroa (1943), la Cámara de Moral expresa en Bolívar el propósito de contraponer un organismo de opinión al todopoderoso organismo del Poder Central de la República unitaria que en la Constitución de Angostura sustituiría a la República Federal instaurada en el primer Congreso de 1811.

Con relación a su acervo educativo, las ideas de Bolívar recibieron la influencia de grandes pensadores europeos como Basedow, Rosseau, Turgot y Conderet, entre otros, pero en opinión del citado autor (1943) la originalidad de su Cámara de Educación incluida en su Proyecto de Poder Moral estriba en que por vez primera se intenta llevar al cuerpo de la Constitución, no solamente la consagración del derecho a la educación como una garantía popular, tal como se hizo en Francia en la Declaración de los Derechos del

Hombre y del Ciudadano y en algunos Estados de la Unión Americana, sino que para garantizar su ejercicio, se previó en la propia Constitución el órgano adecuado para dirigirla.

En términos generales, la Constitución de 1819 establece un modelo de organización social basado en un Estado Republicano con el expreso reconocimiento de la soberanía popular, los derechos del hombre y del ciudadano, la separación de poderes y la alternabilidad democrática. (Congreso Venezolano, 1819)

En síntesis, se trata de un texto fundamental de carácter democrático, el cual reconoce una serie de principios y derechos, tal como lo establece en su artículo 1 (apéndice), el cual estipula: “ Son derechos del hombre la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad. La felicidad general, que es el objeto de la sociedad, consiste en el perfecto goce de esos derechos” (Congreso Venezolano, 1819).

Con relación al aspecto educativo la Constitución de 1819 establece en su apéndice dedicado al Poder Moral, en su sección tercera, las atribuciones de la Cámara de Educación, entre ellas se destacan las siguientes:

Se tomó en consideración a los sectores sociales más deprimidos económicamente. En el citado proyecto Constitucional Bolívar consideraba que todo individuo estaba en capacidad de adquirir a través de la educación la condición de ciudadano activo, es decir, un individuo con la capacidad de elegir y ser elegido. Al respecto, el libertador expresa en un fragmento de su Discurso de Angostura algunos aspectos de sus ideas educativas:

La esclavitud es la hija de las tinieblas, un pueblo ignorante es un instrumento ciego de su propia destrucción, la ambición, la intriga, abusan de la credibilidad y de la inexperiencia de hombres ajenos de todo conocimiento político, económico o civil, adoptan como realidades las que son puras ilusiones, toman la herencia por la libertad, la traición por el patriotismo, la venganza por la justicia. (Bolívar, 1819)

El citado fragmento extraído del Discurso de Angostura encierra una clara advertencia de Bolívar hacia el resto de autoridades criollas sobre la necesidad de formar al

ciudadano común a objeto de alcanzar su emancipación del imperio español. Este texto constitucional recibe una gran influencia de la Constitución anterior en virtud de que reconoce la soberanía popular y se garantizan derechos fundamentales del hombre: la libertad, la igualdad y la propiedad anteriormente establecidos por la Constitución precedente.

Tal como se señaló anteriormente, Bolívar estimaba que la educación pública consistía en el único medio para alcanzar la ciudadanía activa, lo cual sería imposible de cumplir si el pueblo se mantuviese en su situación de Retroceso. Por ello Bolívar creó en el Discurso de Angostura una frase para la posteridad que aún mantiene plena vigencia: "la educación popular debe ser el cuidado primogénito del amor paternal del Congreso. Moral y luces son nuestras primeras necesidades".

No obstante, Bolívar no se satisfizo con la mera retórica; va más allá cuando solicita la cooperación de las madres en la educación de sus hijos por lo que recomendó la publicación de manuales destinados para tal fin (artículo 2).

Asimismo, propuso a los intelectuales de la época la creación y publicación de obras sobre educación en el contexto de los usos, las costumbres y las características del gobierno.

El Libertador valoraba la educación de tal manera, que en una situación muy compleja por las continuas batallas y de gran austeridad por los escasos recursos disponibles, no escatimó esfuerzos para desarrollar sus propuestas educativas, de allí la expresión: "que no se ahorre gasto o sacrificios en la adquisición de tales conocimientos". (Polanco Alcántara y Grases, 1970)

En suma, Bolívar concluye señalando que la educación sería la clave para enfilear nuestro continente hacia el futuro. No obstante, su propuesta educativa inserta en el Poder Moral no tuvo una gran acogida por parte de los legisladores, quienes la desestimaron por

su inaplicabilidad, tal como lo expresan en el apéndice a la Constitución relativo al Poder Moral:

El poder Moral estatuido en el proyecto de Constitución, presentado por el General Bolívar, como jefe supremo de la República, en la instalación del Congreso fue considerado por algunos diputados como la idea más feliz y la más propia a influir en la perfección de las instituciones sociales. Por otros, como una inquisición moral, no menos funesta ni menos horrible que la religiosa. Y por todos como de muy difícil establecimiento, y en los tiempos presentes absolutamente impracticable.

En síntesis, los principales instrumentos jurídicos en la naciente República de Venezuela, las Constituciones de 1811 y 1819, toman muy en consideración la instrucción como palanca de desarrollo social e individual, tal como se ha señalado hasta ahora; no obstante, su propósito se torna inviable en virtud de la inestabilidad de la situación política, las grandes carencias en lo económico y financiero y las limitaciones y condicionamientos de la población como ciudadanía. Estas últimas consideraciones determinan lo utópico de los ideales republicanos con relación al desarrollo educativo, el cual deberá esperar condiciones más propicias para su consolidación.

### **Constitución de 1821**

Para finales de 1819 se ha consolidado la Independencia de las provincias de Venezuela y de los pueblos que conformaban la Nueva Granada, por lo que para diciembre de ese mismo año el Soberano Congreso de Venezuela a través de su Presidente, Francisco Antonio Zea y su Secretario, Diego de Vallenilla, promulga la Ley Fundamental de la República de Colombia, en el entendido de que reunidas en una sola República, las provincias de Venezuela y los pueblos de la Nueva Granada tendrán todas las posibilidades de acceder al más alto grado de poder y prosperidad.

Por tales razones, una comisión especial de Diputados de ambas naciones (anteriormente Capitanía general de Venezuela y Virreinato de la Nueva Granada) decreta

la ley que reúne a ambos pueblos en uno solo bajo el título de República de Colombia.  
(Brewer Carías, 2008)

Dos años más tarde, se consolida la unión mediante la Promulgación de la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia de 1821, la cual ratifica el establecimiento de la nueva República y promueve la Constitución de Colombia ese mismo año, la cual resultó de especial interés pues intenta establecer el papel del Estado como el ente rector del proceso educativo del naciente país.

No obstante, antes de analizar la Carta Magna de 1821, cabe resaltar la importancia de algunas normativas cuyo propósito consistió en introducir el principio del Estado Docente en el ordenamiento jurídico colombiano sin menoscabo de la participación del sector privado a objeto de consolidar el proceso educativo en la nación.

En atención a lo señalado, es menester destacar la relevancia de la Ley sobre el Establecimiento de Escuelas de Primeras Letras, la cual fue aprobada el 2 de agosto de 1821 por el Congreso General de Colombia en la ciudad de Cúcuta y promulgada por el Poder Ejecutivo el 6 de agosto del mismo año. (Ministerio de Educación, 1955)

En términos generales, el propósito de la citada normativa se centró en el desarrollo de la ciudadanía y la religiosidad de la población. A través de su aplicación se intentaba al menos establecer una escuela de primeras letras en todas las ciudades, villas, parroquias y pueblos con cien o más habitantes. De la misma forma, con la citada normativa se intentaba lograr el mantenimiento de las escuelas previamente establecidas con los fondos y cooperación de la Municipalidad y a falta de éstos con las contribuciones de los vecinos.

Por otra parte, en el mencionado instrumento también se previó la obligatoriedad de la enseñanza para aquellos niños cuyas edades oscilaran entre los 5 y los 12, años aunque

sus padres podían optar por la enseñanza pública o privada de acuerdo a sus necesidades y conveniencias.

Finalmente, la ley contempla algunos aspectos de carácter administrativo y curricular como disposiciones sobre los planes de estudios, la contratación y nombramiento de maestros y el cuidado y mantenimiento de los planteles.

En síntesis, la citada normativa consistió en un intento de organizar la instrucción pública colombiana; en atención a este hecho, Márquez Rodríguez (1964) señala que “fue la primera ley que intentó dar una organización a nuestra enseñanza” (p. 36).

Al respecto, el mismo autor (1964) expresa que este instrumento legal mantenía una estrecha vinculación con el texto constitucional de 1821. Fue en realidad un primer intento de extender en lo posible la enseñanza fundamental.

Simultáneamente, en el mismo período se promulgó la Ley sobre el Establecimiento de Escuelas de Niñas en los Conventos de Religiosas, aprobada por el Congreso General de Colombia reunido en la ciudad de Cúcuta el 25 de julio de 1821 y promulgada por el Ejecutivo con fecha 6 de agosto del mismo año. (Ministerio de Educación, 1955)

Esta ley fue dictada con la finalidad de fomentar la educación de las niñas dada la imposibilidad del gobierno de proveer fondos para el establecimiento de ese tipo de escuelas y casas de educación. Su contenido explica la forma en que deben fundarse los planteles y faculta al Ejecutivo para reglamentarlos.

Hidalgo y Yanitza (2011) narran lo antes expuesto de la siguiente manera:

La disposición constitucional de 1821 que fortalece el establecimiento de la educación privada, se fundamenta en el auxilio de la iniciativa privada en la generalización de la enseñanza. Los fondos de la naciente República no permitían cubrir todos los gastos que la institucionalización de la enseñanza requería. Así, el fundamento del poder del Estado fue oligárquico, minoritario, escudado en el goce

de los derechos políticos de la minoría acaudalada y establecida explícitamente en el texto constitucional, para esa minoría es para la que se legisló cuando se incorporó la educación privada. (p.7)

Ambas leyes conducían al principio de obligatoriedad de la enseñanza al fijar el deber de los padres de enviar sus hijos a la escuela bajo la amenaza de pena de multa. No obstante, los padres tenían la potestad de ofrecer a sus hijos educación pública o privada o que fuese en su domicilio o en instituciones particulares. Por otra parte, el plan de estudios contaba con las siguientes asignaturas: lectura, escritura, ortografía, aritmética, religión, moral cristiana y los derechos y deberes del hombre en la sociedad. (Ministerio de Educación, 1955)

Tales normativas estuvieron presentes en el sentimiento del constituyente en la elaboración de la Constitución Colombiana de 1821. Este instrumento en su artículo 55 dedica especial atención a las atribuciones del Congreso en materia de educación; en tal sentido, Márquez Rodríguez (1964) señala que una atribución del Congreso consiste en la promoción de la educación pública y el progreso de las ciencias, artes y establecimientos útiles a través de leyes especiales elaboradas para tales fines. Simultáneamente, atribuía a las Diputaciones Provinciales el establecimiento y promoción por todos los medios que estuviesen a su alcance de escuelas primarias y casas de educación en todos los lugares de la provincia.

Para el citado autor (1964) la intención del Constituyente era “crear la instrucción pública” (p. 35). Simultáneamente, el mismo instrumento sentaba las bases jurídicas para el desarrollo de la educación privada. En ese sentido, guardaba una estrecha correspondencia con las leyes educativas promulgadas en agosto de 1821. Esta situación, al parecer, presentaba una ligera contradicción en sus propósitos, puesto que por una parte, el Estado asumía el papel rector en el desarrollo del proceso educativo al enfatizar en la promoción de la instrucción pública, pero simultáneamente preveía la concesión por

tiempo limitado de derechos exclusivo para el estímulo y fomento de la enseñanza por parte de terceros, vale decir, la educación religiosa.

Márquez Rodríguez (1964) explica esta aparente paradoja de la siguiente manera:

Pareciera una contradicción el que en un mismo texto legal se establecieran ambos principios, de estado docente y de educación privada. No lo es en realidad. Por una parte, la ideología liberal que va a orientar la actuación de los gobernantes de entonces, hombres de 1810, defendía a todo trance el principio del estado docente, mas no cerraba completamente las posibilidades para una enseñanza privada. Por otra parte, las condiciones económicas en que empezaba a desenvolverse la vida republicana que recién se inauguraba, hacía comprender a aquellos hombres que el Estado no podía asumir plenamente las obligaciones que en la propia Constitución se establecían. Obligaciones que en el futuro si podrían asumirse. De ahí que en el texto constitucional se dijese expresamente que los derechos exclusivos que habían de concederse lo serían por tiempo limitado. Con lo que se preveía la posibilidad eventual de eliminarlos en el futuro. (p. 36)

En síntesis, la Constitución Grancolombiana y las leyes relativas a la educación promulgadas en 1821 intentan promover la educación pública y concederle a terceros la oportunidad de acceder a la educación privada en el entendido de que en un futuro no muy lejano podrían eliminarla al disponer de los fondos necesarios para costear la instrucción pública.

Por otra parte, al igual que en la Constitución de 1811, la de Cúcuta de 1821 presenta una declaración de principios que favorece la institución del Estado Docente aunque aún es muy temprano para su consolidación, las condiciones no eran las ideales en ese momento: los recursos de la nación eran escasos, la construcción de la República en tiempos de postguerra era la prioridad y el pueblo no tenía plena conciencia de la importancia de asumir sus derechos.

### **Constitución del Estado de Venezuela de 1830**

Los inicios del siglo XIX son pródigos en legislación educativa; las autoridades republicanas asumen nuevos retos en materia de educación. Durante el año 1826 se

promulgan una serie de normativas con el propósito de organizar el sistema educativo nacional; entre las más importantes se destacan las siguientes:

En primer término, el 18 de marzo de 1826 se promulga la Ley sobre Organización y Arreglo de la Instrucción Pública, la cual establece por primera vez una clasificación de los diferentes niveles de enseñanza: las escuelas primarias, los colegios nacionales y las universidades; asimismo, se ordena la creación de la Dirección de Instrucción Pública, la cual posteriormente se convertirá en el Ministerio de Educación. (Ministerio de Educación, 1955)

Con relación a la citada normativa merece especial atención el hecho de que en su artículo 59 aparece una innovación, la cual establece que la enseñanza pública era gratuita, común y uniforme en toda Colombia, decreto emanado para todos los establecimientos de estudio y educación pública que estén bajo la supervisión del gobierno. (Villanueva, 2006)

Para el citado autor (2006) la importancia de este artículo estriba en que el mismo establece tales principios a nivel de la enseñanza primaria previamente mencionados en el artículo 129 de la Ley del 2 de agosto de 1821; principios que, en conjunto, conforman los antecedentes más relevantes del Decreto de Guzmán Blanco sobre la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria promulgado el 27 de junio de 1870.

La citada norma incluyó una serie de aspectos de importancia en su capítulo IV; entre ellos se destacan: 1) La obligatoriedad de incorporar en cada parroquia al menos una escuela de primeras letras. 2) El desarrollo de un plan de estudios obligatorio contentivo de la enseñanza de la lectura y la escritura, las primeras reglas de gramática, un compendio de gramática y ortografía, principios de religión y moral y un catecismo político constitucional. 3) Las características de los maestros de las primeras letras. 4) La organización del sistema escolar delegada a las municipalidades y 5) La necesidad de promover el establecimiento de escuelas de niñas. (Ministerio de Educación, 1955)

El mismo ente (1955) destaca que con esta normativa se intentó dar carácter orgánico a todo lo dispuesto por los Congresos de Colombia en materia de instrucción pública. Con ella se derogaba cualquier ley, resoluciones, planes de estudio, Constituciones y reglamentos que hubiesen regido en las universidades, colegios o escuelas de enseñanza pública para la época.

Durante el mismo año de 1826, específicamente en fecha 10 de marzo, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto de ese mismo nombre, el cual tuvo como propósito autorizar al gobierno para la elaboración del plan que provisionalmente debe observarse para el establecimiento de escuelas y universidades así como también para el arreglo general y uniforme de la enseñanza en dichos institutos.

Este Decreto señala que la Dirección General de Instrucción Pública debía elaborar el plan definitivo, remitirlo al Poder Ejecutivo, el haría las observaciones necesarias y pasarlas al Congreso para su debida aprobación. Asimismo, se determinó que el Poder Ejecutivo costearía los gastos que ocasionara la impresión de los mencionados planes. (Ministerio de Educación, 1955)

La promulgación del citado Decreto determina en el papel la misión rectora del Estado en el proceso educativo nacional. No obstante las limitaciones económicas imperantes para entonces, condicionaban su puesta en práctica en el quehacer cotidiano. Con relación a sus contenidos, cabe señalar que el plan de estudios estipulado en su contenido debió ser modificado conforme a los términos del Decreto del 2 de octubre de 1827, el cual le confería la necesaria autorización al Poder Ejecutivo para reformularlo a partir de las fallas y limitaciones ocurridas durante su ejecución. El nuevo plan sería evaluado posteriormente en atención a los resultados obtenidos a lo largo de su desarrollo.

Tales rectificaciones ponen en evidencia el interés desplegado por el Ejecutivo en asuntos relativos a la educación. De esa forma se asume un espontáneo e incipiente

proceso de supervisión y evaluación en los albores de la nueva República. Asimismo, se evidencia la gran preocupación de las autoridades colombianas por diversos aspectos de la educación y la toma de conciencia sobre el tema que abarca rubros como la creación y organización de escuelas, diseño y reformulación del plan de estudios; la descripción de los futuros docentes y su contratación; la educación de las niñas, entre otros aspectos que no habían sido contemplados hasta entonces.

Villanueva (2006) enfatiza esta situación cuando señala que posteriormente en 1828, el propio General José Antonio Páez en su condición de Jefe Superior de Venezuela dicta un extenso Reglamento de Policía para el gobierno de las Provincias del Norte de la República. En éste los artículos que van del 153 al 171 al tema educativo enfatiza los siguientes aspectos:

- 1) Se ordena el establecimiento de una escuela de primeras letras en todas las parroquias de cada cantón para la enseñanza de los niños, y donde pudiera ser, otra para niñas.
- 2) Se ordena la elaboración de un plan de estudios que contemplara la lectura y escritura correctas, las primeras reglas de aritmética, los elementos de la gramática y ortografía del idioma castellano, los fundamentos de la religión y el catecismo político-institucional.
- 3) Se determinan los procedimientos tradicionales para el nombramiento de los maestros, convocatorias de candidatos por carteles y prensa y la presentación de una prueba ante el Jefe General de Policía o comisario, el párroco y dos o más vecinos, quienes actuarían como jurados a objeto de otorgar el título a los más capaces en una especie de incipiente aunque complejo concurso de oposición.

- 4) Se da inicio a la supervisión de las escuelas por los comisarios del cantón o colaboradores de parroquia el 15 de cada mes a objeto de detectar fallas u omisiones y generar correctivos.
- 5) Se ordena el pago de maestros y dotaciones de las escuelas para la administración de la policía.
- 6) El horario de trabajo se establece de la siguiente manera: trabajo diario a excepción de los domingos y días feriados, de ocho a doce de la mañana y de dos a cinco de la tarde. Los domingos se dedicaban a la enseñanza de urbanidad de once de la mañana a una de la tarde.
- 7) La evaluación se concentra en exámenes públicos en el mes de agosto, ante un jurado compuesto por las mismas personas que fungieron de evaluadores en la selección de maestros, la cual se vería aumentada con la incorporación del subdirector de estados, sus adjuntos y los rectores y vicerrectores cuando se tratase de certámenes realizados en las capitales donde hubiere colegios o universidades.

Como es de observar la organización del proceso educativo ganaba en rigurosidad al paso del tiempo. No obstante, las limitaciones económicas resultaron un factor condicionante de sus resultados; en la práctica había una profunda brecha entre la retórica y la realidad.

Por otra parte, durante este período se promulgaron normativas que intentaban conferirle al Estado el papel que le corresponde como ente ductor del proceso educativo, lo que se tradujo en minimizar el poder de la iglesia y en el traslado de sus recursos hacia entes públicos. Ejemplos significativos de estos instrumentos legales los constituyen la Ley sobre Aplicación a la Enseñanza Pública de los Bienes de los Conventos Menores de 1821

y la Ley que Adiciona la Ley sobre la Aplicación a la Enseñanza Pública de los Bienes de los Conventos Menores.

La primera de ellas fue aprobada en fecha 28 de julio de 1821 por el Congreso General de Colombia en la ciudad de Rosario de Cúcuta y promulgada el 6 de agosto de 1821.

Con la citada normativa se autoriza la eliminación de todos los conventos regulares, exceptuando los hospitalarios con menos de ocho religiosos de misa. En la citada ley se ordena el traslado de los edificios, bienes muebles, raíces, censos, derechos y acciones para el financiamiento de los colegios y casas de educación; asimismo, promueve la organización en las provincias de nuevos colegios o casas de educación y prohíbe disponer los bienes expresados pertenecientes a los conventos suprimidos para otros fines que no sean los destinados. (Ministerio de Educación, 1955)

La segunda normativa, en la misma dirección que la anterior, fue aprobada el 7 de abril de 1826 por las mismas autoridades y promulgada esa misma fecha por el Poder Ejecutivo. Esta normativa autoriza a dar nuevo destino a los edificios de los conventos menores que no se presten para el financiamiento de colegios o casas de estudio e insiste en la eliminación de los conventos que no tuvieran el número de religiosos señalados en la ley mencionada. (Ministerio de Educación, 1955)

Con relación a este último aspecto, es necesario señalar que la Iglesia fue una de las instituciones más afectadas por la política liberal del Estado venezolano puesto que su propósito consistía en desplazar al clero como centro económico y de poder respectivamente. Por consiguiente, el Estado adoptó una serie de medidas que limitarían considerablemente el poder y la autonomía económica del clero.

Las estrategias políticas y económicas empleadas para lograr tal fin consistieron en profundizar el Patronato eclesiástico, figura jurídica según la cual la Iglesia estaba sujeta a la autoridad del Estado. En segundo lugar y para limitar el poder económico de la Iglesia abolió el diezmo, impuesto destinado al financiamiento económico del clero en virtud del cual la Iglesia percibía la décima parte de la renta agrícola y ganadera. Esta acción minimizó la relativa autonomía económica de la Iglesia.

En el campo educativo, la situación no difería de manera significativa, el Estado en su intento de secularizar la educación, desplaza a la Iglesia como institución que hasta entonces venía ejerciendo el control sobre la educación a objeto de eliminar de manera definitiva su papel de control social de la población.

León (1990) señala citando a Tomás Lander:

Bien público y notorio es el odio implacable que los eclesiásticos profesan a las aulas del derecho público, matemática y aun medicina como también el gran interés que toman en desacreditar las cátedras servidas por seculares (...) Con escándalos se repite ya que las ciencias exactas, y las verdades matemáticas profundizan la credulidad. También son conocidos los medios de seducción de que se valen para comprometer a la juventud en el inútil estudio de la teología. (p. 39)

A pesar de estas expresiones, Lander sólo quería ubicar a la Iglesia en el plano espiritual y no en el práctico, es decir, aquella actuaría en bien de la sociedad a través de la conciencia de cada individuo y no como institución de poder que ejercía el control intelectual del colectivo. En fin, las autoridades tendían a limitar la acción de la Iglesia a través de la secularización de la educación y el par de leyes mencionadas no tenían un propósito diferente.

En tal sentido, el propósito original de ambas normas consistió en facilitar la creación y organización de los colegios a expensas de los conventos suspendidos. De esta manera, se fortalecía la educación pública sin la necesidad de hacer grandes erogaciones y,

por otra parte, se tendería hacia el laicismo en la educación fortaleciendo la acción del Estado en el ámbito educativo.

No obstante, tales normativas fueron derogadas de 1828, cuya finalidad consistió en el restablecimiento de los conventos de regulares suspendidos por las leyes anteriormente mencionadas, con excepción de aquellos cuyos edificios estuviesen destinados para el funcionamiento de colegios o casas de educación. Asimismo, dispone la restitución de las pertenencias retenidas a los conventos suprimidos que debían restablecerse, determinando la forma como se reintegrarían las mencionadas pertenencias y nueva subsistencia de los conventos de regulares sin límites de religiosos.

Por otra parte, el 8 de octubre de 1828, el Libertador agrega el Decreto del 10 de julio de 1828, a través del cual se restablecen los conventos suprimidos y adiciona otro del 11 de julio, que suspendió la Ley del 4 de marzo de 1826, por el cual se señalaba la edad de 25 años para ingresar en los conventos y monasterios. (Ministerio de Educación, 1955)

En síntesis, las citadas normativas ofrecen una amplia evidencia de que a comienzos del siglo XIX el discurso jurídico-educativo mostró una clara orientación hacia la consolidación del Estado Docente al menos en el plano jurídico, habida cuenta que se privilegió el laicismo en la educación y se intentó el traslado de recursos de instituciones religiosas a los entes públicos a objeto de promover la educación oficial.

Sin embargo, los avances en la práctica eran casi nulos; las intenciones del constituyente se encontraban con innumerables barreras y una de ellas consistía en la imprecisión de las metas de las autoridades para su cabal materialización. Además, los problemas de financiamiento de la instrucción no tenían respuesta para entonces.

## Constitución de 1830

En el año de 1830 se promulga la nueva Constitución Colombiana, la cual en opinión de una serie de autores no resultó innovadora en materia de educación, en virtud de que repite los contenidos de la anterior en 1821 y de la nueva Constitución venezolana, la cual confirma la separación del Estado Venezolano de la Gran Colombia. En tal sentido, es menester señalar que la normativa educacional anterior se mantuvo en plena vigencia y particularmente la Ley del 18 de marzo de 1826, la cual también intentaba sistematizar el proceso educativo en su totalidad. (Márquez Rodríguez, 1964)

En definitiva, las décadas que van de los años 20 a los 40 trajeron consigo una serie de innovaciones educativas de tipo jurídico que hasta ese momento eran impensables y que incidirían directamente en la trayectoria jurídica nacional, tales como el Decreto de Instrucción Pública de 1843, el cual intentó materializar en la práctica el principio del Estado Docente en el país.

En el plano práctico, las citadas normativas no generaron un gran impacto en el proceso educativo nacional de entonces, en virtud de la convergencia de tres factores diferentes pero estrechamente interrelacionados:

- 1) En primer término, se trataba de tiempos de guerra; la lucha por la independencia se mantuvo vigente hasta alrededor de 1824 y su final generó el surgimiento de nuevos caudillos regionales que mantuvieron intacta la actividad bélica.
- 2) En segundo lugar, se mantenía el caos en el campo económico y la mayor parte de los recursos era destinado a la actividad de la guerra, en otras palabras, la prioridad del gobierno consistía en mantener y organizar el Estado, cuestión nada fácil de lograr con los ánimos en efervescencia y

- 3) Finalmente, la sociedad venezolana se encontraba dividida; se trataba de una sociedad de letrados y esclavos; estos últimos no tenían la necesaria conciencia del significado de la educación por lo que no estaban motivados a asumir ese derecho humano.

Pino Iturrieta (2013) profundiza el contenido de estas apreciaciones de la siguiente manera:

En su carácter de Jefe Superior, Civil y Militar de Venezuela, el 26 de octubre de 1829, José Antonio Páez llama a cuarenta y cuatro personas. La ruptura con Colombia, que ya se aproxima, necesita apoyos importantes... A los pocos convidados se juntan en la Capilla Universitaria y terminan formando La Sociedad Económica de Amigos del País, cuyo objeto es la promoción “de la agricultura”, del comercio, de las artes, oficios, población e instrucción. (pp. 17 y 18)

En otras palabras, no hubo cambios considerables. El Estado tenía como prioridad organizar el país, eliminando la acción de los caudillos insurgentes, reorganizar la Hacienda Pública y aumentar los ingresos del país a través de la agricultura y la cría. La instrucción popular dependía del logro de tales objetivos. Prosigue el autor señalando (2013):

La situación es entonces muy difícil. De acuerdo con un informe suscrito por el ministro José Rafael Revenga en mayo de 1829, reinan la miseria y el hambre, la agricultura está “desalentada”, el régimen carece de capitales susceptibles de reanimar la actividad económica. Ni siquiera puede recaudar las rentas. Según confirma Miguel Peña, quien ejerce la secretaría del Interior en 1830, no hay caminos, no hay mano de obra ni intercambio significativo de productos. “Aquí todo está en embrión”, asegura. Ante el precario panorama, la fundación del nuevo Estado no puede confinarse al ejercicio de los soldados, ni a la retórica de los políticos que promueven la segregación. (p. 18)

Por otra parte, la sociedad venezolana de la década de los años 30 se mantuvo dividida entre individuos letrados con todos los derechos y sujetos dependientes, quienes carecían de todo tipo de recursos materiales y fundamentalmente de conciencia para luchar por sus “derechos”. Pino Iturrieta (2013) denomina a la nación como “una República de notables” y lo aclara de la siguiente manera:

Su plataforma es la Constitución de 1830 que pretende fundar instituciones nuevas en un país todavía dividido entre hombres libres y esclavos, en el cual los derechos ciudadanos son monopolio de los individuos alfabetas dueños de bienes raíces o de negocios remuneradores, detentadores de diplomas universitarios o con salarios de elevada cuantía. En función de la cantidad de ingresos establece la Carta Magna el sistema de sufragio censatorio de dos grados con régimen calificado, que legitima y restringe la autoría del nuevo experimento. Los privilegios nacidos de la guerra reemplazan así a los fueros nobiliarios, castrenses y religiosos, sin extender a todos los habitantes la credencial de ciudadanía. (pp. 24-25)

En síntesis, en una época de total beligerancia, las limitaciones y condicionamientos productos de la guerra transformaron, en las primeras constituciones, algunos aspectos como el educativo en meras declaraciones de principios. Brewer Carías (2008) lo explica de la siguiente manera:

No debe olvidarse que las guerras de independencia que se extienden hasta 1824 si bien hicieron inaplicables formalmente, los textos constitucionales de 1811, 1819 y 1821, consolidaron los poderes de los caudillos militares regionales y locales bajo cuyas tropas, se habían ganado y perdido batallas. La provincia ciudad-Estado que había quedado como legado de la época colonial se consolidaría con el agregado militar fáctico, que no sólo permitió desconocer Constituciones, como sucedió respecto al texto de 1821 por la Municipalidad de Caracas y el poder militar de Páez, sino que inclusive años antes llegó a poner en duda y discusión la autoridad del Libertador. (p. 148)

Ramos (1987) ofrece una panorámica aclarativa de la situación de la educación venezolana a partir del desmembramiento de la Gran Colombia; tendencia que se mantendría hasta finales del siglo XIX con la llegada de Antonio Guzmán Blanco al poder:

Y es que luego de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, las rentas municipales eran tan precarias que el mantenimiento de las escuelas primarias se convirtió en una carga insostenible, situación que se mantiene a lo largo del período en el que tuvo vigencia el mandato constitucional. La producción de riqueza basada en la explotación intensiva de la mano de obra agrícola y la situación decadente de la esclavitud, sostienen la tendencia de fomentar la educación formal en los centros urbanos más poblados, en las cabeceras de las provincias, y aun así, la generalización de lo escolar en estos escenarios muestra visos de consistencia expansionista.

Es así como para el período de 1830-1831, sólo existen 200 escuelas, las cuales atienden 7.500 alumnos, mientras 9 años después, el período de 1839-1840 muestra un incremento de tan solo 12 escuelas más (212 en total) atendiendo 8.078 alumnos, 578 alumnos más. (p. 8)

Como es de observar, la multiplicidad de normas reguladoras de la instrucción luego de la separación de la Gran Colombia no produjo los efectos deseados; el plan trazado con respecto a la instrucción partía de las intenciones más nobles pero la imprecisión en la formulación de metas y las condiciones socio-económicas del momento era una situación que debía superarse puesto que limitaban su consolidación en la práctica.

### **Antecedentes del Código de Instrucción Pública de 1843**

El quehacer educativo mantuvo su paso con altibajos a lo largo de la primera mitad del siglo XIX mientras el Ejecutivo intentaba mantener su sutil control sobre la educación pública y privada.

Una vez desmembrada la Gran Colombia, las autoridades continúan su incesante lucha por mejorar la calidad de la educación. En consecuencia se generan una serie de normativas que intentan conferirle unidad, coherencia y continuidad al proceso educativo. No obstante, pareciera no haber precisión en cuanto a las metas propuestas; basta analizar las Leyes sobre la Aplicación a la Enseñanza Pública de los Bienes de los Conventos menores promulgadas en los años 1821 y 1826, las cuales tenían como propósito contribuir a la creación y organización de las escuelas públicas con la menor inversión posible; ambas normativas fueron derogadas dos años después a través de un Decreto promulgado por Bolívar el 10 de julio de 1828.

En pocas palabras, los objetivos no se cumplen a cabalidad a pesar de los diversos intentos de ofrecer instrucción, al menos la primaria, a la mayor parte de la población.

En atención a lo señalado, Fernández Heres (1981) describe la situación que vive la educación en Venezuela en el citado período. A continuación, se hace una síntesis de dicha descripción.

El año 1834 se presenta para nuestro país como un año de expectativas porque el Dr. José María Vargas, presidente electo en 1835, para quien la educación constituye la máxima prioridad, plantea la necesidad de preparar una Ley de Instrucción Pública, derogativa de la legislación educativa colombiana vigente e igualmente, es partidario de mantener una Dirección General de Instrucción Pública bajo la autoridad del ejecutivo venezolano.

La Memoria de gobierno de ese año revela el propósito que se tenía para la realización de un vasto proyecto destinado a las escuelas primarias. Prosigue Fernández Heres (1981) señalando que desde 1831 el Estado venezolano ejecuta la instrucción pública a través del Ministerio del Interior y Justicia, y que es a partir de 1838, con la creación de la Dirección General de Instrucción Pública, cuando lo educativo obtiene ordenamiento estructural dentro del Estado. No obstante, en la práctica no hubo cambios significativos con relación a la actividad escolar.

Posteriormente, para 1838, el General Carlos Soublotte firmó un decreto mediante el cual se creaba la Dirección General de Instrucción Pública, antecedente directo del Ministerio de Instrucción Pública, creado por Guzmán Blanco en 1881. Este organismo fue presidido por José María Vargas desde 1838 hasta 1854, año en que el Ministerio de Interior y Justicia asume de nuevo el gobierno de la gestión educativa.

El propósito de dicha Dirección consistió en promover iniciativas dirigidas a diagnosticar el estado de la educación en el país y a proponer una legislación capaz de garantizar la masificación, uniformidad, financiamiento, obligatoriedad y gratuidad de la instrucción pública, específicamente la primaria.

En 1839, la citada Dirección al presentar cuenta de su gestión ante el Congreso a través de su presidente, José María Vargas, hace un diagnóstico de la situación confrontada por las escuelas dedicadas a la instrucción elemental. Llega a la conclusión de que su

estado es desastroso, debido a la interpretación equivocada de un artículo constitucional; si bien era cierto que la Constitución remitía a las Diputaciones Provinciales la creación y promoción de escuelas primarias, ello no significaba que el Poder Ejecutivo deba intervenir en el orden de las escuelas. Simplemente, Las Diputaciones provinciales podían demostrar gran interés en el desarrollo de la instrucción pero eran incapaces de financiar un proyecto de tal magnitud dada la penosa situación económica por la que atravesaba el país para entonces.

Por otra parte, Márquez Rodríguez (1964) remite a diferentes normativas que tipifican al sector oficial como el ente rector del proceso educativo nacional. Entre 1830 y 1840 las reglas permanecieron casi intactas y las promulgadas durante ese período prácticamente pasaron inadvertidas.

En consideración a la orientación y contenido de la enseñanza que se impartía en los colegios, se promulgó la Ley del 12 de marzo de 1842, la cual remitía a otra ley de la misma fecha, reglamentaria de la “parte escolar de los colegios”. En términos generales, la citada normativa contemplaba los siguientes dos aspectos:

1. En la práctica, se debía pagar de ocho reales por derecho de matrícula y las cátedras serían al menos cuatro: una para lengua castellana, una para la lengua latina y dos para ciencias filosóficas. Al ser posible, se abrirían con preferencia cátedras de lenguas vivas.
2. Respecto a la duración de los estudios, sería la misma de las universidades para los estudios filosóficos y los autores y los métodos de enseñanza no serían de libre selección sino impuestos por el Estado a través de la Dirección General de Instrucción Pública, o en su defecto por las universidades. (Fernández Heres, 1981)

Como es de observar, las nuevas directivas no habían tocado el problema de fondo; el Estado se esforzaba por mejorar el proceso de instrucción pero los condicionamientos se mantenían vigentes y los logros no eran aun los deseados.

Fernández Heres (1981) describe esta situación al reportar la opinión de José María Vargas, expresada en un informe de 1840 sobre la difícil situación de estos niveles educativos:

Es a la verdad muy triste que de las 537 parroquias de la República, se cuenten 416 sin ningún establecimiento público de instrucción primaria; y que de las 121 restantes están mal montados y, preciso es decirlo, con preceptores que careciendo por lo general de cualidades necesarias para desempeñar este delicado encargo. (p.772)

### **Código de Instrucción de 1843**

El primer Código de Instrucción Pública se promulgó en el país en el año de 1843 bajo la presidencia de Carlos Soublette, acompañado del Dr. José María Vargas presidente del Congreso para la época.

En términos generales, su importancia radica en el hecho de que con él la nación venezolana adquiere una legislación escolar propia que le imprimió carácter de unidad al sistema educativo venezolano para la época.

El citado instrumento jurídico fue promulgado el 20 de junio de 1843, conformado por un total de catorce leyes aprobadas de manera separada por el Congreso Nacional. (Ministerio de Educación, 1955)

El referido instrumento legal demostró su relevancia al presentar una serie de disposiciones de gran significación en la historia de la educación superior venezolana; además de abarcar un cuerpo orgánico de leyes con el propósito de poner orden en la anárquica situación de la educación venezolana de entonces.

En primer término, el Código identifica los organismos que integrarían la educación pública, a saber: escuelas, colegios nacionales, universidades, institutos de enseñanza aplicada, academias, sociedades económicas y la Dirección General de Instrucción Pública. (Márquez Rodríguez, 1964)

El citado autor (1964) señala que este último ente tenía el especial mandato de “centralizar el gobierno de las partes de este sistema bajo la suprema autoridad del Poder Ejecutivo” (p. 44). Asimismo, considera que con este mandato estaba pues, conscientemente presente el propósito de mantener el principio del Estado Docente” (p. 44).

Sin embargo, a pesar de intentar darle sentido a la organización del sistema educativo a través de un esquema organizativo amplio y definitivo, el citado Código de Instrucción de 1843 fue blanco de una serie de críticas. Probablemente la más notoria fue la de dejar al margen la organización y orientación de las escuelas primarias dado que lo relativo a la promoción y funcionamiento de estas instituciones serían competencia de las Diputaciones Provinciales.

Asimismo, se omitía la organización y orientación de la educación secundaria, la cual sería regida de manera directa por el Poder Ejecutivo. En otras palabras mediante este instrumento legal se privilegió a la educación superior dejando una serie de brechas y lagunas en los niveles primario y secundario. Este hecho trascendió los alcances del Código y creó la tendencia de privilegiar la educación superior ante los niveles primario y secundario, la cual se ha mantenido a lo largo del tiempo en el sistema educativo nacional. (Márquez Rodríguez, 1974)

Por consiguiente, el citado instrumento legal enfatizó en la educación superior, promoviendo la autonomía universitaria en el entendido de que las instituciones adscritas a

este nivel educativo tendrían libertad para desarrollar sus programas y elegir sus propias autoridades.

Asimismo, otorgó autonomía financiera a las universidades, las cuales tendrían sus propias rentas bajo su directa administración y fomento, lo que eventualmente permitiría un proceso de toma de decisiones autónomo sin la presión del gobierno de turno. Esta situación no era es del todo novedosa puesto que la universidad venezolana desde sus orígenes en 1784 recibió la autonomía plasmada en la autorización para dictar su propia constitución y reglamentos para elegir su Rector y demás autoridades por el claustro universitario, a la manera de la Universidad de Salamanca desde 1243, año de su fundación. (Carvajal, 2011)

Por otra parte, el citado Código incluyó un aspecto de especial significación en la legislación educativa y éste consistió en el trato otorgado a los catedráticos; su ingreso se determinaría a través de concursos, gozarían de estabilidad laboral y de jubilación con disfrute de la totalidad de su sueldo al trabajar en el área por veinte años ininterrumpidos. (Ministerio de Educación, 1955)

El régimen docente constaba de cinco facultades: Ciencias Eclesiásticas, Ciencias Políticas, Ciencias Médicas y de Historia Natural, Ciencias Matemáticas, Física y Metafísica y Filología o Humanidades. Sobre la base de esos estudios se concederían grados y títulos de bachiller, licenciado y Doctor, los cuales sólo podrían ser otorgados por las universidades nacionales. (Márquez Rodríguez, 1964)

El citado autor (1964) juzga el valor del Código de Instrucción de 1843 de la siguiente manera:

Como se ve pues, el Código de Instrucción Pública de 1843 contenía aspectos de mucho interés, cuya importancia resulta evidente. No obstante, sus fallas, pudo haber sido un instrumento eficaz para dar un buen impulso a la enseñanza, de haber contado con las condiciones necesarias para ello. (p. 46)

En ese orden de ideas, Fernández Heres (1981) ratifica lo señalado al describir la situación de la instrucción primaria después de la promulgación del Código:

Las preocupaciones de los gobernantes de las Provincias sobre el estado de la educación primaria, se reflejan en las comunicaciones sostenidas con la Dirección General de Instrucción Pública, en las que describen la precariedad de las escuelas y la situación de los colegios entre 1838 y 1840.

Y esto se hace manifiesto aún después, como lo expresan los comentarios en la Exposición de la Dirección General de Instrucción Pública (1843) respecto a la situación de la enseñanza primaria a raíz de ser sancionado el Código de Instrucción Pública de 1843. Esta medida ha dejado la educación primaria en el mismo estado en que se hallaba. No es un precepto legal que se impone, sino sólo un consejo el que se da a las Diputaciones; a cuyo arbitrio queda adoptar o no las ideas del Poder Ejecutivo; y desde cada diputación pueda obrar en su línea y a su modo, la uniformidad que la Ley quiere que se establezca será quimérica y hasta imposible. (p.672)

En consistencia con la conclusión de Fernández Heres (1981), esto es, que ninguna de estas disposiciones se cumplieron a cabalidad, puede sostenerse que el Código de Instrucción Pública de 1843 no pasó de ser letra muerta. En los diferentes documentos producidos por la Dirección de Instrucción Pública desde 1849 a 1851 se señala que este organismo no contaba con suficiente poder para llevar a cabo sus disposiciones, entre otros factores, por la constante situación bélica que vivía el país para entonces. En otras palabras, la incesante búsqueda y mantenimiento del poder limitaban los grandes esfuerzos que se hacían para mejorar el proceso educativo.

Como se ha podido observar, la educación formal para la primera mitad del siglo XIX consistió en una honda preocupación para hombres como Bolívar, Rodríguez y Vargas, entre otros. Estos mostraron una gran inclinación para tratar el tema educativo como el eje fundamental de la República; ello, a pesar de que las condiciones socio-históricas imperantes para entonces no permitieron asumirla como práctica. Esta situación se agrava considerablemente a mediados del siglo XIX con el surgimiento de los caudillos regionales.

En relación con esta primera etapa de legislación educativa venezolana, se han revisado de manera minuciosa los instrumentos de mayor relevancia que regularon el proceso educativo durante el período que va de 1811 a 1869, el cual ha sido denominado la etapa de las ilusiones. La actitud de las primeras autoridades republicanas con relación al tema educativo es, por decir lo menos, loable. Llama poderosamente la atención que a pesar de las penurias de la época, la incesante acción bélica desarrollada, en principio, contra las huestes españolas que dominaron el país desde la época colonial y luego contra el surgimiento del caudillismo incluidos los avatares de la Guerra Federal (1859-1863), la depauperada situación económica y financiera que azotó a la nación durante ese lapso.

Asimismo, las contradicciones y desencuentros de las autoridades grancolombianas, la imprecisión de las políticas educativas y la incertidumbre de una población que aún se debatía entre el Retroceso y la ilustración, atentaron contra los grandes propósitos educativos plasmados en esa normativa. En consecuencia, a pesar del gran esfuerzo desplegado por las autoridades criollas en el terreno jurídico-educativo, los resultados se limitaron a convertirse en antecedentes de futuras normativas que si tuvieron la oportunidad de desplegarse en la práctica cuando las condiciones políticas y sociales fueron menos adversas.

En síntesis, la educación venezolana para entonces tenía muy fuertes limitaciones tanto de carácter cuantitativo como cualitativo.

En tal sentido, hay coincidencias con las apreciaciones de Márquez Rodríguez (1964), quien expresó categóricamente que “empezaremos por decir que todo el esfuerzo puesto en buenas leyes educativas de contenido más o menos avanzado y progresista resultó en buena parte, vano.” (p. 55).

Tal opinión se fundamenta en las cifras que presenta Gil Fortoul (1967) sobre la situación de la educación durante ese lapso:

El citado autor señala que en el año 1831, las escuelas municipales no llegaban a 100, y diez años después, éstas se habían incrementado a 219. El mismo Dr. José María Vargas, con una incuestionable trayectoria educativa, expresó en un informe de la Dirección General de Instrucción Pública en 1848 que de 537 parroquias existentes a nivel nacional, solamente 121 contaban con escuelas y éstas, por lo general, estaban muy mal dotadas.

Por otra parte, Márquez Rodríguez (1964) señala que para 1844, en Venezuela cursaban estudios primarios un total de 11.969 alumnos y de acuerdo al Censo Oficial la población venezolana constaba de 1.218.000 habitantes, lo que significa que por cada 1.000 personas, sólo 9 niños acudían a la escuela. Por ello Gil Fortoul (1967) señalaba que “a los 52 años de proclamada la Independencia, la gran mayoría de los venezolanos no saben leer ni escribir” (p. 314).

Con relación a la educación secundaria, la situación era similar, Márquez Rodríguez (1964) cita a José María Vargas en su exposición a la Dirección General de Instrucción Pública, quien expresa que para el año 1948, el Colegio de Barcelona sólo contaba con 15 alumnos, el de Cumaná 33, y el de El Tocuyo, uno de los mejores de la época, con 51 alumnos; asimismo, señala que en todo el país sólo había un total de 12 colegios con 621 cursantes lo que resulta una cifra ínfima en virtud del atraso general en que se debatía Venezuela para entonces.

Con relación a la educación femenina las cosas no mejoraban considerablemente; un dato muy significativo de la situación es la cantidad de alumnas que asistían a la Escuela Nacional de Niñas: 68 alumnas.

Respecto a la educación superior, aunque Gil Fortoul (1967) señala que las universidades eran los únicos centros de notable actividad individual” (p. 134), Cecilio Acosta las criticaba severamente al señalar que estos centros eran bastante atrasados, que

en los mismos se violaba la autonomía de manera continua y que se caracterizaban por ser instituciones muy teóricas y academicistas. Prueba de ello es que durante los catorce años que van de 1849 a 1863, la totalidad de las universidades venezolanas solo graduaban un promedio de 26 estudiantes por año. Finalmente, en 1844 sólo cursaban estudios universitarios un total de 510 alumnos, lo que permitía pensar que la educación superior resultaba muy elitista.

Posteriormente, el proceso educativo venezolano sigue su curso sin lograr exhibir mayores logros durante las décadas del 50 y del 60 en el siglo XIX. A la menguada situación económica y financiera del país, la desigualdad social y las interminables confrontaciones bélicas, se le añade un nuevo fenómeno: el surgimiento de los caudillos venezolanos, quienes intentaban controlar el poder militar y económico en sus respectivas regiones.

Morón (2012) presenta una semblanza de la situación al explicar los problemas que amenazan la estabilidad de la nación:

El Estado venezolano, la nación venezolana, la República y el pueblo venezolano histórico actual, ya debidamente configurado, se conforma en ese período que tendría que haber sido el de la historia moderna. Pero en la práctica, en esos 105 años desde la toma del poder por José Antonio Páez hasta la muerte de Juan Vicente Gómez, no hay modernidad. Sólo una vasta y áspera lucha por sobre-vivir como Estado y como pueblo. En un momento dado, tal vez en dos, casi desaparece el país. En el punto más agudo de la autodestrucción, con la guerra (1851-1863), las fuerzas físicas y las fuerzas culturales (la Identidad) se adelgazaron tanto, que por poco se llega al límite del caos total. (p. 189)

En síntesis, los derechos humanos y con ellos la educación deben esperar; será más adelante cuando lo teleológico se compagine con la realidad; en otras palabras, no será sino hasta el año 1870 bajo el gobierno de Antonio Guzmán Blanco cuando el tema educativo adquiera la relevancia necesaria y los deseos se conviertan en logros y se consolide el principio del Estado Docente. Tal como lo expresa Márquez Rodríguez (1964), luego del Código de Instrucción Pública de 1843, adquiere particular importancia el Decreto de 27

de Junio de 1870; probablemente, estos son los únicos instructivos que marcaron huella durante ese período.

No obstante, durante el citado lapso se promulgan una serie de normativas que adquirieron cierta relevancia más por su influencia en futuros instrumentos legales, que por su aplicabilidad en la práctica.

Con relación a este último aspecto, cabe mencionar la promulgación de la Ley del 18 de abril de 1854, la cual dispuso de la eliminación de la Dirección Nacional de Instrucción Pública al centralizar el sistema general de enseñanza en el Ministerio del Interior y Justicia dentro del cual se creó el servicio respectivo. (Márquez Rodríguez, 1964)

De nuevo, se centralizaba la gestión de instrucción pública en un organismo no relacionado con el tema educativo, lo que no auguraba mejores resultados.

Como es de observar, el Estado venezolano se continuaba debatiendo en un sinfín de contradicciones respecto al tema educativo; al parecer no existía gran precisión en torno a las decisiones de las autoridades, lo que explica la constante ruptura de la prosecución administrativa.

### **La Constitución de 1858**

Posteriormente, Julián Castro a la cabeza de la Revolución de marzo asume el poder y, como era habitual en la época, se promulgó una nueva Constitución en la cual se hace un nuevo planteamiento en torno al tema educativo.

El citado instrumento le confiere una serie de atribuciones al Congreso; entre ellas la de promover la educación popular, el progreso de las ciencias y artes y los establecimientos de enseñanza práctica industrial.

A esta Constitución le cabe el honor de haber sido la primera normativa que utiliza la expresión “Educación Popular” y no simplemente instrucción pública, como se le había denominado hasta entonces; en otras palabras, se trata de una visión emergente del hecho educativo, se personalizaba la educación con el propósito de ampliar su cobertura a la totalidad de la población y no sólo a las élites dominantes de la época.

Asimismo, se intentó modificar el proceso educativo: de una educación netamente academicista, se pasa a la enseñanza práctica industrial, indispensable para el tan deseado desarrollo económico del país” (Márquez Rodríguez, 1964).

El mismo autor (1964) se apoya en Don Cecilio Acosta, reputado intelectual de la época, quien en su ensayo Cosas Sabidas y Cosas por Saberse, critica el sentido excesivamente teórico y academicista que había sido impuesto en nuestra enseñanza.

A pesar de las buenas intenciones que trajo consigo la Constitución de 1858, éstas no se cumplieron en la realidad pues su vigencia no llegó al año en virtud de los avatares de la Guerra Federal.

Márquez Rodríguez (1964) lo explica de la siguiente manera:

Como es sabido, la Constitución de 1858 prácticamente no llegó a estar vigente al menos en lo que se conoce como materia educativa – introducía innovaciones, pero las mismas no podían ensayarse en medio de las anormales circunstancias que trajo consigo la Guerra Federal iniciada en 1859. (pp. 48-49)

### **La Constitución de 1864**

Juan Crisóstomo Falcón, cabeza del Federalismo, asume el poder y nuevamente se modifican las reglas del juego; así, el 12 de agosto de 1863 se promulga un Decreto que introdujo las nuevas atribuciones del Gobierno Federal y los estados. En el numeral 25 de su Artículo 1ª se promueve la ilustración del país dictando leyes y reglamentos para organizar las universidades y las academias.

Es de observar que esta normativa omitió cualquier tipo de comentarios sobre los niveles de primaria y secundaria; probablemente debido a la influencia del Código de Instrucción Pública de 1843, el cual soslayó, como se señaló anteriormente, aspectos de vital importancia en la educación primaria y secundaria.

Durante el mismo año se promulgó el Decreto del 4 de agosto, a través del cual se derogan los decretos, resoluciones y órdenes emitidas desde el 15 de marzo de 1858 hasta el 15 de junio de 1863 con relación a reformas en la organización de las universidades, y se restablecen las leyes, reglamentos resoluciones y órdenes que estaban vigentes a para el 14 de marzo de 1858. Nuevamente se percibe la tendencia de los gobernantes a eliminar las normativas promulgadas por gobiernos anteriores, limitando así la necesaria continuidad en la administración pública, con el consabido perjuicio para el bienestar colectivo.

En 1864, con el triunfo del movimiento que encabezaba Ezequiel Zamora y bajo el mando del General Juan Crisóstomo Falcón, se promulga la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela en 1864 de corte fundamentalmente Federal.

La citada normativa deja a un lado lo que la anterior de 1858 había regulado en materia educativa, pero sentó las bases para el futuro Decreto de 27 de junio de 1870, al señalar la obligación por parte del Poder Público de “establecer gratuitamente la educación primaria y de artes y oficios” (Márquez Rodríguez, 1964).

Por otra parte, este nuevo instrumento introduce un elemento inédito en nuestra legislación educativa: el principio de “libertad de enseñanza” y la protección de la misma en toda su extensión, consagrada como una de las garantías ciudadanas. El numeral 12 del Título III “Garantías de los Venezolanos” delega en el Poder Público la responsabilidad de establecer gratuitamente la educación primaria y de artes y oficios, lo que ubica a esta Carta Magna como un antecedente del citado decreto promulgado por Guzmán Blanco. (Brewer Carías, 2008)

Con relación a esta normativa se puede señalar que presenta una serie de innovaciones que intentaban dar respuesta a los grandes “males” de la instrucción pública para la época: una educación de corte elitista y fundamentalmente academicista. Estos problemas deberían solventarse con los principios de libertad de enseñanza y con la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria, propósito que no se alcanzaría de inmediato.

Por otra parte, sus regulaciones mostraban nuevamente una serie de imprecisiones y contradicciones, pues se derogó toda normativa precedente sustituyéndolas por regulaciones no probadas, lo que en definitiva, rompió la necesaria prosecución administrativa en el campo educativo.

En definitiva, el propósito contemplado en el principio de Estado Docente no pasó de ser un ideal en esta primera etapa, habida cuenta del estado del país al término de la Guerra Federal. El análisis realizado permite sostener que a pesar de las buenas intenciones, las regulaciones jurídicas en el sector educativo no tuvieron una aplicación en la práctica, por lo que se puede concluir que el Estado Docente estuvo muy lejos de consolidarse durante el lapso comprendido entre 1811 y 1869. Por ello, puede denominarse con validez esta primera etapa de la evolución del principio de Estado Docente en Venezuela como la Etapa de las Ilusiones.

Tal como se adelantó en la introducción de esta obra, al análisis del principio de Estado Docente no puede realizarse sin considerar su interacción con lo acaecido en la educación superior y, particularmente, con el principio de Autonomía Universitaria. En consistencia con ello, a continuación, el análisis se detiene en los textos normativos relativos a la educación superior.

## **La Normativa Jurídica en Educación Superior en la Etapa de las Ilusiones**

Desde los propios inicios de la vida republicana, la educación superior ha recibido un tratamiento diferente al resto de los niveles del sistema educativo venezolano. Basta observar los enunciados de normativas como los Estatutos Republicanos de la Universidad Central de Venezuela de 1827 o el Código de Instrucción Pública de 1843 o más recientemente, la exclusión de la educación superior de los diferentes instrumentos de corte jurídico-educativo, como las diferentes Leyes Orgánicas de Educación, algunos decretos y reglamentos, para verificar esta apreciación.

Lo anteriormente expresado, induce a la presentación de este apartado bajo una óptica diferente que contribuya a resaltar el marcado interés desplegado por las diferentes autoridades nacionales hacia la educación superior y específicamente por la Autonomía universitaria a lo largo del tiempo

De allí que se tome como base para el análisis a realizar una característica muy específica de la educación superior: la Autonomía universitaria, que para algunos autores (Márquez Rodríguez, 1964; Uzcátegui, 2010; Narváez, 2005) constituye la piedra angular del proceso educativo universitario.

De todos es conocido el hecho de que el país se mantuvo en una constante lucha por su Independencia a lo largo del siglo XIX. La universidad al igual que el resto de las instituciones públicas y privadas del país sufrió los avatares de la guerra y de los conflictos acaecidos durante este período. En tal sentido, la universidad venezolana se vio obligada a mantenerse en una lucha constante para preservar los logros alcanzados desde su fundación en el año 1721, cuando el Seminario Tridentino de Santa Rosa fue sustituido por la Real Universidad de Caracas, a la cual se le concedió su plena autonomía en 1784.

Similarmente, a lo largo del siglo XIX la universidad vio amenazada dos conquistas importantes consagradas en los Estatutos Republicanos de 1827, a saber: la autonomía universitaria y el patrimonio económico.

En atención a lo señalado, Carmona-Rodríguez (2007) apuntó lo siguiente:

Aun cuando la enseñanza universitaria se remozó a finales del siglo XIX con nuevas cátedras, nuevos laboratorios y hasta con nuevo edificio, la universidad se resistió a perder su libertad académica; Profesores y estudiantes, acosados por los regímenes despóticos imperantes, sufrieron persecuciones y cárceles, y muchos tuvieron que marchar al exilio. (p. 83)

En ese orden de ideas, vale la pena mencionar que muchos autores (Carvajal, 2011; Márquez Rodríguez, 2009; Narváez, 2009) coinciden en señalar que la realidad histórica de la Universidad venezolana está signada por las vicisitudes de la autonomía universitaria en el recorrido histórico de la educación superior venezolana a partir de la influencia de las instituciones vinculadas a su existencia: el Estado y la iglesia.

Con relación a este último aspecto cabe destacar que la Autonomía universitaria consiste en la potestad otorgada a las universidades por parte del Estado a objeto de que éstas estén en capacidad de desarrollar sus procesos académicos y administrativos que le son inherentes sin la injerencia de terceros, específicamente el Estado y la iglesia, lo que debe contribuir al logro de sus propósitos. (Uzcátegui, 2005)

El Estado Docente, por su parte, como se ha señalado anteriormente, constituye el principio rector mediante el cual el Estado asume el hilo conductor del proceso educativo, normándolo de acuerdo a sus necesidades, intereses y motivaciones. De allí que diferentes gobiernos han apelado a este principio a fin de neutralizar la acción universitaria y sacar provecho socio-político a esa situación. Por tales razones, en el presente apartado se tiene como propósito establecer las implicaciones de la acción del Estado Docente en la Autonomía universitaria a través de las diferentes normativas jurídico-educativas

promulgadas en el país durante esta primera “Etapa de la Ilusión”, considerando primeramente el principio en la etapa histórica de la Colonia.

**Normativas Jurídicas a nivel superior en la época de la Colonia.** Una breve revisión histórica de la Autonomía permite constatar que la primera universidad venezolana se crea en diciembre de 1721 bajo Real Cédula del Rey Felipe V al convertir en institución universitaria al antiguo Colegio Seminario Tridentino de Santa Rosa de Lima. Esta recibe expresamente la autonomía plasmada en la autorización para dictar su propia constitución y reglamentos y para elegir su Rector y demás autoridades por el Claustro universitario –a la manera de la Universidad de Salamanca fundada en 1243– la cual disfrutó de esta potestad desde entonces. (Carvajal, 2011)

No obstante, Soriano (2005) establece que la autonomía de la Universidad Central de Venezuela no le fue concedida desde el propio momento de su creación y no es sino hasta 1784 cuando sus diferentes tipos de autonomía: administrativa, gubernamental, económica y territorial le fueron reconocidas por Real Cédula de Carlos III, como expresión de la tendencia a su secularización, pues hasta entonces la institución guardó una dependencia notoria del Obispo y en consecuencia, de la iglesia en todos los órdenes.

Independientemente de la fecha de inicio de esta prerrogativa de la universidad venezolana, ésta se respetó durante el período colonial, no solamente en Venezuela sino en el resto del continente. Durante el período independentista, los sucesivos gobiernos originados a partir de la guerra mantuvieron la autonomía en las universidades venezolanas que funcionaban para entonces: la de Caracas y la de Mérida. Inclusive el propio Libertador no sólo fue respetuoso del régimen autonómico, sino que lo fortaleció: garantizó su autonomía administrativa y económica, al promulgar el 15 de julio de 1827 los Estatutos Republicanos de la Universidad de Caracas –basados en la autonomía de la propia universidad– y simultáneamente la dotó de haciendas y otros bienes de alto

rendimiento económico, lo cual le facilitó su independencia financiera, requisito fundamental para el mantenimiento y ejercicio de la autonomía. (Carvajal, 2011)

Algunos autores (Márquez Rodríguez, 2007; Narváez, 2009) sostienen que la autonomía universitaria se ha visto amenazada por la intromisión del Estado y de la Iglesia a lo largo de su recorrido histórico en la Educación Superior venezolana. En tal sentido, es de hacer notar que consolidarse como universidad autónoma ha requerido de fuertes luchas por parte de sus autoridades, docentes y estudiantes.

En consideración a lo señalado, Leal (1981) describe la influencia de la iglesia en el desempeño de la universidad de la siguiente manera:

Los Obispos, como fundadores del Seminario de Santa Rosa ejercieron una notable influencia en la marcha y organización de la Universidad hasta el año de 1784, en que fueron excluidos de toda injerencia en los asuntos académicos. A los Obispos como patronos del Seminario, con cuyas rentas se sostenían parcialmente las cátedras de la Universidad, se les confirieron amplios privilegios, tales como designar al Rector, votar en las elecciones de los catedráticos, ocupar sitio de honor en los actos académicos, censurar la conducta de los estudiantes y profesores y vigilar la marcha de los estudios. Estas amplias facultades ocasionaron un cúmulo de controversias y disputas, en consecuencia por Cédula Real de 4 de octubre de 1784, el Monarca se vio obligado a excluirlos en asuntos comunes y particulares de la Universidad y de tomar por cuenta las quejas y sentimientos de sus individuos. Igualmente se les privó de la facultad de nombrar al Rector. Dispuso Carlos III la separación de la rectoría de la Universidad del Seminario y ordenó que la elección del cargo rectoral correspondiera al Claustro pleno. Éste fue un paso importante hacia la Autonomía universitaria que se mantuvo hasta muy avanzado el siglo XIX para perderse después con los regímenes de fuerza. (pp. 52-53)

Durante el período colonial hubo una serie de hechos que contribuyeron a la secularización de la Autonomía universitaria: entre ellos se destaca la difusión de las ideas del pensamiento ilustrado a partir de la década de los setenta del siglo XVIII. Al respecto, Fernández Heres (1998) hace énfasis en la convivencia del pensamiento cristiano con el ilustrado, privilegiando la visión de los Padres A. Valverde y Baltazar de los Reyes Marrero, quienes propagaron la idea de librarse del pensamiento aristotélico y tomista y asumir el pensamiento ilustrado.

El mismo autor (1998) señala que el desarrollo social y el progreso agrícola de la provincia promovieron la enseñanza de las ciencias para sustentar el aprendizaje y las artes útiles, puesto que los conocimientos teológicos y filosóficos no eran suficientes para satisfacer los usos y necesidades de la vida civil. Este constituyó un planteamiento novedoso para construir el saber científico y contribuyó a crear un ambiente de autonomía intelectual y espiritual diferente al que propugnara el régimen docente imperante.

En síntesis, el desarrollo y la consolidación de la Autonomía universitaria experimentaron una serie de altibajos desde la creación de la universidad a inicios del siglo XVIII hasta los comienzos de la vida republicana en las primeras décadas del siglo XIX. Al respecto, Leal (1981) expresa que la vida universitaria colonial (1721-1827) presenta tres etapas claramente diferenciadas: la primera, correspondiente al período comprendido entre la fundación de la universidad y el año 1784, cuando la enseñanza se regía de acuerdo al pensamiento aristotélico a la manera de “Magister Dixit”; la segunda etapa, propulsada por el Padre Baltasar de los Reyes Marrero y sus seguidores con el comienzo de la influencia de nuevos filósofos, entre los que se destacan: Descartes, Newton, Leibniz, Spinoza, Hume y otros; la tercera etapa, propulsada de la obra de grandes pensadores de la ilustración española como Feijo, Jovellano y Campomanes, fue calificada como oscurantista entre 1815 y 1821, donde aparece una ruptura entre el escolasticismo y el racionalismo, en la cual la universidad además de experimentar una gran crisis financiera, padeció una gran persecución ideológica que minimizó la autonomía lograda hasta entonces.

Los hechos descritos determinaron que la constante pugna entre el Claustro y el gobierno de turno o entre aquél y los jefes de la Iglesia, impidieron hablar de una verdadera autonomía en los inicios de la vida Universitaria en el período colonial.

**Normativas Jurídicas a nivel superior en la Etapa de las Ilusiones.** Para el año 1827 los Estatutos Republicanos de la Real Universidad de Caracas dictados por Bolívar y Vargas conceden plena autonomía administrativa a la universidad, estableciendo en su artículo 34 que el Claustro pleno de doctores elegiría cada tres años su Rector, restituyéndole todas sus competencias a partir de la eliminación del cargo de Cancelario que recaía en el Maestrescuela de la Catedra. (Carvajal, 2011)

En atención a lo señalado, desde los inicios de la República y durante el período independentista, las relaciones entre los diferentes gobiernos y la universidad oscilaron entre la armonía y la tensión, lo que significa que la universidad debió adaptarse a las demandas y exigencias de cada gobierno. Esta situación varió considerablemente en función de la naturaleza de cada régimen; aunque siempre hubo conflictos de diferente orden, las relaciones entre la universidad y el nuevo gobierno mantuvieron cierto grado de armonía; en otras palabras: “Estos conflictos administrativos entre la Junta Suprema y la universidad no tuvieron mayores consecuencias; la relación entre el gobierno y la institución mantuvo su ritmo.” (Quintero et al, 2008. p. 193).

Durante el período de transición colonia-república, el gobierno cambió de manos en diferentes ocasiones y en todos los casos, un cambio de autoridad significaba un cambio de planes a nivel social y lógicamente educativo. Ambos bandos (realistas y republicanos) presentaban una visión diferente del hecho educativo; los realistas requerían formar vasallos para la corona mientras que los republicanos intentaban formar ciudadanos para la consolidación del nuevo Estado, lo que significa que a ambos bandos les interesaba intervenir en los asuntos educativos en función de sus planes políticos.

Complementando lo anterior, Quintero et al (2008) describen a través de un ejemplo de amplia significación el desarrollo de los acontecimientos al producirse un cambio de gobierno:

Los acontecimientos ocurridos entre 1810 y los primeros meses de 1812, la lucha armada contra el régimen monárquico y el entusiasmo mostrado por algunos catedráticos y algunos estudiantes a favor de la República, obligaron a los jefes militares realistas y a las autoridades universitarias ratificadas por éstos, a dictar una serie de medidas encaminadas a restablecer la fidelidad de la universidad de Caracas a la corona española. (p. 189)

La importancia que representaba la gestión de la universidad para las nuevas autoridades fue tal que en diversas ocasiones las autoridades realistas en pleno ejercicio del poder sometían a las autoridades universitarias a su voluntad, tal como lo describen Quintero et al (2008) en el siguiente párrafo:

Domingo de Monteverde ordenó a la Universidad de Caracas que los catedráticos arrancaran de las manos de sus discípulos los libros perjudiciales opuestos a la religión del estado y pública tranquilidad a fin de evitar la propagación de las ideas subversivas entre los colegiales. También se ofrecieron premios a los estudiantes que delataran a los sospechosos de poseer cualquier tipo de literatura política y se autorizó al gobierno para que allanara las casas de los colegiales cuyos padres estuviesen comprometidos con el movimiento independentista. Se ordenó, además, a los catedráticos no permitir a sus estudiantes libro alguno que sea contra la religión, buenas costumbres y sagrados derechos del rey. (p. 190)

El dominio absoluto de las autoridades realistas sobre la universidad quedó claramente demostrado al momento en que Domingo de Monteverde solicitó al Claustro suspender al Dr. Santiago Zuloaga de su cargo de cancelario y maestrescolía por su conducta en este cuerpo por el tiempo del gobierno revolucionario, nombrando en su lugar al Dr. José Suárez Aguado. (Quintero et al, 2008)

Posteriormente, con el eventual triunfo de las huestes independentistas, la autonomía universitaria se consolida con la promulgación de los Estatutos Republicanos de la Universidad de Caracas en 1827 y ésta se ve reforzada al promulgarse el primer Código de Instrucción Pública del país en 1843: En el citado instrumento jurídico se mantiene el principio de Autonomía administrativa, el cual establecía que las autoridades rectorales serían elegidas por un cuerpo electoral conformado por la totalidad de los docentes y tres representantes designados por las facultades.

No obstante, Gil Fortoul citado en Márquez Rodríguez (1964) expresa que para mediados del siglo XIX la autonomía universitaria, pese a las normas legales vigentes, era violada sistemáticamente a través de normativas, persecuciones políticas contra catedráticos desafectos a los gobernantes de turno.

Este último aspecto cobra vital importancia pues ratifica el hecho de que la Autonomía universitaria se hacía presente en el plano jurídico pero los hechos acaecidos durante la primera mitad del siglo XIX demostraron que mantener la autonomía en un contexto político tan complejo resultó ser una tarea casi imposible de lograr. Simplemente, la universidad no disfrutaba de una verdadera Autonomía aunque los instrumentos jurídicos de entonces estipulasen lo contrario.

## Capítulo II

### El Estado Docente en la Etapa de las Primeras Realizaciones: 1870 – 1888

Primeras realizaciones. Modernización del país. Logros efímeros

Entre las décadas de los años cincuenta y los setenta del siglo XIX la acción bélica continúa en el territorio nacional. Ya no se trata de la lucha contra los realistas españoles para alcanzar la Independencia. En diferentes ciudades del país surgió un nuevo fenómeno: la guerra de los caudillos, lo que generó una compleja desintegración política, pues éstos luchaban por privilegios regionales y personales en diversas regiones del país.

Durante la década de los sesenta surge la figura del General Antonio Guzmán Blanco, el líder del partido Liberal, quien asume la presidencia el año 1870 e intenta controlar el poder y lograr mantener el orden y la paz en los estados, utilizando estrategias que condujeran a superar la autoridad regional de los caudillos. (Morón, 1990). No obstante, la sociedad venezolana aún no se recuperaba de la complicada situación que ésta padecía en todos sus niveles, producto de las interminables guerras, una economía devastada caracterizada por el monocultivo, y de una sociedad que aún se debatía entre la esclavitud y la ilustración.

Desde la presidencia, Guzmán Blanco estableció una serie de medidas a objeto de modernizar el Estado: en primer término, organizó la Hacienda Pública desplegando un amplio programa de obras públicas; en segundo lugar, Creó los ministerios necesarios para la cabal organización del gobierno; en tercer lugar, modernizó la capital de la República con obras y monumentos al estilo europeo; en cuarto lugar, institucionalizó el país generando entes públicos de gran valía para su organización, tales como: la Oficina de Estadística Nacional, la Biblioteca Nacional y la Compañía de Crédito Público con la finalidad de recaudar las rentas nacionales, actuando el Estado como agente activo del progreso económico del país; finalmente, decretó la Instrucción Primaria Obligatoria y

Gratuita, de gran impacto en la instrucción nacional durante el resto del siglo. (Colina, 2010)

### **El Decreto del 27 de junio de 1870**

Al inicio de la década de los setenta, las autoridades liberales concebían la educación como el medio idóneo para que una República pudiera asegurar el libre ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos en atención a lo estipulado en la Constitución de 1864. Esta le confería a los poderes públicos la responsabilidad de establecer gratuita y obligatoriamente la educación primaria, por lo que el Gobierno Nacional emitió el 27 de junio de 1870 el Decreto de la Instrucción Pública gratuita y obligatoria. (Colina, 2010)

El citado Decreto es producto de la filosofía de la Revolución Federal triunfante; con él se planteaba la urgente necesidad de fundar escuelas en todo el territorio, desarticulado por las guerras y los caudillos. (Bigott, 2008). El presidente Antonio Guzmán Blanco, actuando en consecuencia, promulgó el Decreto el 27 de junio de 1870, y mediante su mandato se promovió en el país un sistema de escuelas primarias públicas, gratuitas y obligatorias, cuya importancia destaca Carvajal (2009):

Ese decreto parte en dos nuestra historia educativa. Porque durante los primeros cuarenta años de vida republicana la responsabilidad de atender la educación primaria quedó librada exclusivamente a los municipios y las diputaciones provinciales, la inmensa mayoría de los cuales no tenía fondos para para atender esa tarea. Es a partir del decreto que elabora Sanabria que nace el Estado Docente, si por él entendemos principalmente la obligación del Poder Público Nacional de atender a la educación del pueblo. (p. 115)

Al respecto, se impone señalar que a partir de la promulgación del Decreto del 27 de junio el crecimiento de la educación del país fue de carácter exponencial.

Con relación a este punto, Duplá (2010) señala que:

En 1873, tres años después de promulgado el Decreto de Instrucción Pública de 1870, se habían fundado 100 escuelas federales a la que asistían 3.744 alumnos y 117 escuelas municipales que atendían a 4.247 alumnos. En 1875 había ya 654

escuelas (172 de ellas privadas) y en 1.881 existían 1.148 escuelas federales con 43.627 alumnos y 536 escuelas municipales con 17.386 alumnos. (pp. 9-10)

En detalle, la citada normativa intentaba promover la enseñanza a varones y hembras por igual en edades comprendidas entre los 7 y 21 años a lo largo del territorio nacional a través de las escuelas (regulares, ambulantes, nocturnas y dominicales) que estuviesen al alcance de toda la población independientemente de su condición social.

Asimismo, el citado instrumento describe el nuevo plan de estudios básicos, el cual comprendía principios generales de moral, lectura y escritura, aritmética, sistema métrico y el estudio de la Constitución Federal.

Por otra parte, en el mismo Decreto se reglamenta el proceso de supervisión con el propósito de garantizar el control de la gestión educativa y generar correctivos a través de la creación de la Dirección Nacional de Instrucción Primaria con sede en Caracas.

Este organismo tenía facultades para la aprobación de reglamentos, la vigilancia de las rentas de las escuelas, la revisión de las actividades académicas, incluyendo el contenido de las lecciones, la definición de la metodología de enseñanza a ser desarrollada y la organización periódica de las inspecciones respectivas. (Colina, 2010)

Como es de observar, la totalidad de actividades educativas estaba prevista, tanto en los aspectos organizativos y administrativos de las escuelas como en la ejecución de las actividades académicas, su supervisión y evaluación; en tal sentido, se intentaba ofrecer un proceso educativo de calidad con equidad, igualdad y un control que permitiese su desarrollo y consolidación en la medida en que el proceso avanzaba.

Bigott (2008) expresa que la primera escuela gratuita del país abrió sus puertas durante el mes de julio de 1870; ésta se localizaba en Caracas y su programa de estudios había sido ajustado a las regulaciones del Decreto. La institución fue apadrinada por el propio presidente de la República para entonces, General Antonio Guzmán Blanco, y

contaba con una matrícula de 75 alumnos inscritos. En el acto de inauguración estuvieron presentes Antonio Leocadio Guzmán y el Ministro de Educación, Martín J. Sanabria

Guzmán Blanco, en completa coherencia con su pensamiento político, frecuentemente manifestaba un gran entusiasmo por la necesidad de elevar la instrucción y para ello centró su atención en la promulgación del Decreto del 27 de junio de 1870.

Con esta normativa, el presidente logró concretar el compromiso del partido Liberal plasmado en la Constitución de 1864, el cual establecía la instrucción popular a través de la participación de los poderes públicos a objeto de formar ciudadanos republicanos, capaces de sustentar el modelo económico del liberalismo y a la vez, disciplinarlos para el orden y el progreso que conducirían a la modernización y la civilidad del país. El mismo instrumento previó el financiamiento de las escuelas, habida cuenta de la precaria situación económica que enfrentaba el país para entonces; Colina (2010) nos describe la situación de la siguiente manera:

Debido a la situación económica que vivía Venezuela para 1870, el mismo Decreto de Instrucción Pública, tuvo que establecer un instrumento que sirviera para la creación y sostenimiento de las escuelas primarias, con el propósito de garantizar su funcionamiento, además de controlar la recaudación de los impuestos de estampillas, mediante resoluciones para su fiel cumplimiento en todo el territorio nacional.

El mismo autor (2010) señala que el impuesto de escuela comenzó a cobrarse a partir del 1 de enero de 1871 y el secretario de fomento se encargaría de tomar todas las medidas para cumplir con el cobro y los expendedores de estampillas de escuela tendrían que cumplir lo planteado por el Decreto de Instrucción en su artículo 53.

En términos generales, se considera que el Decreto del 27 de junio se orientaba hacia la consolidación del Estado Docente puesto que a través del mismo el Estado asumiría el rol rector sobre la instrucción, entendida ésta como una apertura hacia las ideas modernas de las ciencias positivistas desarrolladas para entonces en el mundo capitalista y reflejadas, asimismo, en el entorno latinoamericano. La necesidad imperante consistía en

solventar la problemática heredada de la colonia a objeto de promover la integración y el progreso de la nación.

De esa manera el Estado estaría en condiciones de superar el Retroceso que había prevalecido desde sus orígenes, sufragar los costos que ocasionara la educación para orientarla hacia el laicismo y asumir la total gestión educativa en todos los niveles sin necesidad de acudir a entes privados para su financiamiento.

Colina (2010) profundiza esta apreciación:

La acción de Guzmán Blanco se centró en la práctica del pensamiento liberal en los aspectos económicos y culturales, porque estos dos puntos son fundamentales para la formación de ciudadanos republicanos, y por lo tanto, el Estado debe responsabilizarse del sistema de instrucción de los venezolanos, partiendo de una renta segura para atender y sostener las distintas escuelas primarias en todo el territorio, por considerarlas la vía que llevaría al progreso del país. (p.34)

Para Márquez Rodríguez (1964) la importancia de este Decreto estriba en el hecho de que con el mismo se dio un primer avance en la consolidación del principio del Estado Docente en la educación venezolana, al integrar las cláusulas de gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria al mandato al Estado para que ejerciera su función docente y asumiera su responsabilidad de ofrecer a la sociedad venezolana la educación de calidad que ésta exigía.

Prosigue el citado autor (1964) expresando:

Otro aspecto interesante en la manera como el Decreto instituyó la enseñanza obligatoria y gratuita fue la definición del estado como institución directa e inmediatamente responsable de la instrucción popular. Con ello se completa la figura jurídico-educativa del estado docente, la cual, como se ha visto, comienza a formarse desde el momento mismo en que, logrados los primeros triunfos en la lucha por la independencia, se inicia la organización del estado republicano. Ya hemos señalado como el Decreto de 27 de junio tiene sus antecedentes en normas legislativas contenidas en diversas leyes y decretos a lo largo de los años transcurridos desde la independencia hasta 1870. (p. 68)

En síntesis, el inicio de la consolidación del principio del Estado Docente no sólo se evidencia en el plano jurídico; también lo hace a nivel de logros:, en su aplicabilidad en la

práctica. Polanco Alcántara (2002) ofrece unas cifras muy significativas que determinan la veracidad de esta apreciación. Entre tales cifras están las siguientes:

1. El informe presentado en el año 1873 al Presidente Provisional de la República por el Ministro de Fomento menciona que al transformarse el gobierno llamado de “dictadura” en régimen constitucional, había en el país un total de ciento diez y siete escuelas, contando las públicas y las privadas a las cuales asistían cuatro mil doscientos treinta y siete alumnos. La Universidad de Caracas tenía trescientos seis alumnos inscritos y diez y nueve profesores.
2. Cuando Guzmán abandonó el poder en 1887, el número de escuelas primarias de todo el país era de mil novecientos cuarenta y nueve, con un total de noventa y siete mil cuatrocientos sesenta y ocho estudiantes, es decir, el número de estudiantes se había multiplicado por veinte y tres y el de escuelas por diez y seis.

La influencia directa y personal que tuvo Guzmán Blanco para lograr ese resultado puede ser mostrada por el hecho de que, al cesar Guzmán el ejercicio del gobierno, el número de estudiantes y de escuelas bajó en forma violenta. Rojas Paul, Andueza, Crespo, Andrade y después Cipriano Castro, protagonizaron una dramática reducción de la actividad escolar, que llegó en 1908 a sólo setecientos diez y seis escuelas con un total de veinte y cinco mil alumnos. (Polanco Alcántara, 2002)

El autor (2002) señala que:

El impulso inicial de ese proceso fue el Decreto dictado el 27 de junio de 1870 por lo cual Guzmán dispuso que la instrucción primaria sería en Venezuela gratuita y obligatoria. Ese Decreto había sido objeto en Curazao, de cuidadosas meditaciones y atento estudio, cuando Guzmán Blanco en compañía del Dr. Martín J. Sanabria, su futuro Ministro, estuvo allí exiliado en 1869 inmediatamente antes de la revolución de abril. (p. 422)

A manera de conclusión se puede señalar que el Decreto del 27 de junio marcó pauta en el sistema educativo venezolano mientras Guzmán Blanco se mantuvo en el

poder; sus sucesores no demostraron similar interés en el terreno educativo. Las cifras confirman esta apreciación, pero de acuerdo a algunos autores durante la década del noventa del siglo XIX también hubo un deterioro a nivel cualitativo; basta revisar los comentarios de Seijas (1891) en su obra “El Presidente”, en la cual muestra su propia visión de la situación educativa del país recién finalizado el trienio de Guzmán:

Prácticamente no existe en Venezuela ningún sistema de enseñanza o instrucción pública; pues la escuela del Rey es la punitiva, o la que existía legada por maestros mayores. La enseñanza primaria se da por lecciones que el niño aprende y recita de memoria, de modo que si logra aprender a leer, escribir, y contar, lo alcanza automáticamente, sin conciencia ni reflexión de lo estudiado. La instrucción superior es deficiente, incompleta y pésima. Los textos de enseñar las ciencias, son los más viejos; mal traducidos y desusados ya en el resto del mundo. Como consecuencia el alumno que sale graduado de doctor, no sabe si acaso, sino textualmente, los capítulos del libro de enseñanza; sin noción de la ciencia que ha leído, ni habilidad descollante en ningún ramo de la carrera optada...

Prosigue Seijas (1891) señalando:

Por lo dicho, comprenderase luego cuan atrasados vivimos en el conocimiento de lo real, de lo efectivo, de lo útil. Nada se sabe, nada de nada; la instrucción que se recibe no tiene ninguna solidez; sin embargo, existe en nuestra sociedad un pedantismo verdaderamente asombroso; todo el mundo pretende ser un pozo de ciencia, y todos los ciudadanos son toeros; y no obstante, lo que abunda son los huecos o cerebros vacíos donde podrían derramarse a torrentes las luces y destellos de una instrucción sólida. (p. 94)

En definitiva, el legado educativo de Guzmán Blanco perdió su vigencia casi inmediatamente después de su retiro político; la etapa de las primeras realizaciones prácticamente no trascendió a Guzmán. El ocaso del liberalismo sería el inicio de la etapa del Retroceso.

### **Las Constituciones de 1874 y 1881**

Aparte del Decreto del 27 de junio de 1870, durante el trienio guzmancista se promulgaron dos nuevas Constituciones en 1874 y 1881 respectivamente.

La primera de ellas, la promulgada en el año 1874 se mantuvo en total correspondencia con el Decreto de Instrucción Gratuita y Obligatoria. Esta normativa

estipula en su artículo 14 del Título III “Garantías de los venezolanos” en su numeral 12 el principio de libertad de enseñanza, el cual será protegido en toda su extensión, tal como lo señalaron sus dos últimas predecesoras, promulgadas en 1858 y 1864. Asimismo, mantiene la obligación del Poder Público de establecer gratuitamente la educación primaria y de artes y oficios.

En tal sentido, es menester señalar que durante la hegemonía Liberal se mantuvo una aparente continuidad en lo relativo a la legislación educativa. Ya en la Constitución de 1864 se incluía principios como la libertad de enseñanza y la gratuidad de la educación, y la Carta Magna de 1874 se mantuvo en esa dirección. Asimismo, la Constitución de 1864 influyó de manera significativa en la promulgación del Decreto del 27 de junio, lo que demostró que al haber claridad en la formulación de metas y mantenerse la coherencia y la continuidad en la gestión organizativa, las metas tienden a convertirse en realidades.

Con relación a la nueva Constitución de 1881 es conveniente señalar que mantuvo intactos los preceptos relativos a la educación estipulados en la Constitución anterior, lo que, a las claras, indica que el gobierno de Antonio Guzmán Blanco, durante los tres períodos en que ocupó la primera Magistratura, mantuvo el legado del partido Liberal respecto a la educación primaria.

### **La Autonomía Universitaria en la Etapa de las Primeras Realizaciones**

La Autonomía universitaria se mantuvo oscilando de entre su plena vigencia y las restricciones gubernamentales hasta el año 1858 bajo el régimen de José Tadeo Monagas, quien mediante un Decreto la elimina súbitamente. Desde entonces los Rectores universitarios comienzan a ser designados de manera definitiva por el Poder Ejecutivo nacional perdiéndose tal potestad por un espacio de cien años aproximadamente.

Durante el resto del siglo XIX esta situación se confirmó al extremo de que las autoridades universitarias eran seleccionadas por el poder político, y este hecho se extendió hasta la contratación y destitución del personal docente. En otras palabras, en los tiempos de caudillismo y de constantes “revoluciones” los gobiernos más autoritarios ejercieron un férreo control político sobre el cuerpo docente universitario. Un típico ejemplo de lo señalado lo constituye el mencionado gobierno de José Tadeo Monagas, quien destituyó a cuatro académicos de la Universidad central de Venezuela, incluyendo al polifacético Juan Vicente González. Durante ese régimen, el Parlamento sancionó una ley, la cual estableció la prohibición a la Universidad de contratar individuos desafectos al gobierno republicano. (Carvajal, 2011)

El arribo de Julián Castro al poder implicó un cambio de rumbo con relación a lo planteado, puesto que la anterior ley es derogada y se establece la elección de las autoridades rectorales a través del Claustro universitario. No obstante, es el propio gobierno quien viola esta última disposición al designar al doctor Francisco Díaz Flores como Rector de la Universidad Central en 1858. Asimismo, declaró vacantes todas las cátedras de la UCV y designó a los nuevos docentes.

En definitiva, la Autonomía perdió total vigencia mediante los hechos al comienzo de la segunda mitad del siglo XIX. En ocasiones, era restringida a través de los hechos aunque estuviese vigente en la normativa jurídica educativa.

### **La Instrumentación Jurídica en la Etapa de las Primeras Realizaciones (El Guzmancismo)**

El “Ilustre Americano”, Antonio Guzmán Blanco, quien alcanzó diversos logros en el campo educativo mantuvo una política similar a sus predecesores con relación a la educación superior, pues a pesar de la relevancia de la promulgación del Decreto de

Gratuidad y Obligatoriedad de la Educación, su gobierno intervino en repetidas ocasiones la educación superior.

Entre otras decisiones, Guzmán Blanco declaró vacante la cátedra de Derecho Público en la UCV, ostentada por Felipe Larrazabal, pues éste, de acuerdo al régimen, “se había convertido en conspirador y aliado del enemigo de la causa liberal” (Carvajal, 2011). Asimismo, el gobierno Guzmancista restituye en sus cargos en la UCV a los profesores destituidos de sus cátedras por sus opiniones a través de un Decreto promulgado en 1872. Finalmente, el propio Guzmán Blanco remueve a varios catedráticos de la UCV sospechosos de simpatizar con el Mandatario Francisco Linares Alcántara, quien lo había sucedido durante dos años.

En consideración a lo señalado, Carvajal (2011) expresa que Guzmán Blanco mantuvo una actitud bipolar ante la UCV, a raíz de haber recibido el título de Doctor Honoris Causa en Ciencias Políticas por la Institución y haber sido nombrado Rector de la Institución, cargo que rechazó. Por otra parte, le restituye a la Universidad su plena Autonomía mediante el Decreto del 16 de noviembre de 1880, en el cual establece que esta institución será en lo sucesivo independiente del Ejecutivo Nacional. (Caballero, 1974)

Paradójicamente, el mismo Guzmán Blanco priva a las universidades de sus rentas propias, que en el futuro pasarían a engrosar la Renta General de Instrucción Pública, al obligar a la Universidad a vender sus propiedades a través del Decreto del 12 de junio de 1883 y eliminar de esa manera su autonomía financiera.

Al respecto, Polanco Alcántara (2002) señala que el desempeño de Guzmán ha sido juzgado de manera desfavorable a pesar de la importancia que le confería a la instrucción pública y específicamente a la universidad, lo que se tradujo en la creación de cátedras, la inédita expansión de la matrícula en educación superior, la restauración del edificio del Convento de San Francisco para sede de la universidad, la ampliación de la biblioteca

universitaria, la reforma del sistema de rentas, el suministro de instrumental de trabajo estudio y el cambio de legislación orgánica. Es posible que tanto Guzmán como su Ministro de Instrucción y Martín Sanabria hayan lanzado el Decreto de Autonomía sin estar dispuestos a enfrentarse a sus consecuencias. El autor (2002) concluye señalando que: “fue un acto ilógico, de esos que muchas veces se dan en los gobernantes, quizá por manejar la lógica de manera diferente a la del común de los mortales” (p. 434).

Ratificando su inestable política educativa, Guzmán elimina la Autonomía de manera definitiva al promulgar otro Decreto el 24 de agosto de 1883, el cual establece que el gobierno nombrará libremente al Rector, al Vicerrector y a los catedráticos de la Universidad y se reservará la potestad de remover al citado personal en función de sus intereses. Como es de observar, durante el trienio guzmancista, la Autonomía universitaria perdió su vigencia de manera significativa, lo que se traduce en un período de Retroceso en la universidad.

Esta incómoda situación se prolongará en el tiempo hasta las cuatro primeras décadas del siglo XX, período en el cual los diferentes gobiernos dictatoriales y autoritarios mantuvieron el propósito de controlar políticamente las universidades. Aunque el trienio guzmancista se tornó en un período de grandes logros educativos, el trato conferido a las universidades descalifica a Guzmán Blanco y le genera la opinión desfavorable de los especialistas, tal como lo señala anteriormente Polanco Alcántara (2002).

### Capítulo III

#### El Estado Docente en la Etapa del Retroceso: 1889 – 1936

Desvalorización de la educación. Centralización del poder. Educación elitesca.

Un nutrido grupo de expertos en el área educativa (Márquez Rodríguez, 1964; Rivero Hidalgo, 2011; Carvajal, 2010) coinciden en señalar que el Decreto del 27 de junio de 1870 marcó un hito de gran significación en la historia de la educación venezolana: determinó un incremento de orden cuantitativo, materializado en el aumento exponencial en el número de escuelas de primaria y en la matrícula escolar para la época, y cualitativo en la organización, sistematización y calidad en la práctica educativa que se llevaba a cabo a finales de su trienio en el siglo XIX.

En atención a lo señalado, Márquez Rodríguez (1964) cita a Arcila Farías, quien concluye su opinión sobre Guzmán Blanco señalando que:

Durante todo el período conocido, en la historia con el nombre de septenio el más alto ingreso recibido por la tesorería fue de 32 millones. Sin embargo, a pesar de no haber dispuesto de recursos netamente superiores a los recaudados por los gobiernos anteriores, ni a los que habían de sucederle, incluso a los que encabezó el mismo Guzmán, el septenio es en el siglo XIX el período de más brillantes realizaciones. (p. 75)

A pesar de tales comentarios, al término del mandato de Guzmán, Venezuela continuaba siendo un país con grandes restricciones en lo económico, lo social y lo político. A esta situación hay que añadirle que la gestión de Guzmán impulsada fundamentalmente por su acción personal no tuvo continuidad en la labor desarrollada en el campo educativo por el grupo de gobernantes que lo sucedieron: Crespo, Rojas Paul, Andueza Palacios e Ignacio Andrade.

Al respecto, Goveia de Carpio (1990) expresa que al término del Septenio, primer período gubernamental de Guzmán Blanco, el Ministro de Fomento del Presidente Linares Alcántara, J.R. Pachano, criticó la tendencia decretacionista que prevaleció durante este primer período del régimen guzmancista::

La actual Administración encontró mil escuelas decretadas. Pero no todas en actividad (...) por lo cual el Presidente de la República juzgó más conveniente dedicar su atención a obtener que los mil planteles acordados funcionasen todos, en lugar de continuar decretado escuelas que solamente habían de figurar en los acuerdos de la Dirección Nacional de Instrucción. (p. 41)

Por otra parte, luego de la partida de Guzmán Blanco se promulgó una serie de normativas en el campo educativo, que tuvieron ciertas implicaciones en el desarrollo educativo.

En 1891, el Congreso De la República designa una comisión para que elaborase un plan de acción que guiase la labor educativa del Estado. Entre obstáculos y desafueros, presenta en 1894 un proyecto de Ley de Educación que no llegó a materializarse.

### **Constitución de 1891**

Para el 23 de abril de 1891 se promulga una nueva Constitución durante la presidencia de R. Andueza Palacios, la cual sólo estuvo vigente por un lapso de un año y cinco meses, en virtud de la salida del poder de Andueza. La citada Carta Magna establece en el artículo 13 de su título III que los Estados de la Federación se obligan a establecer la educación primaria y la de artes y oficios y a reservar a los poderes de la Federación las leyes y providencias necesarias para la creación, conservación y progreso de las escuelas generales, colegios o universidades destinadas a la enseñanza de las ciencias. Asimismo, se garantizó la libertad de enseñanza y se requirió que el Poder Público estableciera gratuitamente la educación primaria y la de artes y oficios.

Finalmente, la referida Constitución, en el numeral 19 del artículo 43 del título IV “De la Legislatura Nacional”, le atribuye a la Legislatura Nacional la responsabilidad de promover lo conducente a la prosperidad del país y a su adelanto en los conocimientos generales de las ciencias y las artes. (Medina, 1966)

Este texto constitucional es el resultado de la reforma de la Constitución de 1881, realizada a solicitud del Presidente Raimundo Andueza Palacios, quien como su antecesor, Rojas Paúl, deseaba ampliar su periodo presidencial y trata la materia educativa en los mismos términos que la anterior de 1881, repitiendo literalmente los mismos artículos.

Posteriormente, en 1893, por resolución del 17 de septiembre, se reglamentaron las escuelas federales, las cuales no se ajustaban a los patrones de enseñanza que regían la instrucción obligatoria. Para solventar tal situación, esta resolución estableció algunas normas, las cuales tuvieron muy poco impacto en el desarrollo de la instrucción pública. (Márquez Rodríguez, 1964)

Más tarde, en 1894 se promulgó un decreto reglamentario de instrucción popular, a través del cual se profundizó el plan de estudios de la educación obligatoria. Este pasó a comprender las siguientes asignaturas: lectura, escritura, aritmética, sistema métrico, nociones de historia, geografía y Constitución de Venezuela, ejercicios gimnásticos de salón para ambos sexos y militares para los varones, educación moral y cívica y nociones de agronomía para el medio rural. (Ministerio de Educación, 1955)

A pesar de que la incorporación de nuevas asignaturas significaba un avance con relación a la calidad del plan de estudios de la instrucción obligatoria, el mismo Decreto produjo un retroceso al establecer la obligatoriedad de la enseñanza religiosa, fundamentalmente la Católica, pues se trataba de una concesión hecha al clero en oposición al Decreto del 27 de junio, el cual había impuesto el laicismo en la educación pública. (Márquez Rodríguez, 1964)

En este sentido, es de hacer notar que la Memoria que presentó el Ministro de Instrucción Pública en 1883 al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, ratificó la condición laica de la instrucción pública venezolana y la incompatibilidad del carácter sacerdotal con el ejercicio del magisterio. Al respecto señala que:

En diferentes ocasiones ha declarado el Gobierno que el carácter de la instrucción que se da en las escuelas sostenidas por los poderes públicos es completamente laica, declaratoria fundada en las disposiciones constitucionales que garantizan la libertad religiosa y que hace obligatoria la enseñanza primaria, imponiendo al poder público el deber de sostenerla; por esta razón se ha considerado que para el desempeño el magisterio en las escuelas públicas, no debe tomarse en cuenta la creencia religiosa del individuo; pero que si es incompatible con el cargo de maestro el carácter de sacerdote o ministro de una religión determinada...

Tales contradicciones permiten deducir que el proceso educativo, aun considerado como una especie de panacea para solventar la gran mayoría de los problemas de tipo social existentes para entonces, no era objeto de una planificación ajustada a la realidad: en ocasiones, las metas eran contradictorias; otras veces lo planificado no respondía a las necesidades reales y a las exigencias de la población. Tampoco era extraño observar que se promulgaran Constituciones u otro tipo de normativas con idénticos contenidos, lo que restaba importancia a la educación; tal es el caso de lo referente a educación en las dos últimas Constituciones del siglo XIX y las dos primeras del Siglo XX.

Por otra parte, el Decreto de 1895 sobre instrucción popular imponía una serie de normas de importancia, como por ejemplo, el hecho de que el programa de estudios no se limitaría al desarrollo intelectual del alumno sino que incluiría su desarrollo físico y moral, lo que en la realidad no pasó de ser letra muerta.

Asimismo, el citado decreto introdujo innovaciones impensables para la época, pues estableció la creación de jardines de infancia, escuelas en los cuarteles, buques de guerra, guarniciones, cárceles y fábricas; el decreto también incorporaba escuelas para individuos en situaciones especiales, escuelas diferenciadas para ciegos y sordomudos.

Con relación a la formación de maestros se contemplaba dos escuelas normales: una en Caracas para hembras y otra en Valencia para varones. Por otra parte, el decreto determinó por vez primera los métodos a ser aplicados en la práctica educativa de manera explícita, privilegiando los más sencillos y fáciles de aplicar. Finalmente, se previó un

elemento que incrementaría la sensibilidad social del estudiante, a través de excursiones con los alumnos un sábado de cada mes en turno vespertino en un campo cercano a los alrededores de la población.

En atención al financiamiento de la enseñanza, se eliminaba la Renta de la Instrucción y se remitían los gastos al presupuesto anual, encontrando así una fuente de financiamiento más segura. Al igual que otras normativas similares, este decreto no se materializó en hechos concretos.

Como es de observar, gran parte de los contenidos de esta normativa, muy innovadores para la época, no llegaron a materializarse en la realidad; en tal sentido, se debe concluir que en ésta y en subsiguientes regulaciones no era extraño que se obviarán las condiciones imperantes en la realidad socio-económica del país. Lo que significaba que perdían vigencia aún antes de ser implementados.

### **El Código de Instrucción Pública de 1897**

Luego de la efervescencia en el proceso de instrumentación jurídica acaecida al término del régimen guzmancista, el 3 de febrero de 1897 se promulgó el Código de Instrucción Pública de ese mismo año bajo el mandato del General Joaquín Crespo y el Ministro de Instrucción Pública, Federico Chirinos. Para muchos especialistas se trata del primer Código de Instrucción Pública venezolano, puesto que, a diferencia del promulgado en 1843, éste integra sus disposiciones en un bloque único y no en un conjunto de leyes separadas como el anterior.

Entre los alcances del citado Código se destacan los siguientes:

1. Estipula que la instrucción en Venezuela será pública y privada.
2. Organiza el sistema educativo, y

3. Establece que la Dirección General queda a cargo del Ministerio del ramo y que éste será asistido por juntas especiales. (Ministerio de Educación, 1955)

En términos generales, el Código de Instrucción Pública de 1897 deroga el promulgado en 1843 y constituyó un nuevo intento para introducir orden y organización en la educación venezolana, la cual continuaba siendo irregular y anárquica a pesar de la proliferación de decretos en el área educativa promulgados en el trienio guzmancista. (Márquez Rodríguez, 1964)

Por ello, su propósito fundamental consistió en solventar la anarquía generada por la diversidad de decretos inconexos promulgados durante ese período a través de una ley que integrara esa diversidad de normativas.

En términos generales, el nuevo código mantuvo la clasificación de las ramas de enseñanza al enunciar los diferentes tipos de planteles: escuelas primarias, colegios federales y escuelas normales, universidades, institutos especiales para la extensión y desenvolvimiento de ciertos conocimientos y sus aplicaciones académicas. Asimismo, la enseñanza mantenía sus fines tradicionales, a saber: desarrollar al individuo en sus aspectos intelectuales, físicos y morales.

El régimen educativo comprendería tres grados en la escuela primaria: a) escuela de párvulos, las cuales funcionarían como escuelas anexas a las normales; b) las escuelas de primer grado, las cuales comprenderían la enseñanza obligatoria al igual que en la legislación anterior salvo que se le añadirían ciertas actividades de corte doméstica para las niñas y la educación religiosa optativa para los niños cuyos padres así lo exigiesen; c) las escuelas de segundo grado, complementarias de las anteriores y no obligatorias.

De la misma forma, se crearon las escuelas indígenas, las cuales funcionarían en Caracas con 50 alumnos, todos internos, enviados previa selección por los gobernadores de estados y territorios donde hubiese población indígena. (Márquez Rodríguez, 1964)

Llama poderosamente la atención el trato concedido al magisterio en lo referente a los logros sociales y al estímulo al trabajo en el nuevo código. En el mismo, se determinaba que el docente tendría derecho a su jubilación con el goce de su sueldo completo luego de 25 años de trabajo ininterrumpido.

Por otra parte, se estimulaba su trabajo concediéndole años en favor de su jubilación por la traducción o elaboración de textos destinados a la enseñanza. Este derecho a la jubilación se hizo extensivo a trabajadores administrativos y bedeles.

Con relación a la formación de maestros, ésta se cumpliría en escuelas denominadas normales, creadas para tal fin; en ellas, el plan de estudios comprendería las siguientes asignaturas: pedagogía, declamación, caligrafía, nociones de anatomía, higiene y fisiología, instrucción cívica, gimnasia, música y dibujo. En las escuelas normales femeninas se anexaría métodos de Froebel (Kindergarten), trabajos manuales, economía y labores domésticas. Todo el programa se desarrollaría en un lapso de tres años. (Ministerio de Educación, 1955)

Un aspecto que se debe destacar con relación a este código lo constituye las funciones atinentes al control y la supervisión, las cuales estarían a cargo de una Junta de Instrucción Primaria, con tres modalidades diferentes: seccionales, de distrito y parroquiales, las cuales se encargarían de inspeccionar la educación primaria en general, fundamentalmente el desempeño y la capacidad de los maestros. Las mismas juntas parroquiales tendrían la responsabilidad de supervisar los planteles privados en cuanto a higiene, moral y los castigos impuestos a los alumnos de estas escuelas. (Márquez Rodríguez, 1964)

En franca oposición a normativas anteriores, se hicieron grandes concesiones al clero permitiendo la educación privada de manera irrestricta. En este sentido se eliminaba la orientación al laicismo que prevaleció durante el mandato de Guzmán Blanco.

Por otra parte, el Código de Instrucción Pública de 1897 también destinó un grupo de normas para la educación secundaria. En tal sentido, este nivel comprendería los colegios federales (uno de varones y uno de hembras en cada sección escolar) y las escuelas normales (dos por lo menos, una de varones y otra de hembras). Cada colegio federal, por su parte, contaría con una escuela anexa con los dos primeros grados, las cuales servirían para la práctica de los alumnos en los cursos de pedagogía.

Asimismo, la dirección de estos colegios estaría a cargo de rectores y vicerrectores, quienes debían poseer el título de doctor o de ingeniero y poseer honorabilidad reconocida. Asimismo, los títulos y grados serían otorgados por los colegios oficiales de manera exclusiva y los textos de estudio serían impuestos por el Ministerio del ramo y distribuidos gratuitamente considerando las limitaciones económicas del momento. Esta práctica se había iniciado al término del trienio de Guzmán Blanco en 1888.

Al respecto, Ramos de Francisco (1996) expresa que en los últimos doce años del siglo XIX (1888) aparece la primera medida legislativa en materia de distribución gratuita de textos escolares. Se trata del libro primario “El Lector Americano”, distribuido en tres tomos, el cual fue distribuido en forma gratuita en las escuelas oficiales. Esta norma sentó un gran precedente en el país que posteriormente sería asimilada por sucesivos gobernantes.

En abierta oposición al Código de 1843, el de 1897 no profundizó en normas orientadas a la educación superior.

Como conclusión de la promulgación y aplicación de esta normativa, se puede señalar que a través de la misma se intentó organizar la anárquica educación primaria que prevalecía para la época, pero el instrumento quedó como letra muerta al término del gobierno de Crespo.

Otro instrumento jurídico en el área educativa de finales del siglo XIX que amerita especial consideración consistió en un decreto ejecutivo promulgado el 31 de diciembre de 1898, bajo la presidencia de Ignacio Andrade.

A través de esta normativa se creó un Consejo Superior de Instrucción Pública, integrado por el propio Ministro, quien lo presidiría, un representante principal y un suplente por cada una de las facultades universitarias, dos representantes de la escuela de ingeniería, dos de la instrucción secundaria, dos de la instrucción primaria y dos por la sección de bellas artes. Entre sus atribuciones se destacaban: elaborar programas de estudio y formular métodos de enseñanza; asesorar al Poder Ejecutivo en materias de estudio tomar cargo de la administración y organización educativas; indicar al Congreso las reformas que fuesen concernientes al Código de Instrucción; proponer la contratación de profesores extranjeros cuando fuese necesario; mantener relaciones con las corporaciones científicas pedagógicas y de bellas artes en el exterior; vigilar el cabal cumplimiento de las disposiciones legislativas referentes a la educación y determinar las condiciones que deberían llenarse para el establecimiento de planteles privados.

Márquez Rodríguez (1964) establece la importancia del citado ente en virtud de que:

Sin dudas vino a ser consecuencia del desarrollo de la educación. Y sus funciones, si bien realmente aparecían un tanto desarticuladas, a la larga tendrían que redundar en beneficios para el desarrollo educacional (...) Aquel Consejo Superior de Instrucción Pública constituye el antecedente de lo que hoy es el Consejo Técnico de Educación, de tan útil e indispensable labor. (pp. 88-89)

Durante el mismo año 1898 se promulga el Reglamento para los Colegios Federales de Niñas, el 3 de marzo. Su importancia radica en que en esos colegios se impartiría enseñanzas que pudieran utilizarse para la educación de las masas populares, formando así a las maestras destinadas a laborar en las escuelas primarias y a los profesores para las asignaturas secundarias.

En esta normativa se refleja una sana preocupación por el mejoramiento de la función docente; de allí su importancia en el campo educativo para la época. (Ministerio de Educación, 1955)

En síntesis, como es de observarse, el final del siglo XIX fue prolífico en instrumentos jurídicos en el área educativa, cuyos fines se centraban en el mejoramiento y consolidación del proceso educativo a través del control y supervisión. No obstante, el impacto de estos instrumentos pasó casi inadvertido en virtud de que para la época las condiciones imperantes en el país no habían mejorado considerablemente. La estabilidad política se veía amenazada continuamente por la acción de los diferentes caudillos, quienes azotaban gran parte del país con sus montoneras; la situación socio-económica se veía perjudicada puesto que la economía venezolana se basaba en una incipiente agricultura no competitiva internacionalmente.

En efecto, León (1990) explica esta situación de la siguiente manera:

Durante las últimas décadas del siglo XIX no se presentan cambios sustanciales en la estructura socioeconómica de la sociedad venezolana. El cuadro socioeconómico de entonces corresponde a las estructuras creadas por el liberalismo amarillo en un país cuyo régimen económico sigue siendo de carácter eminentemente agrícola, monoprodutor, sujeto al control de los grupos oligárquicos que monopolizan el comercio de importaciones y exportación. Durante el guzmanato y en los años posteriores, la inversión extranjera no produjo para esta economía ningún beneficio a corto plazo, y en ningún momento impulsó un desarrollo económico sostenido. La economía venezolana seguía padeciendo de la escasez de dinero. (pp. 129-130)

La tendencia a la baja de los precios del café a nivel internacional, desde principios de la década de 1890 hasta los primeros años del siglo XX, el cual representaba el 74,2%

del total de las exportaciones del país, vulnera considerablemente la economía nacional con serias implicaciones en el presupuesto educativo, teniendo una constante tendencia a la reducción a nivel nacional. (Carvajal, 2010). En la Tabla 1 puede observarse cómo el presupuesto educativo, que se sostuvo en ascenso desde 1876, presentó una clara tendencia a la disminución a partir de 1894.

**Tabla N° 1.**

Presupuesto educativo. Venezuela 1870-1900

Años	Bolívares
1869-1870	112.716
1876-1877	447.716
1880-1881	1.624.465
1883-1884	2.500.621
1887-1888	3.343.991
1890-1891	3.758.696
1894-1895	3.242.513
1895-1896	2.723.095
1899-1900	2.854.880

Extraído de Carvajal (2010) La Educación Venezolana del XIX al XXI. (p. 75)

Como es de observar, el presupuesto destinado a la educación disminuyó de manera constante en el último lustro del siglo XIX. Esta tendencia se mantendrá durante los inicios del siglo XX, situación que afectó considerablemente a las escuelas, la matrícula escolar y las condiciones de trabajo de los maestros.

Por otra parte, no había consenso ni coherencia en la formulación de metas educativas, que en ocasiones resultaban antagónicas y excluyentes, condicionando la necesaria continuidad administrativa. En tal sentido, la excesiva promulgación de normativas, una derogando a la anterior, permitían deducir que el tema educativo no era una política de Estado sino que respondía al capricho de los diferentes gobernantes. Tal imprecisión en las metas limitaba sus logros en la cotidianidad.

Asimismo, el proceso educativo mantenía su carácter elitista y academicista, lo que atentaba contra la solución práctica de los problemas sociales que azotaban la estabilidad de la población. Una muy pequeña porción de la población tenía acceso al sistema educativo nacional.

En síntesis, la etapa final del siglo XIX mantiene el Retroceso en el proceso educativo, y los instrumentos jurídicos relativos al área educativa promulgados durante ese período pasaron inadvertidos para la mayor parte de la población, por lo que no dejaron de ser letra muerta al no trascender el período de su eventual promulgación.

### **La instrumentación jurídica en tiempos de Cipriano Castro**

Culmina el siglo XIX con el advenimiento de Cipriano Castro al poder. La situación de la educación nacional no se presenta auspiciosa, puesto que los principales problemas que han azotado al país por décadas persisten; la situación económica se mantiene inalterada; la acción devastadora de los caudillos permanece intacta y la masa poblacional aún no concientiza la necesidad de una sólida formación. El gobierno no está en capacidad de solventar la crisis, pues su única preocupación consiste en conservar el poder.

No obstante, el 1° de febrero y el 4 de julio de 1903 se promulgan sendos decretos de reorganización de la instrucción, ninguno de los cuales establecerá innovaciones de relevancia. Para Márquez Rodríguez (1964) tales decretos respondían más al afán legalista de los ministros Félix Quintero M. y Eduardo Blanco, respectivamente, quienes los promulgan, más por su afán leguleyista que por las necesidades reales de la nación en el campo educativo.

Durante el gobierno de Castro también se promulgaron las Constituciones de 1901 y 1904, las cuales no presentaron ningún tipo de innovación en el campo educativo, por lo que no son objeto de discusión en el presente estudio.

Probablemente la normativa educativa de mayor importancia promulgada durante este período la constituyó el Código de Instrucción Pública de 1904, la cual se caracterizó por haber restringido sensiblemente algunas ramas de la enseñanza oficial.

En el citado instrumento, la educación se estructura en pública y privada; ésta última sería supervisada a través del Ministerio de Instrucción Pública. En el aspecto administrativo, se contaría con un nuevo grupo de funcionarios: superintendentes, intendentes, subintendentes, agentes de instrucción pública y comisionados, quienes cumplirían labores de supervisión y control del proceso de enseñanza y asegurar el cumplimiento de las normas legislativas en materia educativa.

Con relación a la educación media, el Código previó el establecimiento de cuatro escuelas normales, tres escuelas de varones en San Cristóbal, Valencia y Barcelona y una de hembras en la capital de cada estado; también se previó la creación de al menos un colegio nacional para varones y otro para hembras en la capital de cada estado, más dos para cada sexo en el Distrito Federal. En estos colegios se mantendrían los dos ciclos, a saber: un trienio básico o preparatorio y un cuatrienio filosófico, de los cuales sólo el primero se enseñaría en los colegios. A nivel superior permanecían las Universidades de Mérida y Caracas, las cuales mantenían las facultades tradicionales, adicionándoseles las escuelas de farmacia, dental y de parteras, adscritas a la Facultad de Ciencias Médicas. La Facultad de Ciencias Eclesiásticas, a su vez, se dividía en dos cursos, uno de teología y otro de derecho canónico.

Por otra parte, se creó la escuela de agronomía, cuyo plan de estudios consideraba dos secciones: la primaria correspondía a las escuelas de agricultura práctica y la superior,

al Instituto Agronómico de Caracas. Este ente contaría como propósito además de proporcionar enseñanza teórico-práctica sobre agronomía, el de “promover la agricultura nacional con experimentos bien dirigidos y formar ingenieros agrónomos” (Márquez Rodríguez, 1964).

Finalmente, es necesario señalar que aunque esta normativa promovió la educación privada permitiéndoles a particulares la posibilidad de crear instituciones educativas, éstas eran regidas de manera estricta por las autoridades del Ministerio de Instrucción Pública. Entre las mayores restricciones que se le hacía a los planteles privados se cuentan la prohibición de tener cursos de ciencias mayores y sólo se limitarían a ofrecer cursos correspondientes a las materias de enseñanza primaria y al bachillerato en filosofía y letras.

De la misma forma, se obligaba a los directores de instituciones privadas a informar sobre su creación, expresando el nombre del plantel, los programas de estudio y el sistema de enseñanza a emplear. En correspondencia con esta normativa, los programas debían ser idénticos a los de los colegios nacionales, al igual que los libros de texto que se fijaran para los colegios nacionales. En otras palabras, se mantenía un control estricto sobre los colegios privados bajo la advertencia de suspensión en caso de no observarse estrictamente las disposiciones del Código. (Márquez Rodríguez, 1964)

Un elemento innovador del Código consistió en el establecimiento de la inspección médica y de los médicos inspectores de higiene donde se pudiese, quienes deberían atender los planteles al menos una vez al mes.

Finalmente, la supervisión se haría a través de fiscales en el Distrito Federal y en cada uno de los estados, quienes tendrían la responsabilidad de controlar todo lo relativo a sus rentas. No obstante las innovaciones señaladas, su impacto fue efímero; estuvo en vigencia por tan solo un período de un año, al ser derogado por el Código de Instrucción de 1905. Esto indica una planificación incongruente materializada en dos normativas de

similar naturaleza con apenas unas pocas reformas en un período de un año. De ello se deduce la trivialidad de su elaboración o la errada política educativa del gobierno de turno.

### **Código de Instrucción de 1905**

El 18 de Agosto de 1905, el Presidente Cipriano Castro pone al ejecútese de Ley al nuevo Código de Instrucción Pública que deroga el reciente del 20 de enero de 1904.

Realmente no hay una gran discordancia entre ambos códigos puesto que, entre las pocas innovaciones que presenta la normativa de 1905 aparece por vez primera en la historia de la educación venezolana la co-educación, estableciendo en su artículo 19 que las escuelas de segundo grado recibirían estudiantes de ambos sexos y funcionarían separadamente, mientras que las de primer grado serían de varones, de niñas y mixtas.

Con relación a la educación secundaria, los colegios nacionales se estructurarían en colegios nacionales de varones de dos tipos: el primero, correspondiente a un curso preparatorio de dos años y el curso filosófico de cuatro; el segundo tipo de colegios comprendería solamente el curso preparatorio y una fase de enseñanza mercantil con un año de duración.

Castro se encontraba en una situación desfavorable en materia educativa en virtud de que las condiciones no eran las propicias para organizar la entropía que prevalecía en el área para entonces. Tan comprometida se hace la situación que el propio Ministro de Instrucción Pública para entonces, Félix Quintero, en su discurso de Memoria y Cuenta del año 1902, destaca como un hecho grave el reducido número de días hábiles en el calendario escolar. Tal situación se explica porque para comienzos del siglo la educación no se consideraba un elemento fundamental para el funcionamiento del Estado. Otras eran las prioridades, a saber: en principio la eliminación del fenómeno del caudillismo, el cual

venía azotando al país desde hacía varias décadas; en segundo término, la creación definitiva de las Fuerzas Armadas y finalmente la permanencia en el poder.

Es de hacer notar el excesivo deseo de legislar en el campo educativo, al extremo de que se promulgan varios decretos y dos códigos de instrucción pública en menos de una década. Desafortunadamente, la excesiva proliferación de normas no se tradujo en logros concretos. El trato conferido a los docentes fue desconsiderado y la reducción de las escuelas primarias fue notoria.

En educación superior la situación no se tornó diferente y el cierre de las Universidades de Caracas y Mérida así lo determinan. En conclusión, el Gobierno de Cipriano Castro conformó una década excesivamente prolífica en instrumentos jurídicos en el área educativa pero muy limitada en el campo de las realizaciones.

Finalmente, es menester destacar que Fernández Heres (1981) sostiene que la real relevancia del Código de 1905 radica en que se plantea por primera vez en nuestra legislación educativa la co-educación, es decir, la educación impartida simultáneamente a niños de ambos sexos.

Como saldo final del gobierno de Cipriano Castro se podría señalar la eliminación del caudillismo, el inicio de la modernización de las Fuerzas Armadas en Venezuela y el inicio del proceso de centralización del país; éste últimos será continuado, acentuado y perfeccionado por Juan Vicente Gómez, pero en educación, como en otras ramas del quehacer humano, su saldo será fundamentalmente negativo. (Bautista Urbaneja, 2012)

### **La Instrumentación jurídica en tiempos de Juan Vicente Gómez**

Juan Vicente Gómez sucede en el poder a Cipriano Castro, y su mandato, una férrea dictadura basada en una fusión cívico-militar, permaneció intacto por un período de 27 años.

Los primeros años del mandato de Gómez constituyen una transición, basada en el reemplazo político de la causa Liberal restauradora de Cipriano Castro por la Rehabilitación Nacional; con ésta trató de crear un clima de confianza y amplitud democrática como antesala a la verdadera dictadura, a partir de la eliminación del caudillismo, concentrando el poder en su figura.

En materia educativa el gobierno de Gómez se caracterizó por la proliferación de instrumentos jurídicos que en la práctica no se convirtieron en realizaciones concretas. Tal como sucedió con la Constitución de 1909.

### **La Constitución de 1909**

Para 1909 se promulga la primera Constitución de su gobierno en fecha 5 de agosto, enmendando la Constitución anterior de 1904. Al igual que sus predecesoras, esta nueva normativa, garantiza la libertad de enseñanza; lo hace en el numeral 18 de su artículo 23. Asimismo, la citada Carta Magna reserva a la nación la facultad de legislar la Instrucción Pública Superior y la nación y los estados deben asumir la instrucción primaria, gratuita y obligatoria y las artes y oficios de manera gratuita.

En síntesis, la citada normativa no presentó innovaciones con relación a sus pares anteriores, por lo que pasó inadvertida en el área educativa al perder su vigencia casi de manera inmediata.

No obstante, el Dr. Trino Baptista Gómez en su condición de Ministro de Instrucción, decreta el 25 de junio de 1910, el primer Código de Instrucción Pública de la era gomecista.

### **Código de Instrucción Pública de 1910**

El citado Código consta de 278 artículos distribuidos en seis libros: el primero, referido a la instrucción primaria; el segundo, referente a la educación superior; el tercero

trata la situación de las universidades; el cuarto, dedicado a la habilitación de estudios; el quinto, destinado a la enseñanza privada y el sexto, a la renta de la instrucción pública nacional y la instrucción maternal.

En términos generales, el Código de 1910 estableció la distinción entre la educación pública y privada e incluyó la supervisión de los planteles de ambas modalidades por parte de los funcionarios del Ministerio de Instrucción.

Por otra parte, el Código planteó una cierta apertura a la educación femenina con la creación de nuevas escuelas para niñas, las cuales ofrecían educación elemental.

De acuerdo a Bravo y Uzcátegui (2008), entre las innovaciones del Código se cuentan las siguientes:

- 1) Sólo se ofrecía la enseñanza de la doctrina cristiana a los alumnos de primer grado, cuyos padres lo exigiesen expresamente.
- 2) Se prohibía a los maestros imponer a sus alumnos castigos corporales, crueles o afanosos.
- 3) Las aulas universitarias serían de carácter público y cualquiera podía asistir a ellas en calidad de oyente.
- 4) Se estipuló una apertura en las escuelas normales, las cuales quedaban al arbitrio del Ejecutivo de acuerdo a las necesidades reales. Asimismo, se especificó con amplitud su plan de estudios, el funcionamiento de las escuelas anexas, la ejercitación de los maestros y los procedimientos para el examen de grado, entre otros aspectos.
- 5) Finalmente, el citado Código determinó la planificación y el desarrollo de conferencias pedagógicas oficiadas por el director o el profesor de pedagogía

dirigidas al personal docente del plantel con asistencia obligatoria de los docentes de las escuelas de la localidad.

En términos generales, la fundamentación del Código de Instrucción estuvo cargada de buenas intenciones pero su vigencia real fue muy limitada, pues para 1911 el Dr. José Gil Fortoul fue designado Ministro de Instrucción Pública y para el año 1912 crea un nuevo código que deroga lo establecido en el anterior.

### **Código de Instrucción de 1912**

El 4 de junio de 1812 se promulga un nuevo Código de Instrucción Pública, en el cual se refleja la direccionalidad del Estado como gestor de directrices educativas. (Mariño, 2014)

Una de las virtudes del presente código parte del hecho de que fue ideado por el Dr. Gil Fortoul, quien tenía un profundo conocimiento de la realidad educativa venezolana.

Para Márquez Rodríguez (1964), entre sus más importantes prescripciones se encontraban las siguientes:

- 1) En primer término, la prohibición a los extranjeros a trabajar en el área educativa salvo que fuesen necesarios en un área determinada y fuesen contratados para tal fin.
- 2) Se clasifican las escuelas primarias en cinco tipos, a saber:
  - a) Las ambulantes de un solo maestro.
  - b) Las rurales de un solo maestro.
  - c) Las urbanas de un solo maestro.
  - d) Las graduadas incompletas, que abarcaban solamente los cuatro primeros grados y tendrían a su servicio cuatro categorías de maestros y,
  - e) Las graduadas completas que abarcaban los seis grados y serían servidas por seis categorías de maestros.

- 3) Con relación al control y supervisión de la educación, el mencionado Código mantenía los Consejos de Instrucción Pública, pero al del Distrito Federal le fijaba atribuciones especiales. La cantidad de funciones que debían cumplir los integrantes del Consejo era tal que se dispuso que fuesen remunerados.
- 4) Asimismo, se creó el cargo de inspector técnico de escuelas y colegios federales que tendrían entre sus funciones, las de orientar a los educadores sobre técnicas de enseñanza moderna y sobre el arte de dirigir planteles, así como también la de redactar manuales pedagógicos para maestros, estudiar la legislación escolar de países extranjeros y las publicaciones especializadas, que se recibieran para su posible adaptación al entorno nacional.

Con relación a la gestión de Gil Fortoul como Ministro de Instrucción, Luque (1995) expresa que impuso una serie de innovaciones de valía, entre las que se encuentra la celebración del primer Congreso de Municipalidades, donde participan venezolanos de la talla de Pedro Emilio Coll, Luis Razetti y Laureano Vallenilla Lanz, entre otros.

El resultado de este Congreso fue la emisión de un conjunto de memorias y acuerdos con relación a la educación primaria, el perfeccionamiento del magisterio, la enseñanza agrícola, los textos escolares, las casas escuelas, las escuelas de artes y oficios y la higiene escolar.

Por otra parte, durante la gestión de Gil Fortoul se implementan los primeros programas de estudio, instrumentos organizativos de los contenidos a impartir a los alumnos las cátedras de ciencias sociales de la educación básica.

En tal sentido, Mariño (2014) señala que “los primeros programas oficiales (en ciencias sociales) datan del año 1911 y fueron elaborados con carácter provisional por el

Consejo de Instrucción del Distrito Federal a solicitud del entonces Ministro de Instrucción, José Gil Fortoul” (p. 62).

En opinión de Márquez Rodríguez (1964), durante el resto del mandato de Gómez se promulgaron innumerables decretos referentes al área educativa. Entre ellos cabe destacar el Decreto del 28 de febrero de 1914, el cual recogió en un solo cuerpo todo lo relativo al magisterio; de acuerdo al mismo se reconocieron cinco categorías de maestros:

- 1) Los maestros de las escuelas mixtas, a quienes se les exigía certificado provisional de suficiencia en los cuatro primeros grados de enseñanza primaria.
- 2 - 3) Los maestros y maestras de escuelas de primera y segunda clase respectivamente, a quienes se les exigía certificado provisional de suficiencia en los seis primeros grados de la enseñanza primaria.
- 4-5) Los maestros y maestras de las escuelas graduadas, completas e incompletas respectivamente, quienes requerían de diploma normalista de maestros de instrucción primaria. En función de la citada clasificación se formularon normas especiales para su nombramiento. Para su cabal contratación se establecieron concursos de oposición.

Con relación a los beneficios sociales, se concedía tres meses de reposo a las maestras embarazadas y se les ofrecía cierta estabilidad laboral. Asimismo, se estableció un incipiente principio de escalafón para el magisterio primario, mediante un sistema de ascensos a los cuales los maestros tenían derecho cumpliendo ciertos requisitos.

En oposición a lo anterior, se estableció que al ausentarse el docente durante un lapso de noventa días, se le retribuía con la tercera parte de su sueldo; el resto era cancelado por el gobierno al maestro suplente. En caso de que la licencia excediera los seis meses, se consideraba la acción como un abandono de cargo.

Posteriormente, el 19 de diciembre de 1914, aún bajo la gestión de Felipe Guevara Rojas se promulgó un decreto orgánico de instrucción nacional, cuyo propósito consistió en restaurar la plena libertad de enseñanza. El mismo se fundamentaba en el hecho de que la supervisión oficial y la vigilancia de la enseñanza privada resultaban contrarias a la Constitución, la cual concedía plena libertad de enseñanza.

Márquez Rodríguez (1964) explica esta situación de la siguiente manera: “Tal criterio llevó al Poder Ejecutivo a demandar ante la Corte Federal y de Casación la nulidad de las disposiciones legislativas que otorgaban tales facultades. La Corte declaró con lugar la demanda, con fecha 14 de noviembre de 1914”. (p. 65)

Esta sentencia generó un nuevo decreto el 19 de diciembre de 1914, en el cual se estableció pleno derecho a terceros a fundar establecimientos docentes y enseñar cualquier rama del conocimiento sin necesidad de plena licencia. Esto constituyó un apoyo involuntario a la educación religiosa, pues esta sentencia de una manera u otra limitaba el principio del laicismo en la educación instaurado desde el siglo anterior bajo la presidencia de Guzmán Blanco. Esta decisión constituyó un sólido revés al principio del Estado Docente.

Por otra parte, el decreto fue aprovechado para introducir algunas modificaciones en el régimen docente. Así, se clasificó la instrucción primaria en dos ciclos: el elemental con una duración de cuatro años, comprendiendo la etapa obligatoria, y el ciclo superior, con duración de dos años de carácter voluntario.

De la misma forma, se estableció que el año escolar comenzaría el 7 de enero y finalizaría el 15 de diciembre a objeto de contar con una mayor cantidad de días hábiles en el calendario escolar. Finalmente y no menos importante, se organizó de manera definitiva el Consejo Técnico de Educación, cuya reglamentación sobre integración, atribuciones y funcionamiento fue regulada en el decreto del 28 de diciembre del mismo año.

Posteriormente, el 22 de febrero de 1915 se promulgó un nuevo decreto a objeto de organizar la instrucción pública. En esta oportunidad se establecieron dos tipos de escuela: en primer término, las comunes específicamente para niños de 7 a 14 años y en segundo lugar, las escuelas de tipo especial diseñadas para adultos, jardines de infancia, y personas con discapacidad.

Llaman poderosamente la atención los cambios establecidos con relación a ciertas normas relativas al empleo del tiempo docente. Márquez Rodríguez (1964) lo describe en detalle:

En cuanto a horarios escolares, se prescribían normas de gran interés. El trabajo escolar comprendería cuatro horas en las escuelas elementales y cinco en las superiores. Las horas de la mañana serían para las clases que requirieran mayor esfuerzo intelectual, y cada clase no duraría más de 30 minutos en las elementales y 45 en las superiores. No podrían darse más de tres horas consecutivas de labores, y entre ellas se intercalarían 15 minutos de receso, manualidades, etc. Los horarios, por lo demás podrían adaptarse a las condiciones locales. (p. 96)

El decreto in comento también tomó en consideración las condiciones laborales de los maestros al limitar el número de alumnos por aula a un máximo de 60, y la remuneración docente dependería de la categoría de la enseñanza y su tiempo de servicio.

En definitiva, el mayor logro de este decreto consistió en la ratificación de la co-educación, en el cual permite que los circuitos escolares donde sólo hubiese una escuela pública se admitiera el ingreso de alumnos de ambos sexos, aunque también se estipuló que la educación sólo estaría a cargo de maestras.

Es de hacer notar que cada nuevo decreto incluía una nueva clasificación de la instrucción primaria, aun cuando cada uno de los mismos fuese promovido por las mismas autoridades. Tal hecho significa que no existía unidad de criterio, precisión en las metas y coherencia en la elaboración de estos instrumentos o que estos cambios simplemente respondían al capricho de los gobernantes.

Por otra parte, la educación secundaria se reglamentó a través de un decreto promulgado el 8 de marzo de 1915. Los planteles de este nivel lo constituirían los liceos y los colegios, en función de que impartieran enseñanza completa o incompleta.

En consecuencia, la enseñanza comprendería dos ciclos: el primero general de cuatro años y otro especial de dos.

En el desarrollo del proceso pedagógico se asumirían varios principios didácticos, a saber: los métodos irían de lo simple a lo complejo; de lo concreto a lo abstracto y de lo particular a lo general, limitando la memorización de los contenidos a su mínima expresión. Tales principios se han mantenido en vigencia hasta la actualidad.

Por otra parte, se establecieron los programas de estudio; asumiéndose la teoría curricular bajo la óptica de las corrientes conductista y positivista. Con relación a la actividad de aula, en cada nivel se fijó un máximo de treinta horas de clases semanales para los alumnos y de sesenta minutos por hora de clase. Asimismo, se limitaba la cantidad de alumnos por curso a un máximo de 40, y se autorizaba la creación de secciones paralelas cuando se pasase de ese límite.

También se incluyeron innovaciones con relación al trabajo individual de los alumnos, puesto que se les permitía inscribir una o más asignaturas aisladas en función de su disponibilidad de tiempo, e inclusive se admitían oyentes en el aula. Finalmente, la remuneración del docente se realizaría en función de su desempeño y su tiempo de servicio.

En definitiva, este nuevo decreto del 22 de febrero de 1915 presentó una serie de innovaciones, que flexibilizaron la labor docente. Por vez primera se consideraría la teoría curricular bajo la óptica de las corrientes conductista y positivista, las cuales mantenían plena vigencia en el exterior.

Posteriormente, el 10 de marzo de 1915 se promulgó otro decreto, dedicado esta vez a las escuelas nacionales. De acuerdo a esta normativa, las escuelas normales tendrían una clasificación de dos tipos: primarias para formar maestros de instrucción primaria, y superiores para profesores de educación secundaria y educación normal. Asimismo, al igual que en educación primaria y media, se asumieron los métodos pedagógicos más innovadores para la época. (Márquez Rodríguez, 1964)

El Ministro de Instrucción, Felipe Guevara Rojas, quien se caracterizó por su prodigalidad legislativa, concluye su gestión con la promulgación de la Ley Orgánica de Instrucción de 1915, la cual no generó innovaciones educativas de ninguna naturaleza; su propósito real consistió en compilar los instrumentos jurídicos recientemente promulgados en un solo cuerpo contentivo de tales normativas promulgadas durante su gestión.

Es de observar que el aspecto más importante de esta ley consistió en que se eliminaba la renta de la instrucción pública y se remitían los gastos al presupuesto nacional. (Bravo Jáuregui y Uzcátegui, 2008)

Una vez concluida la gestión del Ministro Guevara Rojas, asume el cargo el Dr. González Rincón, en cuya gestión se promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública el 25 de junio de 1921, la cual en opinión de Márquez Rodríguez (1964) no introdujo nada sustancial en el régimen legal educativo venezolano.

Esta normativa sólo introdujo la rama de la educación materna para los niños menores de siete años deambulantes en las calles, cuyas madres tuvieran que trabajar fuera de sus hogares.

Al citado ministro le cupo el honor de crear el Reglamento de Educación Física el 17 de septiembre de 1921, el primero de su clase en el país, González Rincón también

promulgó sendos decretos que reglamentaron la educación física el 2 de diciembre de 1922 y el 19 de diciembre de 1923 respectivamente.

Asimismo, Gonzáles Rincones promulgó la Ley de Certificados y Títulos Oficiales el 25 de enero de 1923, la cual restituyó las restricciones a la libertad de enseñanza al establecer el control oficial en el otorgamiento de certificados y títulos correspondientes a la enseñanza privada.

Posteriormente el 20 de mayo de 1924, se promulga una nueva Ley de Instrucción, la cual en abierta contradicción con la Ley de Instrucción Pública de 1821, suprime todo lo concerniente a las escuelas maternas y estipuló que las materias relativas a la nacionalidad sólo podrían ser dictadas por docentes venezolanos.

El 4 de junio de 1924, se crea la Ley de Instrucción Superior y Especial, primera que se dio sobre dichas ramas, independientemente de las restantes ramas de educación práctica que se ha extendido hasta el presente.

Finalmente, el 19 de agosto de 1924 se dictó el Reglamento de Liceos, Colegios y Cátedras de Instrucción secundaria, la cual trajo como única innovación la figura del Consejo de Profesores, que deberían celebrarse al menos una vez al mes con el propósito de estimular el desempeño del cuerpo docente.

Es de hacer notar que durante el régimen gomecista se promulgaron cuatro nuevas Constituciones en los años 1925, 1928, 1929 y 1931, ninguna de las cuales presentó innovaciones en materia educativa y cuyo propósito central consistió en alargar o recortar los períodos gubernamentales en atención a las necesidades e intereses del gobernante de entonces, Juan Vicente Gómez. (Bautista Urbaneja, 2012)

Con relación a la normativa jurídica promulgada durante el régimen gomecista, es necesario aclarar que se incrementó considerablemente con relación a los gobiernos

precedentes. En tal sentido, diferentes autores (Carvajal, 2011; Márquez Rodríguez, 1964; Narváez, 2007) coinciden en señalar que se trataba de una manía legislativa en el área educativa, la cual no generó cambios significativos en el área.

En atención a lo señalado, conviene expresar que los ministros que operaron durante el régimen gomecista, se caracterizaron por ser prolíficos en el área de instrumentación jurídica; tal es el caso de José Gil Fortoul, Felipe Guevara Rojas y Rafael González Rincones. Estos, a pesar de incluir algunas innovaciones en el área educativa como la creación del Consejo Técnico de Educación –importante organismo que se mantuvo vigente hasta finales del siglo XX– y de profundizar la coeducación en el país y el principio de libertad de enseñanza, lograron muy pocas realizaciones que tuvieran un fuerte impacto en la calidad educativa nacional.

Las respectivas normativas de los referidos ministros se caracterizaron por presentar serias contradicciones, repeticiones y omisiones, que más que orientar a logros concretos en el área educativa, mantuvieron el caos y la anarquía en el área. Por ello, en la presente investigación a este período se le ha denominado como la etapa del Retroceso en la conceptualización venezolana del principio de Estado Docente.

En relación con los logros educativos alcanzados durante ese período, lo señalado es confirmado por Especialistas del área como Márquez Rodríguez (1964) y Salcedo Bastardo. Al respecto, el primer autor (1964) ofrece el siguiente comentario:

Durante los últimos veinte años del gomecismo en educación languideció dentro de los cánones fijados por la copiosa legislación de Guevara Rojas. Ninguna o muy poca importancia tuvieron en efecto, los decretos y resoluciones dictados durante ese período, al menos en cuanto no introdujeron nada sustancial en el régimen legal de nuestra educación. (p.98)

Continúa el autor (1964) señalando que:

En materia educativa, como en muchas otras, el panorama venezolano no podía ser más desolador. Pese a los esfuerzos que en determinados momentos se realizaron, debido más que todo –según ya se ha aclarado- a la acción individual, y de hecho aislada, de algunos destacados personajes, aquel año nuestra educación seguía siendo para ínfimas minorías, mientras las grandes masas de población, particularmente los sectores proletarios urbanos y rurales, permanecían totalmente al margen de los beneficios de la civilización y la cultura. (p. 99)

Salcedo Bastardo (1970), por su parte, señala que:

Al término del gobierno de Juan Vicente Gómez a raíz de su muerte en 1935, la situación de la educación en el país era deplorable. A la muerte de Gómez, el 60% de los habitantes mayores de 18 años era analfabeta y el 80% de los niños no asistían a la escuela. La matrícula en educación primaria a nivel nacional era de 123.000 alumnos. Para la época se contaba con un total de 1919 maestros federales, de los cuáles únicamente 60 eran titulados. Las dos grandes normales de Caracas y Valencia contaban con un total de 115 estudiantes. En el territorio nacional apenas funcionaban tres liceos y 15 colegios federales y el total de estudiantes de educación superior se contaba en 1500 alumnos. (p. 63)

En definitiva, los logros alcanzados durante el trienio guzmancista, que en el siglo anterior significaron un gran esfuerzo para llevar la instrucción al pueblo, se fueron desfigurando al paso del tiempo y alcanzaron su mínima expresión. Ello, como producto de que el espíritu civilizador de las décadas de los 70 y 80 del siglo XIX cedió paso a las ambiciones de permanecer en el poder.

La problemática educativa se explica parcialmente por los graves problemas socio-económicos que al término del régimen gomecista prevalecían en el país. Asimismo, llama la atención el hecho de que al escaso número de docentes para entonces, se añade su falta de preparación, cuestión que explica el fracaso educativo de entonces, en el entendido que el educador constituye la piedra angular del proceso educativo.

Este hecho presenta diferentes aristas; en primer término, por la incipiente formación docente que además de ser extremadamente limitada pues sólo había tres escuelas normales para la época (dos federales y una privada) que recibían un total de 141 alumnos (Márquez Rodríguez, 1964) se presentaba sumamente deficiente. Esta escasez de

maestros convirtió la docencia en una actividad insignificante, la cual solía ser desarrollada por cualquiera que no tuviera una relativa formación cultural y/o profesional. Es de recordar que para la época se contaba con alrededor de 60 docentes graduados. A ello habría que añadirle las indeseables condiciones de trabajo del docente materializadas en una bajísima remuneración y un muy reducido acceso al material de apoyo docente. Vale la pena revisar el mensaje del Ministro de Educación de 1937 al comentar el problema educativo:

Sin temor a errar puede decirse que éste (la carencia de maestros) conjuntamente con el presupuesto, es el mayor problema que pesa sobre la educación en Venezuela. Si el gobierno quisiera en un momento dado un número considerable de escuelas para intensificar la lucha contra el analfabetismo, no hallaría maestros para esas escuelas, más aún, si se hiciera una revisión minuciosa de la capacidad técnica del magisterio venezolano, se hallaría un porcentaje alarmante de maestros improvisados y por tanto, inconscientes e incapaces; de aquí que la mayoría de nuestras escuelas públicas no respondan por sus frutos a las necesidades del país y a los deseos de gobierno y pueblo. En cuantas ocasiones se mantiene una escuela clausurada por no hallarse un maestro semicapaz que pueda hacerse cargo de ella. Cansados estamos de escuchar la célebre expresión de que quien no sirva para nada o quien no consigue trabajo, se busca una escuelita, viéndose con ésta que aún no ha dejado de ser la educación nacional una rama de la beneficencia pública.

En términos sintetizadores, lo expuesto sobre el período que va desde 1889 hasta 1936 puede expresarse de la siguiente manera. Al término del gobierno de Guzmán Blanco se evidencia un marcado deterioro del proceso educativo, incluyendo de su formulación jurídica: sus sucesores, Linares Alcántara, Rojas Paul, Joaquín Crespo, Cipriano Castro y Gómez, entre otros, se dedicaron casi exclusivamente a la eliminación del caudillismo y a la creación del ejército nacional, lo que consolidaría el centralismo y sus deseos de mantenerse en el poder, dejando de lado el problema educativo tanto en la práctica como en el escenario jurídico. Prueba de ello son las dos últimas Constituciones del siglo XIX y las primeras del siglo XX, las cuales omitían cualquier consideración al citado hecho educativo. En la práctica, se evidenció una fuerte reducción de las escuelas en funcionamiento, lo que incidió en una notable reducción de la matrícula escolar. Estos

hechos justifican la denominación de Retroceso para este período de la evolución del principio de Estado Docente.

### **La Instrumentación Jurídica a Nivel Superior en la Etapa del Retroceso**

La educación superior no varió considerablemente en el período que va de finales del siglo XIX. Al término del régimen gomecista; se mantienen las mismas universidades, la educación continua siendo elitista y carente de practicidad; en otras palabras, resulta academicista. La instrumentación jurídica en asuntos de educación superior abunda pero no influye considerablemente en el mejoramiento del proceso educativo y la Autonomía se ve amenazada durante los diferentes gobiernos.

Este último aspecto se ve afectado por la acción de los diferentes gobiernos: de Guzmán Blanco a Gómez pasando por Rojas Paul, Linares Alcántara, Crespo y Cipriano Castro, entre otros. El dominio de la Universidad genera un gran provecho en los diferentes gobiernos, debido que una universidad que forme el recurso humano necesario para el desarrollo social y que se mantenga en paz es un objeto muy valioso para los gobernantes.

Al respecto, Leal (1983) señala:

Para alcanzar una universidad autónoma, sin aduanas para el pensamiento, con libros de las más heterodoxas doctrinas filosóficas, con pleno derecho a la elección de sus autoridades académicas, se necesitan años y siglos de lucha. (p. 83)

En síntesis, la historia de la universidad durante la etapa del Retroceso está plagada de problemas y amenazas provenientes de gobiernos de corte personalista, casi todos de carácter militar. Éstos se reservan la potestad de designar y remover las autoridades de la universidad y del personal docente, el derecho de expulsar y apresar a estudiantes, quienes no les son afectos y manejar las instituciones universitarias a través de sus formas de financiamiento.

La actividad universitaria se vio seriamente afectada durante la totalidad del siglo XIX al igual que en la mayoría de las instituciones del país. Sufre los rigores de la guerra; en primer término por la Independencia del país hasta 1824; en segundo lugar, las diferentes guerras montoneras provocadas por el caudillismo durante el resto del siglo y finalmente, la Guerra Federal (1859-1863), acción bélica que dejó exhausta a la ya deteriorada economía venezolana en ese período y que influirá definitivamente en la gestión del Ejecutivo hasta finales del siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX.

Tales confrontaciones generaron serias implicaciones en el orden administrativo, académico y financiero en estas casas de estudio, fundamentalmente en su institucionalidad y autonomía. Estas se vieron afectadas en mayor o menor grado a partir de su relación con las diferentes autoridades, que rigieron la vida nacional inclusive más allá de la centuria. Carmona Rodríguez (2007) ofrece una semblanza del impacto de la acción bélica en el campo educativo a finales de siglo:

La instrucción pública desaparece, la educación del pueblo se abandona, cuando todo el interés se halla concentrado en el absorbente espectáculo de la guerra. Es el momento en que todos son perseguidores o perseguidos; cuando el que no es violento es tratado de indolente, si no de traidor ¿Quién ha de pensar en educación ni en instrucción? (p. 102).

Haciendo una breve revisión de la situación a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se puede observar que la primera gran agresión a la universidad venezolana se materializó con el Código de Instrucción Pública de 1848. Este fue promulgado durante el primer gobierno de José Tadeo Monagas, quien permitió la injerencia del Poder Ejecutivo en el régimen universitario, muy específicamente en el nombramiento y remoción de los catedráticos. En tal sentido, la citada normativa establece que: “No podrán proveerse las cátedras en propiedad ni en interinato en personas desafectas al gobierno republicano o sospechosas de su amor al espíritu democrático del sistema en Venezuela”.

La situación de la educación universitaria se tornó tan dramática durante el siglo XIX que Antonio Guzmán Blanco, el presidente con mayores realizaciones en ese nivel educativo, mantuvo una actitud controversial frente a la universidad. Al comienzo de su gestión promulga un decreto que ratifica la total Autonomía de la universidad en el orden académico, administrativo y financiero, el cual fue derogado por otra normativa promulgada el 24 de septiembre de 1883; ésta establece que el rector y el vicerrector serían nombrados libremente por el Ejecutivo Federal, quien, a su vez, nombraría a los catedráticos a partir de una terna nombrada por el rector.

La crítica dirigida a la gestión de Guzmán Blanco proviene de diversas fuentes: por una parte, se le reconoce una serie de realizaciones que favorecieron a la Universidad de Caracas, entre las que se encuentran las siguientes: 1) estimuló la creación de nuevas cátedras; 2) restauró el edificio conventual de San Francisco, el cual se convirtió en la Real Universidad de Caracas; 3) instaló la biblioteca y el paraninfo de la universidad y, 4) reformó la fachada de la universidad, convirtiéndose así en un benefactor de esta casa de estudios.

No obstante, el citado mandatario causó graves daños a la universidad al despojarla de sus propios bienes, lo que posteriormente obligaría a la universidad a depender en lo adelante del presupuesto nacional. Márquez Rodríguez (2009) lo explica de la siguiente manera:

Con ello se instituye de manera definitiva un sistema de financiamiento que, aun existiendo la autonomía universitaria, entraba, mediatiza y muchas veces aniquila el sistema autonómico, toda vez que deja en manos del Ejecutivo un instrumento infalible de control de las universidades mediante la entrega discrecional de los recursos asignados en la Ley de Presupuesto. (p.103)

La autora continúa su relato exponiendo la visión de Luis Sanojo, un periodista de finales del siglo XIX, quien en un artículo publicado por El Federalista, un diario caraqueño de la época, expresa:

El estado de las universidades de la República es verdaderamente oprobioso. Dependientes hasta el último extremo de la legislatura y del Ejecutivo Nacional, no tienen iniciativa de ningún género y con frecuencia vemos a sus jefes consultando al Ejecutivo a que autoridad correspondía conocer la renuncia de un doctor que había sido elegido para rector. Podríamos enumerar multitud de consultas tan indecorosas como ésta. (p. 103)

Como se ha señalado en reiteradas ocasiones, la autonomía universitaria se mantiene cercenada a lo largo del siglo XIX; prueba de ello lo constituye la promulgación del Código de Instrucción Pública de 1897, bajo el mandato de Joaquín Crespo. Mediante esta normativa, el Ejecutivo se reservaba el derecho de designar y revocar a las autoridades y al personal docente de estas casas de estudios.

Como es de observar, tales medidas fortalecen el dominio del Estado en el sector educativo, asumiendo el control de la educación en todas las áreas y niveles, cuestión que se mantendrá incólume hasta comienzos del siglo XX, durante los gobiernos de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, quienes mantuvieron una férrea actitud ante los actores universitarios.

Un claro ejemplo de lo señalado lo constituye el gobierno de Cipriano Castro, quien a comienzos de siglo clausura dos de las cuatro universidades existentes para entonces: la Universidad del Zulia y la Universidad de Carabobo, por razones políticas.

Por otra parte, la Universidad de los Andes no corrió con mejor suerte, pues en el año 1903 Castro promulga un nuevo Código de Instrucción Pública en el cual se reorganiza la educación superior; simultáneamente, el ejecutivo destituye al Rector Carraciolo Parra, y en 1905 elimina facultades, reduciendo su oferta académica a tan solo dos facultades: la de Ciencias Políticas y Ciencias Eclesiásticas. (Carvajal, 2011)

Con relación a la Universidad Central, Castro no fue menos intervencionista; en mayo de 1901 apresó y expulsó a varios estudiantes, destituyó al Rector Santos Dominici y lo sustituyó por el Doctor José Antonio Baldó. En síntesis, el gobierno de Cipriano Castro

presentó muy pocos logros educativos y muchas obstrucciones a la educación superior en virtud de que su prioridad en el gobierno consistió en mantenerse en el poder tratando de eliminar el caudillismo y organizando las Fuerzas Armadas Nacionales, situación que continuó, consolidó y mejoró Gómez durante su mandato de 27 años.

Es a partir de 1912, con la reforma de Gil Fortoul, que la estructura educacional en Venezuela se define. Posteriormente Felipe Guevara Rojas, en su condición de Ministro, la concierta con los directores del Nuevo Régimen de Instrucción Pública. (Carmona Rodríguez, 2007)

A través del citado instrumento legal se crearon nuevas facultades y escuelas en la Universidad Central; tal es el caso de la Facultad de Matemáticas y Física, anteriormente llamada Facultad de Ciencias Exactas. Asimismo, mediante este código se eliminó la facultad de Filosofía y Letras y se clausuró la universidad por orden del Ejecutivo.

Asimismo, en julio de 1916 se promulgó la Ley de Instrucción Superior, la primera de su tipo, mediante la cual se autorizó la libertad de estudios y se creó escuelas superiores autónomas de Ciencias Eclesiásticas, Ciencias Políticas, Ciencias Médicas, Ciencias Físicas y Matemáticas y además de Filosofía y Letras. A pesar de ello, la universidad permaneció inactiva hasta 1928 cuando el Vicerrector, Carraciolo Peña León, reinstaló de nuevo la Universidad central de Venezuela.

Posteriormente en el año 1924, el Ministro de Instrucción, Rubén González, a través de la legislación aún vigente ajustó los desarreglos que había producido la legislación de 1914. En ésta se otorgaba la absoluta libertad de enseñanza y limitaba al Estado Nacional su potestad de ejercer acciones que controlaran los procesos de enseñanza, empleados en las diferentes instituciones educativas, particularmente las universitarias. (Carmona Rodríguez, 2007)

Por lo tanto, el legado dejado por Gómez en asuntos de educación superior fue muy escueto. En tal sentido, el gomecismo fue incapaz de mejorar la situación educativa hasta el punto siquiera de igualarla con el tope histórico que había alcanzado el guzmancismo medio siglo atrás

Durante el mandato de Gómez, se mantuvo una férrea represión contra autoridades, catedráticos y estudiantes, quienes terminaron en la cárcel o en el exilio cuando se mostraban desafectos al régimen. Por otra parte, la educación mantuvo su condición elitista, ya que no estuvo al alcance de la mayor parte de la población.

En síntesis, el saldo que presenta la legislatura gomecista en el campo de la educación universitaria resulta negativo debido que entre otras acciones, intervino y cerró la Universidad Central de Venezuela por un período de diez años, contribuyendo así al fracaso educativo del país.

En tal sentido, es necesario mencionar que ante esta situación de subordinación casi absoluta, los estudiantes se vieron obligados a asumir el rol de principal factor de oposición al gobierno gomecista.

Como consecuencia de este sometimiento, se organizaron en forma clandestina y generaron interminables protestas contra el régimen. De ese nutrido grupo de estudiantes surge “la generación del 28”, un grupo de jóvenes líderes desafectos al gobierno, quienes dieron origen a nuevas organizaciones políticas, que conformaron los nuevos instrumentos de lucha contra el régimen gomecista y los gobiernos venideros hacia la conciencia democrática. Entre ellos, se destacaron activistas como Rómulo Betancourt, Jóvito Villalba y Miguel otero Silva, entre muchos otros, quienes ocuparían posiciones vanguardistas en la Venezuela del futuro.

Por otra parte, la Universidad de los Andes pasó por angustiosos períodos de austeridad durante los primeros años del gomecismo pese al esfuerzo de rectores como Ramón Parra Picón, Diego Carbonell y Gonzalo Bernal.

A favor de los logros del régimen gomecista, se puede señalar que el mandatario se rodeó de los más brillantes intelectuales de la época, entre los que se cuentan José Gil Fortoul, Samuel Darío Maldonado, Laureano Vallenilla Lanz, Felipe Guevara Rojas, Pablo Acosta Ortiz y Rubén González, entre otros. Estos intentaron la transformación educativa del país, pero el manifiesto deseo de permanecer en el poder de manera indefinida, la desorganización que prevalecía en el proyecto gubernamental con todas sus contradicciones y la aún deficitaria economía venezolana, impidieron la reorganización educativa y el paso de Venezuela hacia la modernidad durante este período.

## Capítulo IV

### El Estado Docente en la Etapa de la Consolidación (1937 – 1999)

Masificación de la educación. Pacto social. Factor de movilidad social.

Tras la muerte de Gómez, se inicia una nueva etapa en la educación venezolana. El mandato de su sucesor, Eleazar López Contreras se caracteriza por una profundización en la elaboración de Políticas Públicas relativas al tema social; entre ellas se destacan las referentes a los derechos humanos, la salud y la educación fundamentalmente. En el área educativa específicamente, aparecen iniciativas innovadoras que eventualmente darán impulso inusitado a la educación nacional.

No obstante, no se trataba de una tarea sencilla. Al iniciarse López Contreras en el poder, en todo el país apenas se cuentan 2.161 escuelas que, comparadas con las 1.026 que existían para el año 1.900, en poco más de un tercio de siglo mostraban un incremento irrisorio a pesar del constante crecimiento demográfico. Para entonces se estimaba la población nacional en 3.491.154 habitantes. (Fuenmayor, 1949 en Mariño, 2014)

Los diferentes estudios realizados en torno a la materia educativa indican que apenas un 19% de la población en edad escolar tenía pleno acceso a la educación primaria en virtud de que los integrantes de los estratos más deprimidos socioeconómicamente debían integrarse al mercado laboral desde muy corta edad. El analfabetismo alcanzaba alrededor del 80% de la población total. Para Fermín (1985) la situación educativa reflejaba el estado de cosas imperante en el país:

El Ministerio de Educación se encuentra con problemas de escasez de recursos económicos, carencia de actividad y dinamismo en el despacho. La realidad de la educación estaba marcada por contar con pocas escuelas y las existentes adolecían de recursos y material didáctico; los niños recibían clases en el suelo o cajones; los maestros estaban desamparados. Ser maestro implicaba tener un alto espíritu de vocación de servicio y trabajo. (p. 162)

Por otra parte, Peña Rosales (2001) presenta las afirmaciones vertidas por el Ministro de Educación de entonces, el escritor Rómulo Gallegos, en la introducción de la Memoria y cuenta que presentó al Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936, uno de los más contundentes diagnósticos de la realidad educativa de entonces:

Casi nada digno de mención ocurrió durante el año de la cuenta con respecto a la educación nacional, como bien se comprueba en la sección de documentos. Las escuelas y colegios prosiguieron su funcionamiento rutinario más o menos estéril, sin evaluación alguna y con la más insuficiente dotación de mueblaje y de material de enseñanza como lo dejan ver unánimemente los informes de los inspectores técnicos en cuanto a las escuelas primarias y de los directores de colegios y liceos en lo relativo a bachillerato.

En el citado informe, Gallegos plantea la necesidad de incrementar el número de escuelas primarias, las cuales no sólo debían llegar a las grandes orbes sino hasta los poblados más apartados de la geografía nacional. Asimismo, establece que para que se cumplan las metas educativas no basta con remunerar bien al maestro sino que es preciso dotar a las instituciones educativas con material pedagógico, mobiliario e infraestructura para tal fin.

En el mismo orden de ideas, es notorio el hecho que uno de los más graves problemas que afectaban al sistema educativo para entonces, lo conformaba la insuficiencia de las edificaciones educativas. Por ello, el 20 de diciembre de 1935 el Presidente Eleazar López Contreras promulga un decreto que ordena la construcción de 510 escuelas rurales, señalando que: “cada plantel llámese escuela o colegio debe tener su local propio, pero en todo caso apropiado a su objeto y siempre de acuerdo con las leyes de higiene escolar”.

Al respecto, Peña Rosales (2001) considera la importancia de este decreto, el cual le confiere una mayor atención a la educación rural, en virtud de que la distribución espacial de la población venezolana para entonces seguía siendo básicamente rural y de que la consideración hacia ese sector hasta finales de la era gomecista había sido

prácticamente nula. Por otra parte, se privilegiaba la educación urbana, con lo cual era obvio que si el sistema educativo no tenía un carácter completamente elitista, era al menos excluyente.

Es a partir de López Contreras cuando Venezuela inicia la compleja travesía de insertarse en la modernidad, pues desde sus inicios el gobierno lopecista visualiza la educación con un prisma diferente.

En tal sentido, se toma una serie de medidas que implican un avance considerable en materia educacional. No obstante, se trataba de un grupo de reformas controladas, por tratarse de un período de transición en el aspecto político y socioeconómico, cuyo propósito era transformar el país bajo la premisa de que las élites debían regir a la sociedad venezolana: en el gobierno prevalecía el criterio de que una buena gestión gubernamental se fundamentaba no en la mayoría sino en los mejores.

Satisfacer las demandas educativas de la población no resultaba una tarea sencilla, puesto que el financiamiento de la educación aún no estaba asegurado. En tal sentido, es necesario señalar que en la medida que la matrícula escolar se incrementaba, la educación generaba mayores costes, situación que se profundizaba con el desorden administrativo imperante en el Ministerio de Educación.

A pesar de esta serie de limitaciones y condicionamientos, es posible afirmar que para entonces se sientan las bases de un proceso de modernización, tal como lo destaca el Ejecutivo Nacional (1985) en los Decretos y memorias (1936-1941):

El presupuesto para la educación inicia un aumento relativo, lento pero progresivo. Valga apuntar que para 1935 existía un total de dos mil ciento sesenta y una (2.161) escuelas de las cuales mil trescientos setenta y dos (1.372) eran federales. Para 1939 asciende a un total de cinco mil cuatrocientos noventa y nueve (5.499), de las cuales dos mil trescientos veinticinco (2.325) eran federales. (pp. 35-36)

El espíritu de libertad que experimentaba la sociedad venezolana motivó a la población a realizar una serie de demandas a fin de mejorar su calidad de vida traducida en

la atención de sus necesidades fundamentales: salud, educación y seguridad, entre otros. En tal sentido, el nuevo gobierno se enfrentaba a una Venezuela deteriorada en lo social, cultural y económico, que requería de aires democráticos de participación ciudadana negada por mucho tiempo.

Una de las manifestaciones más importantes la constituyó la acaecida el 14 de febrero de 1936, cuando el pueblo de Caracas se sublevó ante las medidas tomadas por el gobierno de restringir ciertos derechos como el de emitir opiniones con libertad. Posteriormente, surgen ciertas agrupaciones políticas y se comienzan a reactivar las ya existentes. Es así como reaparecen la Federación de Estudiantes de Venezuela (FEV), organización que lidera la protesta del 14 de febrero.

En lo político, ese año se fundan la Unión Nacional Republicana (UNR) y la Organización Venezolana (ORVE), formadas por jóvenes venezolanos como Mariano Picón Salas, Rómulo Betancourt y Raúl Leoni, entre otros, quienes proponen soluciones al grave problema del analfabetismo, la capacitación docente, la formación de técnicos, las reformas universitarias y el fomento de valores nacionalistas. (Luque, 1995). Otras agrupaciones políticas surgidas durante ese año como el Partido Republicano Progresista (PRP) y el Partido Democrático Nacional (PDN) ofrecen una serie de alternativas en beneficio de la educación. Inclusive la voz del magisterio se levantó reclamando cambios en el campo educativo.

Tales acciones obligaron al general López Contreras a emitir un programa de gobierno denominado “Programa de Febrero”. Este fue presentado al país el 21 de febrero de 1936, como respuesta a las múltiples protestas de la ciudadanía; plantea lineamientos en materia política, social, económica y educativa, y sería la propuesta gubernamental a objeto de iniciar el proceso de transformación que el país requería.

Con relación al proceso educativo, el programa consideraba los siguientes aspectos:

- 1) Mejoramiento del sistema educativo a través de las siguientes acciones:
  - a) La profesionalización de los maestros como elementos fundamentales del proceso educativo.
  - b) La lucha contra el analfabetismo.
  - c) La reorganización de las escuelas normales.
  - d) La reorganización las escuelas primarias tanto urbanas como rurales.
  - e) La fundación de escuelas primarias experimentales.
  - f) La construcción de edificios para escuelas primarias modelos.
  - g) Divulgación cultural mediante escuelas ambulatorias, conferencias, medios impresos y radiofónicos.
  - h) Protección de las iniciativas privadas que tendiesen a establecer educación popular.
  - i) Establecimiento de bibliotecas populares.
- 2) Creación de un instituto de educación física para la formación de los enseñantes del área, incluso el apoyo a los boys scouts y otras organizaciones similares.
- 3) Reorganización de los liceos a fin de formar el carácter y conferirle la adecuada formación académica para su ingreso a las universidades y escuelas técnicas como la creación de un Instituto Pedagógico para la formación de profesores de educación secundaria.
- 4) Creación de las escuelas de artes y oficios adecuadas a las necesidades y características de cada región.
- 5) Reorganización de las universidades con la inclusión de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

- 6) Creación de un Instituto Politécnico comprendiendo escuelas de química, mecánica aplicada y minería, entre otras.
- 7) Creación de un Consejo Nacional de Investigación dependiente del Ministerio de Instrucción Pública para el estudio de los grandes problemas técnicos nacionales.
- 8) Creación de la Escuela Superior de Agricultura y Veterinaria y de escuelas agrícolas en puntos estratégicos de los diferentes sectores del país.
- 9) Creación de cátedras ambulantes de agricultura. (López Contreras, 1936).

En síntesis, el “Programa de Febrero” constituía una serie de acciones integradas que, en conjunto, debían incidir favorablemente en la situación del sector educativo nacional. El mismo consideraba innumerables aspectos que no se habían atendido en el pasado o cuando lo hacían resultaban políticas aisladas.

No obstante, a pesar de esta propuesta gubernamental, las exigencias gremialistas no cesaron. Por ello, diferentes organizaciones entre las que se contaba la Sociedad Venezolana de Maestros de Instrucción Primaria. SVMIP, solicitaron en carta pública dirigida a López Contreras el cese de las funciones del Dr. Ayala como Ministro de Educación. Se alegó incapacidad para ejercer el cargo. Esta nueva disputa entre los gremios y el Ejecutivo Nacional provocó la salida del Dr. Ayala. Fue sustituido por el Dr. Carraciolo Parra, quien en pocas semanas será sustituido por el novelista venezolano, Don Rómulo Gallegos.

Durante la gestión de Gallegos como Ministro de Educación y de Don Mariano Picón Salas como Superintendente, se contrata un grupo de docentes chilenos encabezados por el Prof. Humberto Parodi Aliester, cuya misión consistió en impulsar los cambios que en materia de formación docente se requerían en aquel entonces. (Luque, 1995)

Esta misión organizó una serie de eventos de formación profesional dirigida a los maestros, lo cual fue reseñado por la Revista pedagógica (1936) de la siguiente manera:

En su gestión pedagógica, la misión chilena tuvo una gran proyección y actividad tales como causas de perfeccionamiento para directores y maestros de Caracas y el interior; seminarios de inspectores técnicos; reforma de los servicios y procedimientos estadísticos; colaboración con los organismos competentes para la elaboración de planes y programas de estudio; cátedras de carácter pedagógico en las escuelas normales; cursos de formación de kindergarterinas; entrenamiento de los maestros en la construcción de material docente; conferencias sobre los más diversos asuntos, entre ellos, la organización gremial del magisterio, fueron algunas de sus realizaciones. (pp. 4-5)

Como es de observar, los cambios acaecidos en el campo educativo fueron muy significativos para entonces, pues se atacó el problema desde las causas y no de las consecuencias. Para la época, como en todo momento, se consideraba que la formación docente tenía una gran responsabilidad en la calidad de la educación y de eso se trataba cuando se insistía en importar experiencias positivas en el exterior.

### **La Constitución de 1936**

Durante el gobierno de López Contreras se promulgó la Constitución de 1936 sancionada el 16 de julio por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela. Suartículo 9 de la sección segunda “Bases de la Unión”, de su título primero “La nación Venezolana y su organización”, ratifica los principios de obligatoriedad y gratuidad de la instrucción primaria, elementos que no se habían considerado integralmente en las últimas Constituciones. Estas se habían limitado a reformas relativas a la extensión del gobierno en función de los intereses de los gobernantes.

La misma normativa garantizaba la libertad de enseñanza, expresándola en los siguientes términos:

La educación moral y cívica del niño es obligatoria, y se inspirará, necesariamente en el engrandecimiento nacional y la solidaridad humana. Habrá por lo menos una escuela en toda localidad cuya población escolar sea menor de treinta alumnos.

Como es de observar, el cambio social empujó a las autoridades a ampliar su visión sobre el problema educativo. En tal sentido, se observa el creciente espíritu libertario de la población luego de la muerte de Gómez y la respuesta de las autoridades ante sus demandas además del hecho de que para la época, Venezuela pasaba por un período de transición de economía agrícola monoprodutora a nación productora de petróleo.

Al paso del tiempo, Rómulo Gallegos renuncia a su cargo de Ministro de Educación y es sustituido por el Dr. Alberto Smith, en cuya gestión el Ministerio de Instrucción pasó a ser Ministerio de Educación de manera definitiva. Durante su gestión se creó el Instituto Pedagógico Nacional, el cual fue organizado por Mariano Picón Salas, Superintendente de Educación para entonces, quien propuso la contratación de una misión integrada por profesores chilenos a objeto de formar pedagógicamente a los profesores venezolanos. Ello, en respuesta a las deficiencias e inexistencia de personal calificado para realizar tan ardua tarea en el país.

La creación del Instituto Pedagógico Nacional constituyó un hito importante en la renovación de la educación del país; por vez primera, hay una iniciativa cierta para la formación científica de los docentes y abría las puertas para el inicio de una sólida formación docente.

En consideración a lo señalado, Mijares (2000) sostiene que “la fundación del Pedagógico debía cambiar radicalmente el porvenir de la Educación Media y que para centenares de jóvenes inclinados a la enseñanza ofrecía verdadera preparación, dignidad profesional y valoración económica” (p. 8).

Continuando el trabajo de formación pedagógica, para el año 1937, el Ministro de educación, Dr. Rafael Ernesto López, creó diez Misiones Rurales Ambulantes conformadas cada una por un maestro jefe, un agricultor, un normalista y un higienista. La función de estas misiones consistió en el mejoramiento de la formación pedagógica de los

maestros rurales. La importancia de estas misiones la describe Fernández Heres (1981) en los siguientes términos:

Una misión se compondrá de un grupo de pedagogos, encargados de mejorar profesionalmente a los maestros en servicio, a los bachilleres y a otras personas que se consideran aptas de los pueblos con vocación de magisterio.

El propósito de transformar el proceso educativo en todos sus niveles durante el mandato de López Contreras es categórico. Luque (1996) lo reafirma cuando puntualiza las palabras del para entonces presidente, en su presentación del Plan Trienal al Congreso:

La tarea de mayor trascendencia de un Estado democrático, es aquella que se refiere a la culturización de la masa popular que la escuela debía tender a la capacitación social y económica de niños y adultos y permitió iniciar una “revolución del sistema escolar de nuestra enseñanza primaria que reemplazara el “verbalismo académico por la “capacitación tecnológica” (p. 72).

Posteriormente, durante la presentación de su Memoria y Cuenta, el Ministro Tejera París expresa que el problema principal de la educación está en la preparación y formación docente, en la ausencia de buenos maestros y profesores en las escuelas; en consecuencia, se decide a gestionar el ingreso de una nueva misión chilena, conformada por profesores universitarios a fin de reorganizar el Instituto Pedagógico “Dr. Rafael Lara”.

Durante su gestión en 1938, el Dr. Tejera París introduce ante el Congreso un proyecto de Ley educativo, el cual fue rechazado basándose en la discusión de su artículo 14, relativo a la instrucción religiosa, el cual excluía la enseñanza de este género de los planes de estudio. El rechazo a esta propuesta provocó la renuncia del ministro, quien fue reemplazado por el Dr. Arturo Uslar Pietri.

El nuevo ministro, Uslar Pietri (1982) consideraba la educación secundaria ineficiente, al señalar que no ofrecía al estudiante sino la oportunidad de realizar estudios universitarios y no los alternativos de formar individuos en las prácticas laborales de su entorno en función de las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en el país. El autor (1982) lo expresa de la siguiente manera:

Desde la escuela primaria a la Universidad hay una especie de canal continuo que niega al alumno toda salida eficiente que no sea la de la profesión liberal... Este país esencialmente agricultor, criador, minero y marinero por imposición de su realidad económica y su geografía humana, no ha acudido en forma eficaz, con su sistema de enseñanza, a preparar el capital que necesitan sus actividades. Los hombres que pudieron ir al campo, el artesano con multiplicada aptitud y claro sentido se ven arrastrados, sin discusión creadora, al liceo y después a la universidad, quedando rezagados que, luego ensayarán, sin ninguna orientación anterior, una actividad cualquiera. (p. 39)

### **Ley de Educación de 1940**

Fundamentándose en sus propios ideales, el Dr. Uslar Pietri presentó un proyecto de Ley ante el Congreso Nacional el 15 de julio de 1940, el cual fue discutido y aprobado por ese organismo el mismo año. En el artículo 1.8 de este documento se concibe la educación como un proceso integrador del individuo desde el punto de vista de su desarrollo biológico y de su desenvolvimiento mental y moral. (Congreso Nacional de Venezuela, 1940).

En la citada normativa, artículo 2, se promueve el principio de la libertad de enseñanza., al expresar que: “La enseñanza es libre por lo cual toda persona tiene facultades de fundar cátedras o establecimientos docentes para enseñar en ellos, sin más limitaciones que las contenidas en la Constitución de la República”. Por otra parte, en su artículo 4, la Ley señala que la educación primaria es obligatoria para todos los mayores de 7 años.

Con la nueva ley se reorganizan los niveles educativos en Venezuela; de acuerdo a su artículo 12, los diferentes niveles educativos en nuestro sistema escolar quedan conformados de la siguiente manera: Educación Preescolar, Educación Primaria Elemental de 1° a 4° grado (urbana y rural), Superior, 5° y 6° grados (granja, preparatoria urbana) Educación Secundaria, Educación Normal, Educación Especial y Técnica, Educación Artística y Educación Superior.

Se impone considerar un aspecto innovador en esta ley: el hecho de que establece los principios y la importancia de la enseñanza comercial, de las escuelas de artes y oficios y de las escuelas técnicas, como vías para la formación de individuos en otras ramas diferentes de la universitaria. Esta concepción de la educación difiere considerablemente de sus antecesoras, las cuales enfatizaban en la adopción de una carrera de carácter universitario.

En el área de la formación docente también se introdujeron innovaciones; de acuerdo a su artículo 34, ésta se organiza en dos niveles: a) Media, que le correspondía a las escuelas normales, urbanas y rurales a objeto de formar maestros de instrucción primaria, urbana y rural respectivamente y b) Superior, cuya formación le correspondía al Instituto Pedagógico Nacional a objeto de formar profesores de Educación Secundaria y Normal. Por otra parte, una mención especial merece el hecho de que la citada normativa también contemplaba la acción controladora del Estado en asuntos educativos, como el otorgamiento de certificaciones y títulos; si bien, le otorgaba a los institutos privados el derecho a la libertad de enseñanza, éstos eran supervisados por el Estado como ente rector del proceso educativo, manteniendo así el principio del Estado Docente.

Antes de su promulgación, el proyecto de Ley tuvo una serie de reformas entre las que se contaba lo relativo a la gratuidad de la educación y lo referido a la educación religiosa (artículo 20), la cual se consideró obligatoria en los diferentes planteles del país. (Luque, 1995)

Un análisis de la Ley de Educación de 1940 debe contemplar la aparición de las “Cívicas Bolivarianas”, grupos afectos al gobierno cuya misión consistía en intimidar en lo político a los maestros con aspiraciones de esa naturaleza y silenciar así la voz del magisterio, que había presionado intensamente al gobierno desde sus inicios en 1935.

En consideración a lo señalado, Luque (1995) cita la opinión del diario “Ahora” en la edición del jueves 17 de octubre de 1940. En ésta expresa que “donde quiera que un maestro, que no sea afecto a las bolivarianas, asoma en una plancha popular, se le destituye y luego se le persigue” (p. 12).

Aun cuando se trataba de un período de transición de la dictadura hacia la democracia, en el cual se mantenían ciertos funcionarios del régimen gomecista en el poder y ciertas conductas represivas afectaban el entorno social, hubo una sincera intención de mejorar el estamento social, materializada en algunos contenidos del Programa de Febrero en lo general y de la Ley de Educación de 1940, específicamente en el terreno educativo.

Con relación a este último aspecto, se aspiraba a impulsar el esfuerzo de renovación y expansión de la educación, con un contenido diferente y positivo que contribuyeron a conformar un servicio educativo con una orientación más científicista. En tal sentido, la ley en su conjunto se orientaba hacia la formación del hombre necesario para el nuevo país.

Para Peña Rosales (2001) la gestión educativa del nuevo gobierno:

Se trataba de una reforma controlada, que alcanza gradualmente la transición hacia un nuevo país. Se concebía que las élites debían regir a la sociedad venezolana, porque el criterio prevaleciente, era que el buen gobierno se asentaba no en la mayoría sino en los mejores. (p. 167)

En síntesis, durante el gobierno de López Contreras no proliferó la legislación educativa como en el caso de su predecesor. Apenas aparecen algunos decretos relativos a la educación, la Constitución de 1936, la Ley de Educación de 1940 y el Programa de Febrero; no obstante, hubo una real preocupación por mejorar la calidad de la gestión educativa. Entre los hechos más significativos que acontecieron durante ese período aparecen: a) la preocupación por la construcción de edificaciones escolares, b) la importancia conferida a la formación del personal docente en todos los niveles educativos, c) la integración de padres y representante a la actividad educativa y d) la orientación hacia la educación pública y el laicismo.

Finalmente, es necesario destacar que con la Ley de Educación de 1940 se reafirma el principio del Estado Docente, puesto que esta normativa establece que el Estado es el garante del proceso modernizador de la sociedad venezolana. Considera que éste es el ente decisor en materia de enseñanza, impone los métodos y programas de estudio y establece los requisitos para garantizar la actividad educativa. En esta ley se justifica la intervención del Estado en la organización de la enseñanza con el fin de satisfacer las aspiraciones de enseñar y aprender en la forma más adecuada y completa para todos. En tal sentido, concluye que el Estado debe velar por la moralidad y el orden y por supuesto, por la capacitación de los individuos para desempeñarse como miembros de la sociedad.

Peña Rosales (2001) puntualiza la importancia de la Ley de 1940 de la siguiente manera:

Se fundamenta en su orientación al pretender disminuir los privilegios, a personas e instituciones en el campo educativo, refiriéndose fundamentalmente a los privilegios de la educación con orientación de la Iglesia Católica, convirtiéndose en un instrumento de lucha de los educadores por una educación laica y de carácter público. (p. 171)

### **La Educación en tiempos de Isaías Medina Angarita**

Culmina el gobierno de Eleazar López Contreras y asume la Primera Magistratura el General Isaías Medina Angarita, cuyo gobierno se desarrolló en plena Guerra Mundial, época en la cual las naciones petroleras constituían una fuente de recursos para los países en disputa. Venezuela, en ese entonces y durante más de cuarenta años, se convirtió en segura surtidora para los Estados Unidos de América, razón por la cual la confrontación mundial influyó significativamente en su inserción en el mercado petrolero y en el capitalismo mundial.

Al respecto, Carrera Damas (1984) señala que la Segunda Guerra Mundial contribuyó a la articulación de Venezuela al mercado capitalista mundial. Estese inició con carácter eminentemente comercial y posteriormente se hace financiero, terminando por

conformar un modo de articulación integral, es decir, operando desde la estructura productiva hasta las estructuras culturales e ideológicas.

A nivel de política interna, cesaron los exilios y las persecuciones políticas y se creó un grupo de nuevos partidos, entre Acción Nacional (AN), la Unión Popular Venezolana (UPV) y el partido Democrático Venezolano (PDV) de corte oficialista. (Urbaneja, 2011)

El gobierno de Medina Angarita hereda un proceso educativo estabilizado y, a pesar de que en el país persistían muchos de los problemas en ese sector, intentó continuar la obra educativa de su predecesor, Eleazar López Contreras. Para ello contó con tres calificados Ministros de Educación: Arturo Uslar Pietri, Alejandro Fuenmayor y Gustavo Herrera.

Por otra parte, el nuevo gobierno recibe el apoyo de las organizaciones políticas emergentes; ejemplo de ello lo constituyen partidos como AD y el PDV, los cuales exponen sendos programas de transformación educativa. En el caso específico de Acción Democrática, se intenta luchar contra el analfabetismo, multiplicando el número de escuelas hasta llevarlos a los núcleos más modestos de la población. El mencionado partido también propone nuevas creaciones de escuelas normales, técnicas y vocacionales, la creación del sistema planificado de escuelas rurales a objeto de elevar el nivel moral, económico, social y cultural de la población campesina.

De la misma forma, en materia de reivindicaciones socioeconómicas, el gobierno de Medina Angarita propone el cumplimiento de la Ley de Estabilidad y Escalafón del magisterio, confiriéndole dignificación social y mejoramiento económico a sus miembros. (Ministerio de Educación, 1955)

Con relación al Partido Democrático Venezolano (PDV) , estuvo conformado por intelectuales de gran jerarquía, entre los que se contaban: Mario Briceño Iragorry, Rafael Pizani, Reyes Baena, Manuel Rodríguez Cárdenas y Arturo Uslar Pietri. Los mismos propusieron luchar en forma incansable por la transformación de los métodos de enseñanza y fomentar la educación por todos los medios no sólo por su extensión sino por su parte más valiosa de contenido, que es la formación del carácter y el desarrollo de la capacidad intelectual y física del individuo.

El Ministerio de Educación se organiza en Zonas Educativas, dividiendo el país en 22 zonas escolares. Para cada una de ellas se designó un inspector, quien debería rendir cuentas al Ministro de Educación y tenía como atribuciones: a) visitar frecuentemente los planteles a su cargo en un proceso de supervisión; b) fundar y promover sociedades periescolares, tales como: Centros de Colaboración Pedagógica y Asociaciones de Padres y Maestros; c) fundar bibliotecas escolares y d) instruir a los maestros de manera constante en cada Zona Educativa. El Inspector Técnico tenía a su cargo los Subinspectores, Técnicos, Comisarios Escolares y Juntas de Inspección. (Luque, 1995)

En términos generales, el gobierno de Medina Angarita centró su acción educativa en dos aspectos que representaban serios problemas públicos para la época: en principio, capacitar y reivindicar al maestro y en segundo término, dotar a la población de planteles adecuados.

Uno de los rubros de la administración pública que recibió mayor atención de su gobierno fue el Plan de Educación Nacional, pues se consideraba primordial para el desarrollo del país.

Durante el mandato de Medina Angarita no hubo profusión de normativas legales en el campo educativo, pero sí logros materiales; prueba de ello lo constituye el elevado incremento matricular durante su gobierno. De acuerdo con cifras publicadas en sus

memorias, al inicio de su mandato recibió una matrícula de 6.433 alumnos y ya en 1945, ésta había alcanzado un total de 11.598 alumnos. (Luque, 1995)

A pesar de este sólido aumento matricular experimentado, el gobierno de Medina no se caracterizó por su obra educativa. En tal sentido, Carvajal (2011) expresa que “no es que sea mala o mediocre su conducción en esta área pero no es algo especial”. En tal sentido, su obra educativa se considera como la continuación de la obra de su antecesor, Eleazar López Contreras.

Un aspecto importante a considerar es que en el Plan de Obras públicas elaborado para el período 1941-1945 se destinó el 11% del presupuesto para la construcción de obras de carácter pedagógico y educativo. Las primeras son relativas a edificaciones para impartir clases, canchas deportivas y espacios para asistir a los estudiantes; entre ellas se destacan los liceos Andrés Bello, Miguel Antonio Caro y Fermín Toro en Caracas y la Escuela Naval de Maiquetía.

Además de la construcción de la infraestructura física necesaria para el desarrollo de la actividad pedagógica, en esa área se propició la capacitación docente y se crearon las escuelas normales para lograr tal fin.

En el año 1944 se creó la ley de escalafón Docente, la cual contribuyó al desarrollo profesional y a las posibilidades de ascenso del magisterio. Esta normativa otorga a cada profesor una categoría determinada de acuerdo a su formación y estableció un baremo para la prosecución académica.

En el año 1943, se decretó el 15 de enero como el día oficial del maestro y se acordó un aumento del sueldo del 26%. En atención a las Memorias del Ministerio de Obras Públicas (MOP), se construyeron 27 grupos escolares en las ciudades más importantes del país. Estos respondían al concepto de comunidad escolar o educativa, en la

cual el estudiante no sólo tuvo acceso a la enseñanza y áreas recreativas, sino también a los servicios de alimentación y asistencia social.

Para Márquez Rodríguez (1964) el proyecto educativo que se desarrolló durante la gestión de Medina Angarita no constituye su obra fundamental; no obstante, el objetivo de crear una infraestructura educativa a la par de fortalecer el magisterio, hizo de esta política educativa un plan integral que dejó huellas tangibles, que han perdurado hasta los inicios del período democrático.

### **La Junta de Gobierno Cívico-militar (1945-1948)**

Los albores de 1945 traen consigo un brusco cambio en el panorama político venezolano. El presidente Medina Angarita es derrocado tras un golpe de Estado cívico-militar, lo que en el futuro inmediato tendrá serias implicaciones en la actividad educativa.

Durante el trienio 45-48, se promulgan muy pocas pero importantes normativas que tendrán profundas repercusiones en el cambio educativo experimentado por el país durante ese período y los venideros.

En principio, y antes de analizar tales instrumentos legales es menester señalar que el incremento matricular iniciado en 1936 se mantiene y alcanza cifras sorprendentes durante el trienio. Tal punto es descrito por Márquez Rodríguez (1964) en los siguientes términos:

En efecto al producirse el movimiento armado (octubre de 1945) la inscripción era de 338.907 niños,; para noviembre de 1948, al ser derrocado el presidente Gallegos, dicha cifra era de 485.568, es decir, 43% más elevada. Mientras que en 1945 la indicada matrícula escolar era atendida por 9.786 maestros en 5.420 escuelas, los inscritos en 1948 lo eran por 12.286 maestros en 5.755 escuelas. Es decir, los maestros y las escuelas aumentaron en un 25,6% y 6,11% respectivamente. (p. 127)

En síntesis, un simple análisis del aumento experimentado durante la vigencia de la Junta Cívico-militar, permite comprender que la expansión matricular en educación primaria constituyó una meta alcanzada por las autoridades durante ese período. Por otra parte, durante ese trienio se realiza una fuerte campaña de alfabetización, la cual motiva a individuos y grupos de activistas sociales a actuar en forma organizada contra el problema del analfabetismo. Al respecto, Márquez Rodríguez (1964) presenta un segmento del informe de la Oficina de Planteamiento Integral de la Educación, el cual describe la situación:

Con la nueva organización, durante el año 1946 aprendieron a leer 15.000 adultos. En el año 1947, esta cifra fue de 45.000 y en el primer trimestre de 1948 de 37.000. Si se toman en cuenta las personas alfabetizadas, fuera del control de la oficina respectiva, más de 100.000 venezolanos aprendieron a leer y escribir en ese lapso. (Márquez Rodríguez, 1964, p. 127)

No obstante, la expansión matricular no puede ser considerada como el único indicador de progreso en el área educativa. Ésta debe estar acompañada de una mejora cualitativa y de las condiciones socioeconómicas que posibiliten a la población el acceso a la educación, cuestiones que no se cumplieron a cabalidad. En tal sentido, debe hacerse un paréntesis que –sin menoscabo del esfuerzo realizado– permita entender las causas por las cuales la población inscrita en su totalidad no asistía a las aulas. Efectivamente, de los 485.648 inscritos en educación primaria en 1948, tan solo asistía de manera regular a los planteles un promedio de 236.894 alumnos, es decir, apenas un 49%. (Márquez Rodríguez, 1964)

Duplá (2009) expresa que la deserción educativa, exagerada en este período, fue consecuencia de los aún imperantes problemas económicos que existían para entonces; la mala alimentación motivó con frecuencia la deserción escolar. Para solventar tal situación se crearon comedores escolares en diferentes centros poblados del país, lo cual constituía tan solo un paliativo ante la dimensión del problema.

A pesar de que los logros alcanzados estuvieron condicionados por la fuerte crisis socioeconómica, que afectaban al país para la época, es menester señalar que los miembros de la Revolución de Octubre realizaron una importante reforma legislativa en el terreno educativo, que más que realizaciones concretas generó durante el trienio y los años venideros fuertes implicaciones en el área de los derechos humanos en general y los derechos educativos en particular.

En términos generales, la filosofía educativa del gobierno materializada en tres normativas: el Decreto 321, la Constitución Nacional de 1947 y la Ley Orgánica de Educación de 1948, resultó muy conflictiva. De hecho, desde su fundación, la Asociación Venezolana de Educación Católica AVEC, impulsada por el 1er Congreso de Educación Católica reunido en Bogotá en junio de 1945 y promovida por la Iglesia Católica venezolana, jugó un papel de vital importancia en oposición a las ideas “revolucionarias” en materia educativa de la Junta de Gobierno Cívico-militar. (Duplá, 2009)

### **El Decreto 321**

El Decreto 321 relativo a calificaciones, promociones y exámenes fue promulgado en fecha 30 de mayo de 1946 durante la gestión del Dr. Humberto García Arocha como Ministro de Educación.

Originalmente, a través del citado decreto se intentaba disminuir el peso de los exámenes finales, a través de la evaluación integral del estudiante durante el año escolar. La normativa estipulaba una amplia diferencia de valoración entre colegios públicos y privados con relación a los exámenes finales. Para los primeros la evaluación final tenía un valor del 20% y para los privados ésta significaba un 80% de la calificación final. Asimismo, la posibilidad de eximir el curso estaba reservada para los estudiantes de planteles oficiales, con un jurado examinador conformado por el maestro del aula y un delegado del Ministerio de Educación ; en cambio, en los planteles privados, además del

maestro actuaban como jurados dos delegados del Ministerio de Educación. (Ministerio de Educación, 1955)

Tal diferencia conferida a ambos tipos de planteles fue considerada una discriminación hacia el sector privado. La misma despertó una fuerte polémica entre el sector privado, liderado por la Iglesia, y algunos voceros del oficialismo, partidarios del principio del Estado Docente, endureciendo así las relaciones existentes entre los representantes del gobierno y las autoridades eclesiásticas. (Duplá, 2009)

En el fondo, la polémica, más que al proceso evaluativo, parecía enfrentar las visiones del sector privado (la Iglesia) y el oficialismo sobre temas tan trascendentes como la asunción por parte del gobierno del principio del Estado Docente; así como el laicismo en la educación y la libertad de enseñanza, a la par de las discusiones sostenidas sobre la nueva Ley de Educación en la Asamblea Nacional Constituyente.

Algunos discursos, como el presentado por el Prof. J.M. Siso Martínez en 1947 en defensa del Estado Docentes, fueron tildados de incendiarios por los representantes de la Iglesia. En su desarrollo, el futuro Ministro de Educación expresaba que “la educación es un todo armónico en todos sus ciclos. Por eso propagamos que la educación desde la primaria a la superior sea impartida por el Estado y orientado también definitivamente por el Estado” (Duplá, 2009).

El Padre Aguirre, fundador de la AVEC consideró al texto como sectario y llegó a comparar al gobierno venezolano con regímenes totalitarios como los de Mussolini, Hitler y Stalin.

Al respecto, la Conferencia Episcopal Venezolana dictaminó que resultaba contradictorio hablar de libertad de enseñanza y simultáneamente intervenir el proceso educativo de manera arbitraria. También se consideraba irracional el hecho de asumir de manera exclusiva la formación magisterial y profesoral el Ministerio de Educación pues

revelaba el proceso ideologizador que se proponía el gobierno a través de la educación. Finalmente, los portavoces de la Iglesia señalaron que el papel del gobierno debería limitarse a supervisar el proceso educativo y no a dirigirlo.

La polémica trascendió a la opinión pública, pues los sectores religiosos a través de pastorales expresaban la gran preocupación por la intervención del Estado en la educación privada. Al extremo de que ante la proximidad de las nuevas elecciones, la más alta jerarquía de la Iglesia en el país ofrecía recomendaciones a sus feligreses sobre la intencionalidad del voto, el cual debería negársele a los socialistas y perseguidores de la Iglesia.

Asimismo el Diario la Religión a través de sus editoriales refrendaba la opinión de la Conferencia Episcopal, señalando lo difícil y delicado que significaba hacer oposición, ya que no se respetaba las mínimas normas de convivencia ideológica ni se tomaba en consideración las opiniones divergentes con relación a temas de interés nacional.

De la misma forma, el sector religioso manifestaba su preocupación por la indolencia y el desinterés que presentaba el gobierno ante la difícil situación educativa por la que atravesaba el país y fundamentalmente por asuntos prácticos, como: el respeto a la Iglesia, las constantes negativas al diálogo, la prohibición del uso de crucifijos y objetos alusivos a la religión en los planteles oficiales y la inclusión de la Cátedra religiosa fuera del horario escolar y sólo cuando fuera solicitado por padres y representantes.

A todas luces se trataba de problemas que trascendía una simple polémica sobre procesos evaluativos; en otras palabras, el sector privado, liderado por la Iglesia, aprovechó la coyuntura educativa para ganar terreno en ese campo.

Por tales razones, para octubre de 1945, la editorial de la Revista SIC fue dirigida a la comunidad católica del país, instándolos a no permanecer indiferentes ante tantas agresiones del sector oficial.

Ante la polémica y el revuelo desatado, la Junta de Gobierno accedió a hacer un alto en el camino con relación a los beneficios y perjuicios que la aplicación de un decreto generaba. Su derogación no fue inmediata, pero en su lugar se promulgó el Decreto 344, que suspendía lo estipulado en el 321.

Este último hecho tuvo un débil impacto, pues a pesar de provocar la renuncia del Ministro García Arocha ante la falta de apoyo del gobierno, aceleró el inicio de la gestión como Ministro de Luis Beltrán Prieto Figueroa, un veterano dirigente político y líder del magisterio nacional, quien tenía en mente una nueva discusión del decreto y su posible aplicación.

No obstante, este penoso y largo episodio culminó con la anulación de las disposiciones del 321, a través de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación, la cual estuvo marcada por enfrentamientos y debates de diversa naturaleza. Esta normativa aunque muy innovadora en su contenido, tendría muy corta vigencia, ya que semanas más tarde –el 24 de noviembre de 1948– el presidente Rómulo Gallegos sería derrocado por un golpe estrictamente militar.

Márquez Rodríguez (1964) expresa que lo más importante del Decreto 321 no se basaba fundamentalmente en el proceso de evaluación, y eso lo entendieron bien en el sector privado. El decreto respondía al propósito de fundar las bases para una reforma sustancial de la educación venezolana, que había ido perdiendo vigencia y, en consecuencia, requería renovarse tal como lo expresaba el mismo instrumento en su exposición de motivos:

La presente reforma consagra ya el firme propósito del gobierno actual de la República, de echar las sólidas bases que permitan un armonioso desenvolvimiento de las instituciones sobre postulados racionales y justos que atiendan a las exigencias de superación y nuevos rumbos reclamados por la educación de nuestros niños y adolescentes. (Márquez Rodríguez, 1964, pp. 129-130)

El citado autor es muy crítico ante la decisión oficial de suspender las disposiciones del Decreto 321 en virtud de que la misma constituía un retroceso ante el avance del principio del Estado Docente que se había experimentado en el país desde los tiempos de Guzmán Banco a finales del siglo anterior:

Semejante actitud del régimen sedicentemente revolucionario constituye históricamente una de las más negativas actuaciones de la llamada “revolución de octubre” (p. 132)...puesto que...El estado venezolano, que tradicionalmente viene considerando la educación como una función primordialmente suya, tenía y tiene el perfecto derecho de establecer aquella distinción, lo mismo que ciertos privilegios para los planteles oficiales. (p. 133)

No todos los autores coinciden en su valoración respecto al Decreto 321; al respecto, Urbaneja (2012) señala que: “el decreto fue retirado, pero el daño ya estaba hecho. Se había tratado de un episodio más del intento de imponer de forma sectaria y prepotente los principios y visiones del partido dominante” (p. 84).

Simultáneamente a la congelación del Decreto 321, la Junta Cívico-militar promulgó la Constitución de 1947, una de las principales de su género, pues expresaba de manera explícita su derecho a regir el sistema educativo, invocando el principio del Estado Docente.

Este instrumento jurídico aprobado por la Asamblea Constituyente en 1947, estableció los principios básicos de la educación, los cuales sirvieron de fundamento jurídico al capítulo V de la Constitución de 1947 y de la Ley orgánica de Educación promulgada en fecha 15 de octubre de 1948.

### **Constitución Nacional de 1947**

A diferencia de la mayoría de sus predecesoras, la nueva Carta Magna estipula en su capítulo V una serie de disposiciones que servían de base para la asunción del Estado

Docente como principio rector del sistema educativo venezolano y que constituirían la base de la elaboración de la Ley Orgánica de la Educación que se promulgaría un año después.

En principio, el artículo 53 de la nueva Constitución declara la educación como un derecho de todos los ciudadanos venezolanos, responsabilizando al Ejecutivo de crear servicios educativos para atender las necesidades educacionales de la población venezolana.

En su artículo 54 la citada normativa jurídica define la educación como un proceso integral orientado al desarrollo de la personalidad humana y a formar ciudadanos aptos para la vida y el ejercicio de la democracia. Por otra parte, la nueva Carta Magna garantizaba la libertad de enseñanza siempre bajo la categórica supervisión del Estado, consolidando su papel rector en el proceso educativo nacional.

El citado instrumento, en sus artículos 56 y 57, confirman lo establecido en el artículo 54 sobre las condiciones en las cuales se garantiza la libertad de enseñanza.

Asimismo, la Constitución estipula la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, su estricto control de la riqueza artística e histórica del país y la obligatoriedad de poseer títulos para ejercer las actividades que se requieran en el ejercicio de la profesión seleccionada.

Finalmente, la nueva normativa establece en su párrafo único que el Estado se reserva el derecho de establecer la obligatoriedad en que están los profesionales de prestar sus servicios a la nación conforme lo establezca la ley.

Como es de observar, la Constitución de 1947, a diferencia de la casi totalidad de sus predecesoras, es profusa en artículos relativos a la educación, lo que demuestra la preocupación del Constituyente por el tema educativo. En ellos el Ejecutivo se abroga la responsabilidad de organizar, orientar y supervisar el proceso educativo venezolano,

señalando las condiciones en que terceros pueden acceder a desarrollar diferentes procesos educativos. En síntesis, casi por vez primera, el Estado asume el estatuto del Estado Docente como el principio rector del sistema educativo venezolano y sienta las bases fundamentales de la nueva Ley Orgánica de educación que será promulgada en 1948.

### **La Ley Orgánica de Educación de 1948**

La importancia fundamental de esta normativa radica en el hecho de que la misma “define de manera inequívoca el principio del Estado Docente como fundamento doctrinario y administrativo, ya presente en la Constitución de 1947, de la educación venezolana” (Márquez Rodríguez, 1964, p. 135).

En tal sentido, se trata de una normativa de avanzada en el panorama jurídico-educativo venezolano, pues a partir de sus disposiciones define el Estado Docente como un derecho propio del Estado venezolano sin contradecir el principio de libertad de enseñanza. Por otra parte, satisface parcialmente las aspiraciones del magisterio venezolano, probablemente por la influencia del Dr. Prieto Figueroa, personaje asociado a las luchas del magisterio venezolano desde el régimen gomecista.

Por otra parte, la nueva Ley de Educación no se limita a establecer la obligatoriedad de la educación primaria, pues sus disposiciones también establecen la obligatoriedad de la educación física y de las actividades relacionadas con la producción nacional, lo que no deja de ser una innovación para la época.

Un aspecto que merece especial consideración es el hecho de que los planes de estudio se regionalizan: éstos debían vincularse a las condiciones del entorno donde los educando se desarrollan.

Asimismo, la nueva LOE estipulaba la reorganización del sistema educativo nacional, el cual quedó estructurado de la siguiente manera: preescolar, primaria, media superior y extraescolar.

Márquez Rodríguez (1964) presenta otros lineamientos que resultaron innovadores para la época. Al respecto, resulta pertinente citarlo extensamente:

Otros aspectos importantes en la ley del 48 fueron los siguientes: a) obligación de prestar servicios al estado por cierto tiempo por parte de los profesionales titulados en establecimientos oficiales; b) previsión de planteles y secciones especiales para niños deficientes, inadaptados o en situación social irregular; c) obligación de establecer zonas escolares en nuevos barrios y urbanizaciones; d) previsiones referentes a la necesidad de desarrollar la educación preescolar, especialmente en zonas donde predominaran las familias trabajadoras; e) previsiones referentes a lograr la proyección de la escuela en el medio social; f) enseñanza religiosa a los niños cuyos padres o representantes lo solicitaran, fuera del horario escolar; g) bases para la diversificación de la enseñanza media, sobre el principio de la división del ciclo de estudios de humanidades (bachillerato) y estudios de carácter profesional, a partir de un curso básico común de dos años; h) previsión relativa a la formación de maestros para los diversos ciclos y ramas escolares; i) continuación del proceso de formación cultural general en los establecimientos de educación superior, paralelamente con la formación profesional específica; j) designación por el Ejecutivo Nacional de las autoridades universitarias, con autonomía patrimonial de las universidades nacionales; k) cooperación compulsiva de las empresas con la educación, dirigida, controlada e inspeccionada por el Estado a través del Ministerio de Educación Nacional; l) seguridad social para los educadores al servicio de los planteles privados, iguales a las de los que sirven al estado, por cuenta de los respectivos establecimientos privados; m) estabilidad de los educadores en sus cargos; n) bases para tecnificar y modernizar el sistema de evaluación escolar; ñ) previsión de estudios libres de escolaridad para mayores de 18 años; o) estímulo y protección oficial a la iniciativa privada, de acuerdo con la Constitución y las leyes. (p. 137)

Como se puede observar, de las disposiciones de esta nueva normativa se desprende el profundo interés demostrados por las autoridades de la Junta Cívico-militar, quienes dieron un vuelco, al menos en la teoría, a las disposiciones jurídico-educativas promulgadas por sus antecesores. En principio, se mostró de manera explícita un real interés por poner en vigencia lo relativo al estatuto del Estado Docente; en segundo lugar, y no menos importante, se tomó en consideración la labor docente, reconociéndole los logros alcanzados hasta entonces y mejorando su calidad de vida, lo que influyó

favorablemente en su sentido de pertenencia y espíritu de compromiso con la profesión seleccionada. Finalmente, se consideraron asuntos colaterales al problema educativo, que contribuyeron a mejorar la situación desde el punto de vista institucional e individual.

En síntesis, se planteó un cambio radical no observado ni siquiera en los tiempos del guzmanato, cuando se desarrolló la primera revolución educativa en el país. A pesar de que la filosofía educativa de la junta tuvo sus altibajos y no todo lo realizado se convirtió en logros, es conveniente señalar que por vez primera en Venezuela el problema educativo se consideró una verdadera prioridad.

No obstante, a pesar de su profundidad y de ser considerada por muchos como la mejor Ley de Educación promulgada desde los inicios de la República, es conveniente señalar que ésta no pudo llegar a aplicarse. Apenas se iniciaba su aplicación, cuando un golpe de Estado estrictamente militar derrocó al presidente Rómulo Gallegos, por lo que la referida ley fue sustituida el 25 de mayo de 1949 por el Estatuto Provisional de Educación promulgado por las nuevas autoridades (Junta Militar de Gobierno).

Márquez Rodríguez (1964) expresa su opinión sobre la importancia de la normativa de 1948 de la siguiente manera:

Es indudable que de la aplicación de aquella ley hubiesen resultado gradualmente fallas y deficiencias, que sobre la marcha tendrían que haberse corregido. Más es igualmente incontrovertible que en su articulado se consideraban los principios y normas esenciales de una educación verdaderamente democrática, principios y normas que informan la filosofía docente del magisterio progresista venezolano, independientemente de las particulares posiciones o actitudes de política militante (pp. 137-138).

Urbaneja (2012) vincula la gestión educativa de la Junta Cívico-militar con la tesis del Estado Docente y atribuye su máxima responsabilidad al desempeño de Prieto Figueroa:

Es importante aquí tener en cuenta que en el terreno educativo Acción Democrática sostenía en forma muy beligerante la tesis de que la educación debía estar en manos del Estado y que además debía ser laica. La educación privada que se tolerase, en todo caso residual, debería estar bajo una estrecha vigilancia estatal. Es la tesis del Estado docente. Las tesis educativas de AD tenían la impronta de uno de los principales dirigentes de ese partido, Luis Beltrán Prieto, anteclerical confeso, quien además tenía una influencia determinante en el magisterio venezolano. Se la había ganado, no sólo por su talla intelectual, sino porque venía trabajando en la organización de ese gremio desde 1932, habiendo fundado en 1936 la Federación Venezolana de maestros. (p. 84)

### **La Educación en la Época de Pérez Jiménez**

Una vez derrocado el presidente Rómulo Gallegos, se inicia un nuevo período, al parecer de incertidumbre en la educación venezolana, en virtud de que el nuevo gobierno decidió transformar las políticas públicas en todos los sectores, incluido el educativo y sustituyó la Ley Orgánica de Educación de 1948 por el Estatuto Provisional de Educación promulgado en 1949, a sólo un año del derrocamiento de Gallegos. Márquez Rodríguez (1964) presenta esta situación de la siguiente manera:

La caída del gobierno de Acción Democrática ocurrió, como es harto sabido, en un momento en que los odios políticos estaban llegando a un inusitado límite de exacerbación. Y ocurrido su derrocamiento, se entendió como una necesidad nacional: el rectificar todo cuanto dicho régimen había logrado realizar. En materia educativa esto tuvo particular vigencia. Los nuevos dirigentes de la educación oficial se dieron a la tarea de imprimirle un rumbo diferente, aunque no lo tuviesen muy claro ellos mismos cual debía ser ese rumbo. (p. 142)

En términos generales, se trata de una visión diferente de las metas que se debían alcanzar. El nuevo gobierno en su intento de diferenciarse del anterior insiste en modificar las reglas del juego sin considerar las posibles bondades de los logros de su antecesor y rompe de esa manera la necesaria prosecución administrativa, apostando por algo que no se ha comprobado y rompiendo a ultranza con el pasado. De allí que la Ley orgánica de Educación, para muchos la más completa de nuestra historia, pierde vigencia y es sustituida por el estatuto Provisional de Educación de 1949. Estese trata de una normativa que no responde a una filosofía determinada; su propio autor, el Ministro de la época,

Augusto Mijares, lo reconoce en sus propias palabras al señalar que “sólo los gobiernos totalitarios pueden servirse de la fuerza del Estado para imponer su propia filosofía” (Márquez Rodríguez, 1964, p. 142).

Asimismo y en oposición a la LOE de 1948, se retoma la enseñanza religiosa dirigida a los niños cuyos padres lo solicitaran dentro del horario escolar. De nuevo el laicismo queda atrás, pues esta disposición guardaba correspondencia con la Constitución anterior, la cual consagraba la libertad de cultos. Por otra parte, la nueva ley consideraba la necesidad de mantener la libertad de enseñanza, pues era un derecho ciudadano recibir educación en planteles públicos o privados.

Otro aspecto que merece especial atención es la restitución del Consejo Técnico de Educación, el cual había sido eliminado por la Ley del 48. El citado ente había sido de gran utilidad para la planificación, el desarrollo y la supervisión del proceso educativo desde sus inicios hasta casi finales de siglo. Esta normativa mantiene la obligatoriedad de la educación hasta el 6° grado.

En términos generales, en la citada norma no se presentan grandes innovaciones y muchas de sus disposiciones son tomadas literalmente de la Ley de Educación derogada. En síntesis, el citado instrumento no trasciende y en 1955 es derogado por una nueva Ley de Educación.

### **La Ley de Educación de 1955**

Seis años más tarde, el Ejecutivo promulga una nueva Ley de Educación bajo la gestión del nuevo Ministro, José Loreto Arismendi, la cual tuvo una amplia vigencia, que se mantuvo hasta bien entrado el período democrático.

En términos generales, esta nueva ley no agrega nada significativo a la amplia legislación educacional que ha experimentado el país. Para Márquez Rodríguez (1964) esta ley se orienta más o menos dentro de lo que se había dispuesto desde 1940 en materia

educacional, con muy escasa originalidad y con una única interpretación de las innovaciones de 1948.

Esta ley no trata de manera explícita lo relativo al principio de la libertad de enseñanza, aunque la concede de manera implícita al clasificar los planteles en públicos y privados. Adicionalmente, la normativa incluye una nueva modalidad, la de los institutos subvencionados, los cuales serían reglamentados posteriormente.

Independientemente de lo señalado hasta el presente, la ley incluye la educación militar, la cual ha de cursarse en los institutos de educación militar y se rige por disposiciones especiales. Lo importante de esta disposición es que permite la creación de liceos militares en el país.

Entre las innovaciones atribuibles a esta normativa se destaca una nueva clasificación de las ramas de la educación: Preescolar, primaria, secundaria, técnico, formación docente, militar y universitaria. Llama la atención el vacío legislativo con relación al Instituto Pedagógico, el cual no es mencionado explícitamente en la nueva ley.

Asimismo, llama la atención el hecho de que la ley incluya las condiciones laborales del personal docente, las cuales fueron consideradas favorablemente en su momento. En tal sentido, se concede licencia no remunerada a maestros y profesores cada siete años sin perjuicio de su escalafón. Además se consagra el principio de estabilidad para el personal docente al servicio del Estado, el cual es considerado por Márquez Rodríguez (1964) como positivo en esencia pero letra muerta en la práctica.

Otras de las innovaciones del presente instrumento, la constituye la posibilidad de obtener a los mayores de 25 años el título de bachiller por libre de escolaridad, mediante la aprobación sucesiva de todas las asignaturas del plan de estudios.

En definitiva, esta nueva ley a pesar de su larga vigencia no trascendió, pues no produjo cambios significativos en el desarrollo educativo ni en lo legislativo ni en la práctica.

En términos generales, se puede señalar que los logros alcanzados en el campo educativo por el régimen perejimenista fueron restringidos. El balance de esa etapa resulta muy negativo, aunque hay que hacer justicia con relación a algunos logros de esta gestión: en principio, se creó el Instituto de Previsión y Asistencia Social del personal del Ministerio de Educación (IPAS-ME); asimismo hubo una serie de reformas parciales en el sistema de remuneraciones a los maestros primarios; se estableció una escala de sueldos para los profesores de secundaria, en consideración a su condición de graduados o no y a su tiempo de servicio en educación oficial.

Finalmente, es necesario señalar que se hizo un gran esfuerzo en la construcción de edificaciones escolares; se creó la Dirección de Educación Física en el Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Deportes de carácter autónomo.

El aspecto negativo de la gestión del régimen perejimenista se concreta en las cifras generadas por el propio Ministerio de Educación; al respecto se puede señalar que apenas el 61% de la población en edad escolar tenía acceso a la educación primaria en el año lectivo 1957-1958. Asimismo, al hacer un análisis longitudinal de la cohorte de inscritos en primaria en 1951, se puede observar que tan solo el 21% de esos alumnos llegaron a sexto grado en el tiempo establecido. Éstas son cifras de alta significación que demuestran el escaso acceso de la población al terreno educativo. Al respecto Márquez Rodríguez (1964) ofrece un breve recuento de la poca importancia que se le confirió a la educación durante ese período:

Resulta evidente, pues, una grave desatención por parte del Estado de su obligación educadora, durante el decenio perejimenista. Tal desatención hubo de reflejarse necesariamente en un tremendo déficit escolar, por una parte, y en un inusitado auge de la educación privada. (p. 1)

### **El Período Democrático 1960-1999**

Los albores del período democrático se revelaron como tiempos complejos con una mezcla de fundadas expectativas y gran incertidumbre dadas las circunstancias imperantes: en primer término, surgió un espíritu democrático que requería de un cambio sustancial tanto en la ciudadanía como en las autoridades; en segundo lugar, el naciente régimen se vió acosado por las demandas de una población en constante crecimiento (3,5% anual de acuerdo al Fondo Mundial de Población, 1967) con relación a la ampliación de servicios en materia de salud, vivienda y educación y fundamentalmente por la caótica situación educativa existente en el país al término del gobierno peregimenista.

Tales factores, aunados al leve crecimiento económico del país en virtud del incremento de divisas provenientes del petróleo, convergieron para que el gobierno asumiera una política educativa diferente, que de acuerdo a Godoy (2000) se transformó en un proceso inédito de masificación educativa.

Las cifras relativas al incremento matricular son categóricas: con relación a la educación primaria, ésta se duplicó en un período de 20 años; mientras tanto, en educación media se incrementó en seis veces y media y finalmente, en educación superior, ésta excedió nueve veces y media. (Godoy, 2000). Para el mismo autor (2000) el crecimiento en este nivel educativo resultó de tal significación que para 1980 el número de profesores universitarios superaba al número de estudiantes adscritos a ese nivel en 1960.

En pocas palabras, el crecimiento matricular durante el citado período resultó evidente, y en este proceso de expansión educativa se dio acceso a la educación a diversos sectores de la población, que hasta entonces habían permanecido excluidos del sistema educativo.

No obstante, la citada masificación estudiantil generó una serie de daños colaterales que determinaron una reducción de la calidad educativa en el país. Entre los hechos más significativos se encuentran:

- 1) El naciente problema del cupo universitario, el cual se mantiene hasta el presente.
- 2) El problema del desempleo profesional atribuido a una deficiente planificación en la oferta académica universitaria y
- 3) El constante deterioro de la calidad educativa, el cual se explica por la ausencia de una adecuada infraestructura educativa, necesaria para el cabal funcionamiento del proceso educativo en todos sus niveles.

Esta situación se mantuvo constante a lo largo de las cuatro últimas décadas del siglo XX, lo que generó una serie de críticas entre diversos autores (Márquez Rodríguez, 1964; Uslar Pietri, 1962), quienes expresaban que la educación venezolana tuvo más fallas que aciertos durante el citado lapso.

Respecto a la promulgación de instrumentos jurídicos durante el período democrático, se puede señalar que su producción fue limitada; no obstante, es de reconocer que algunos de ellos, como la Constitución de 1961 y la Ley Orgánica de Educación de 1980, tuvieron una marcada influencia en el desarrollo educativo nacional.

### **La Constitución Nacional de 1961**

Este primer instrumento presenta algunas reformas en el campo educativo. En primer término, el artículo 55, correspondiente al capítulo II del título “De los Deberes, Derechos y Garantías”, ratifica la obligatoriedad de la educación en el grado y condiciones que fije la ley. Asimismo, delega la responsabilidad de la educación a padres y

representantes y asume la responsabilidad de proveer los medios para que la totalidad de la población pudiera asumir el derecho a educarse.

Por otra parte, en su capítulo IV “Derechos Sociales” dedica los artículos 78, 79, 80, 82 y 83 al establecimiento de la educación como un derecho ciudadano, señalando que el Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar su acceso y su calidad, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y las aptitudes.

De la misma forma, se establece la gratuidad de la educación con la excepción de aquellas personas provistas de fortuna. El artículo 79 expresa que toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a las ciencias o a las artes y previa demostración de su capacidad podrá fundar cátedras y establecimientos educativos, bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado, estimulando así la educación privada.

Asimismo, el citado instrumento define los fines de la educación, los cuales incluyen el pleno desarrollo de la personalidad y la formación de ciudadanía para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana. Para ello el Estado asume el principio del Estado Docente al orientar y organizar el proceso educativo en el cumplimiento de tales fines.

Por otra parte, el artículo 81 expresa que la educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad e idoneidad docente comprobada de acuerdo a la ley. En el desarrollo del mismo artículo se garantiza la estabilidad del trabajo docente y el nivel de vida acorde con su elevada misión.

Finalmente, la citada normativa expresa en el artículo 83 el fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones y la conservación y mantenimiento de las obras, objetos y

monumentos de valor histórico o artístico que se encuentre en el país y procurará que éstos sirvan al fomento de la educación.

En síntesis, la Constitución de 1961 consolida el estatuto del Estado Docente en el entendido de que este principio otorga al Estado la facultad de administrar, organizar, supervisar y evaluar el desarrollo del proceso educativo del país, confiriéndole a terceros la posibilidad de asumir compromisos y responsabilidades a partir de la creación de instituciones privadas, pero bajo la premisa que el Estado mantiene la primacía del citado proceso y de que los particulares quedan sujetos a su tutoría en el desarrollo de los diferentes procesos educativos.

En términos generales, por vez primera en la vida republicana se presenta una manifiesta correspondencia entre la norma y la práctica: durante el período democrático se dieron las condiciones para llevar a la práctica las normas fundamentales relativas al hecho educativo; por vez primera surge una clara conciencia en la población de acceder al proceso educativo como factor de movilidad social; se cuenta con los recursos económicos necesarios para financiar la educación y se dictan normas basadas en hechos concretos con cierto grado de objetividad.

### **Ley Orgánica de Educación de 1980**

En primer término es necesario señalar que la Ley Orgánica de Educación promulgada en 1980 se mantiene en franca consonancia con lo expuesto por la Carta Magna de 1961; asimismo, es menester destacar que esta normativa obtiene el carácter orgánico en virtud de su importancia y de sus implicaciones en la buena marcha de la nación. De la misma forma, se destaca este hecho pues permitiría establecer principios y

líneas generales suficientemente amplias, sobre las cuales se podrían realizar las futuras modificaciones e innovaciones producto de la cambiante dinámica social y educativa del país. A partir de tal criterio, en el futuro habría reales posibilidades de materializar cualquier tipo de proyecto pedagógico sin condicionamientos de carácter legal o normativo. Tal condición posibilitaría el desarrollo de la continuidad administrativa sin menoscabo de los diferentes instrumentos legales (decretos, resoluciones y normativas) a ser introducidas durante cada nuevo período de gobierno en particular.

La Ley Orgánica de Educación de 1980 establece de manera oficial el estatuto del Estado Docente como elemento rector del sistema educativo venezolano, al señalar en su artículo II el carácter oficial de la educación, la responsabilidad, la tutela, la gestoría y el compromiso del Estado con relación al hecho educativo.

Para Camargo (2001), la Ley Orgánica de Educación de 1980 tiene un carácter renovador, y una de sus virtudes consiste en la revisión sistemática de sus predecesoras al integrar y actualizar diferentes normas fundamentalmente de la Ley de Educación de 1948. Entre otros aspectos, la aquella ley intenta revisar e integrar elementos anteriormente reglamentados pero no llevados a la práctica como la vinculación educación-trabajo, la integración de la escuela y la comunidad, la flexibilización horizontal y vertical del sistema educativo nacional y la regionalización del proceso educativo. En síntesis, entre sus virtudes se puede contar la más completa reorganización del sistema educativo venezolano en sus diferentes niveles y modalidades.

El mismo autor (2001) añade que otro aspecto de valía de la citada normativa lo constituyó el hecho de que ésta fue orientada por la realidad histórico-social prevaleciente al momento de su promulgación. En tal sentido, se puede señalar que las leyes precedentes reflejaban la filosofía del momento en que fueron dictadas. Por ello en 1948 se acoge a la perspectiva de la modernización de las masas, aplica ciertas novedades y logra progresos

sustanciales en la organización escolar y en la gestión administrativa institucional del sistema educativo. La Ley de Educación de 1955 añade a las anteriores un pragmatismo acentuado, que permitió integrar de manera ecléctica los avances de sus predecesoras, obviando las bases filosóficas para disponer de un modelo funcional, diseñado para responder a las políticas económicas y sociales de entonces. (Camargo, 2001). Por otra parte, la promulgación de la Ley Orgánica de Educación (LOE) en 1980, estableció, entre otros aspectos, la formación de todos los profesionales de la docencia a nivel superior. Simultáneamente se determinó el cierre del Ciclo Diversificado de Formación Docente en 1981, a objeto de garantizar la efectividad de la ley.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Educación de 1980 considera los diferentes logros alcanzados a través de normativas anteriores e inicia una reorganización y reestructuración del sistema educativo venezolano. Este quedó conformado de la siguiente manera:

- 1) Se establecen 180 días hábiles de actividad escolar por año y éste puede ser estructurado por períodos semestrales o trimestrales en función de las necesidades de los diferentes niveles y modalidades. El inicio, programación, distribución temporal y la culminación de las actividades académicas será reservado al Ministerio de Educación, como órgano rector del sistema educativo nacional.
- 2) Se clasifican los establecimientos escolares como oficiales, creados y presupuestados por el Ministerio de Educación u otras organizaciones o entidades autorizadas y los privados creados por personas naturales o jurídicas bajo la tutela del ente rector. El Estado otorga esta atribución bajo su monitoreo y supervisión; asimismo, subsidia algunos planteles de carácter privado y

religioso, que no tuvieran las condiciones necesarias para su autofinanciamiento.

- 3) Se establece que los centros escolares se denominarán de la siguiente manera:
  - a) Preescolar.
  - b) Escuela Básica.
  - c) Liceo.
  - d) Unidad Educativa.
  - e) Escuela Técnica.
  - f) Escuela comercial.
  - g) Academia Militar.
  - h) Seminarios.
  - i) Instituto o Colegio Técnico Universitario.
  - j) Universidades Autónomas o Experimentales.
- 4) Se organizan en todos los centros escolares los siguientes consejos de docentes a objeto de descentralizar el poder en las instituciones y flexibilizar las decisiones a ser tomadas:
  - a) Consejo Directivo. Integrado por el Director y los Subdirectores.
  - b) Consejo Técnico Docente. Conformado por el Director, el Subdirector y los docentes administrativos.
  - c) El Consejo de Sección. (presidido por el Director por delegación) integrado por los docentes de cada sección, por el orientador y el Evaluador.
  - d) El Consejo de Docentes. Integrado por el personal directivo y por la totalidad de la planta docente.

- e) El Consejo General. Conformado por los directivos, el personal docente, dos miembros de la junta directiva de la Comunidad Educativa y dos estudiantes del último grado o año escolar.
- 5) El sistema educativo queda conformado por las siguientes modalidades:
- a) Educación Especial.
  - b) Educación para la Formación de Ministros del Culto.
  - c) Educación Militar.
  - d) Educación de Adultos.
  - e) Educación Extraescolar.
- 6) Se organiza el proceso de supervisión educativa, el cual tiene sus bases en las Disposiciones Generales establecidas por la presente ley y su Reglamento General responde a niveles jerárquicos de supervisión conformados por las siguientes circunscripciones:
- a) Planteles educativos.
  - b) Distritos Escolares.
  - c) Zonas Educativas.
  - d) Unidades Centrales del Ministerio de Educación.
- 7) Se establece que el sistema educativo venezolano queda estructurado en niveles y modalidades, tal como se señala en el Cuadro 1.

**Cuadro N° 2.**

Niveles del Sistema Educativo Venezolano.

NIVEL	Edad 3 a 6 años	Educación Preescolar 3 años.	Grupo 1 Grupo 2 Grupo 3
-------	--------------------	------------------------------------	-------------------------------

	6 a 15 años	Educación Básica 9 años.	1° a 9° Grado. Obligatoria.
	15 a 17 años	Educación media, Diversificada y Profesional 2 o 3 años.  Formación Científico- Humanística 2 años	Industria Comercial y de Servicios Agropecuaria Asistencial  Ciencias Humanidades
	17 años en adelante.	Educación Superior 3 a 5 años.	Técnico Superior Universitario Postgrado Doctorado

Fuente: Ministerio de Educación. (1982)

En síntesis, la Ley Orgánica de Educación tuvo la virtud de realizar una casi total reestructuración del sistema educativo nacional en función de las características, las necesidades y los recursos disponible para el momento de su promulgación. En tal sentido, se puede señalar que tal normativa se adaptó a su tiempo, mantuvo la misma orientación que la Constitución de 1961 –probablemente la de mayor alcance en el tiempo en el país– y se vio reforzada por otros instrumentos. Entre estos están el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente y las Resoluciones 1 y 12, los cuales le confirieron sentido y practicidad al sistema educativo nacional, muy fundamentalmente en lo concerniente a la profesión docente.

Durante el mismo período, el gobierno nacional promulgó una serie de normativas de menor alcance encauzadas a sistematizar la profesión docente. Las mismas guardaron estrecha relación con la Constitución de 1961 y la Ley Orgánica de Educación de 1980. Tal como señala Ramos (2008) para quien la consolidación del aparato educativo estatal de educación no sólo requiere de la evaluación del desempeño docente en términos del rendimiento académico de sus estudiantes lo que permitirá determinar si su gestión es la

adecuada para determinar el aprendizaje de sus estudiantes. Ante el convencimiento de que cualquier inversión que se realizara en el sector educativo, carecería de sentido si no se contase con docentes bien formados para desarrollar un proceso educativo de calidad

### **El Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente**

En la convicción de que era posible mejorar la calidad educativa a través del desempeño docente, se promulgó el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente a comienzos de la década de los noventa, cuyo propósito consistió en regular los aspectos fundamentales atinentes a la citada profesión docente. En dicho instrumento se contemplaban las siguientes disposiciones:

Título I. Disposiciones Generales.

Título II. Del Ejercicio de la Profesión Docente.

Título III. De las Condiciones de Trabajo de los Profesionales de la Docencia.

Título IV. Del Régimen Disciplinario del Personal Docente.

Título V. De las Vacaciones del Personal Docente.

Título VI. Del Egreso y del Ingreso de los Profesionales de la Docencia.

Título VII. Disposiciones Transitorias.

Título VIII. Disposiciones Finales.

Este instrumento fue considerado de gran importancia en su momento pues a través de su aplicación se pudo reglamentar la profesión docente, la cual hasta entonces no contaba con patrones que hicieran posible medir el desempeño docente. Entre los aspectos fundamentales de esta normativa se encuentra la promoción de los Concursos de Mérito y Oposición para optar por los diferentes cargos docentes que surgían en el Ministerio de Educación, reduciendo a su mínima expresión los tradicionales vicios del sistema al

momento de otorgar cargos docentes, fundamentalmente el amiguismo, el partidismo y el compadrazgo, entre otros.

Durante la misma década, se promulgó la Resolución 12, la cual presenta las aspiraciones sobre el docente, establecidas como parte de la política del Estado en materia de formación del profesional de la docencia.

Por otra parte, en el año 1980 se crea la Licenciatura en Educación Integral en tres universidades nacionales, se da inicio al Programa Nacional Experimental de Formación Docente (PREXFORDO) y simultáneamente se diseña el Programa Nacional de Formación de Docente en Servicio (PRONAFORDO). Estos programas tuvieron como propósito formar un docente de calidad para Educación Preescolar y Educación Básica y a la vez, institucionalizar los docentes no graduados ya inmersos en el mercado de trabajo.

Finalmente, en 1986 se promulga la Resolución 1 por parte del Ministerio de Educación, la cual intenta profundizar los alcances de la Resolución N° 12 en materia de ingreso, selección, prosecución y formación docente.

Tales innovaciones impactaron significativamente el proceso de formación docente en el aspecto cuantitativo, habida cuenta de que permitió al maestro normalista y al bachiller docente acceder a estudios de Educación Superior. Sin embargo, a juzgar por las opiniones de diferentes especialistas, el proceso iniciado con la promulgación de la Ley Orgánica de Educación parece no haber incidido significativamente en la elevación de la calidad de los docentes. De hecho, Duplá (1994) señala que “se ha extendido la opinión de que el docente es un incumplido y un mal trabajador” (p. 16). Por una parte, el propio Ministerio de Educación (1998), expresa que “el docente que se forma en la actualidad presenta poca autoestima, una actitud autodestructiva, una gran tendencia al individualismo y un muy poco sentido de pertenencia comunitaria” (p. 81); asimismo, “se conforma con ‘pasar’ los objetivos de un modo virtual” (p. 81). Por otra parte, Borjas (1997) expresa que

“cada vez cuesta más encontrar maestros capaces de entender y guiar el proceso educativo integral de los niños” (p. 12). Finalmente, Esté (1996) agrega que “hoy, aquella imagen del educador de anteojos y vertical, ha sido reemplazado por la de un reposero becario, más fiel a su partido que a su tarea de enseñante” (p. 24).

Tales apreciaciones presentan a un docente con severas limitaciones en su desempeño y con muy escasas competencias para desarrollar un proceso educativo de calidad. De ello, se deduce que a este profesional se le atribuye una gran responsabilidad en la baja productividad educativa que se ha venido conformando en el sistema educativo venezolano. Otro grupo de autores, entre los que se incluye Estaba (1994), van un poco más allá en sus apreciaciones y expresan que la deficiente formación docente explica el bajo rendimiento del sistema educativo nacional. En síntesis, le atribuyen al docente una marcada responsabilidad en el fenómeno que se conoce como “fracaso escolar”, probablemente como consecuencia del reconocimiento de la influencia significativa que tiene el pensamiento y la acción del docente en el desempeño y en los logros de los estudiantes. La importancia de la gestión docente y sus implicaciones son sintetizadas por Fernández (1995), quien expresa que “la adecuación que la sociedad, en su progreso incesante demanda, pasa necesariamente por una adecuación a dichas demandas en la manera de ejercer su profesión, los docentes y educadores” (p. 13).

Un análisis objetivo de los logros alcanzados durante el período democrático ratifica que éstos se deben, en gran parte, a la conexión con la realidad de las normativas promulgadas durante este período. En tal sentido, es menester señalar que el sistema educativo venezolano experimentó serias transformaciones, entre las cuales la más significativa fue la “democratización” de la enseñanza, la cual devino en un proceso masificador que fue capaz de incrementar la estructura matricular de los niveles primario, secundario y superior.

Durante el régimen democrático se fundaron infinidad de centros educativos en todos sus niveles, se incrementó considerablemente el número de docentes, se impulsó la educación media y técnica y se crearon nuevas carreras y especialidades en las universidades.

La Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación de 1996 describe parte de los logros alcanzados por las políticas educativas durante este período:

El primer quinquenio de la década del setenta se presenta como una serie de proposiciones para modernizar el Sistema Educativo Venezolano, desde la educación preescolar hasta la educación superior, incluyendo la educación especial, reformas administrativas del Ministerio y del régimen de supervisión; la regionalización de la educación, de reforma de la estructura del sistema educativo y del régimen de evaluación del rendimiento estudiantil, organización del servicio de orientación escolar y profesional, formación docente y perfeccionamiento profesional, estatuto del personal docente, televisión y radio aplicadas a la educación, Programa Nacional de Técnicos en el Extranjero y Concesión de Créditos. (p. 18)

No obstante, ciertos autores entre los que se cuentan Márquez Rodríguez (1964) y Uslar Pietri (1982) coinciden en señalar que estos logros son aparentes pero están muy lejos de la realidad. En otras palabras, los gobiernos democráticos no han sabido ni podido resolver los problemas educativos, por lo contrario, algunos de ellos se han profundizado. Al respecto, Márquez Rodríguez (1964) señala que la mal llamada “revolución educativa” experimentada en el país no fue tal; el único hecho que justifica el término es la explosión matricular, la cual dio origen a un proceso de deterioro cualitativo de la educación en todos sus niveles.

Uslar Pietri (1982) simplemente señala que la educación en Venezuela no enseña a leer ni a escribir, ni mucho menos a trabajar, agregando que más que educar a la masa se debe educar a las élites para que se conviertan en los futuros dirigentes del país. Diversos estudios realizados a lo largo y ancho del país en las tres últimas décadas corroboran estas apreciaciones, pues determinan que de cada 100 niños venezolanos inscritos en primer

grado apenas 38 alcanzan el sexto grado en el tiempo estipulado y de éstos solo 18 logran culminar la educación básica. (Mulino, 1982; Colomine, 1994; Renault, 2000)

Finalmente Duplá (2009) expresa su visión de la educación en este período de la siguiente manera:

¿Cómo ha sido la calidad de la educación en estas últimas cuatro décadas? Es difícil encontrar detractores de nuestro sistema educativo en este período. No obstante, existen opiniones autorizadas que se atreven a criticar los resultados del proceso educativo durante dicho lapso. Entre ellos se encuentra Rosemblat quien en un artículo suyo de 1959 titulado “Nuestro bachillerato es un lamentable fracaso”. Comentaba con desconcierto los errores de los bachilleres que presentaban las pruebas de admisión en la universidad. Asimismo, el ministro Antonio Luis Cárdenas levantó una enorme polémica en 1995 al expresar que la educación venezolana era un fraude y dedicó su gestión de cinco años al mejoramiento del nivel de la educación. En síntesis, nosotros podemos tener excelentes programas, excelentes edificaciones y dotaciones, pero si los maestros no son buenos, la educación será mala. (p. 24)

Como corolario de esta etapa educativa que vivió el país entre 1960 y 1999, se puede señalar de manera objetiva que en materia de políticas educativas hubo muchos aciertos y también muchos errores. En defensa de las políticas educativas de ese entonces se podría señalar que el Estado representado por diferentes gobiernos enfrentaba una incierta situación educativa heredada del régimen perejimenista y centró su interés en la reorganización de la infraestructura educativa, el libre acceso de la población al campo educativo y en la profesionalización del docente a través de políticas reformistas.

En oposición a lo señalado, se podría expresar que tales logros no significaron un incremento en la calidad educativa y que más que soluciones generaron serios problemas.

A partir de tales aseveraciones, cualquier intento de análisis sobre la realidad educativa durante ese período se debatirá entre una aguda crítica a la estructura y funcionamiento del sistema escolar y una férrea justificación de los logros alcanzados.

En suma, es preciso reconocer que la educación venezolana durante ese adolece de muchas fallas y limitaciones; no obstante, los logros alcanzados durante el período democrático traducidos en políticas educativas superan ampliamente (en términos cualitativos y cuantitativos) cualquier otro intento realizado antes y después de ese período. De una escuela cerrada para muchos, se pasó a la masificación educativa; de una estructura educativa rígida e inoperante, se pasó a un esquema conformado por niveles y modalidades educativas; de un docente con serios problemas de formación se pasó a un docente formado a nivel superior y, muy fundamentalmente, la educación que hasta finales del régimen perejimenista era un beneficio de unos pocos para preservar su condición social, pasó a ser el primer factor de movilidad social de la sociedad venezolana. Tales logros le confieren suficientes méritos a este período para ser considerado la etapa de la consolidación.

La referida etapa, como ha podido comprenderse por lo antes expuesto, se presenta muy extensa, atravesando una serie de altibajos durante su desarrollo. En tal sentido, se podría señalar que consta de dos subetapas; la primera que va de 1936 a 1948 y la segunda de 1960 a 1999, con una interrupción de diez años durante el período de la dictadura perejimenista.

En síntesis, se hace necesario reflexionar sobre los errores y las fallas para que éstos se conviertan en una oportunidad para el aprendizaje; aún falta mucho por recorrer en relación con la consolidación del Estado Docente. Por ello es conveniente reflexionar sobre las palabras de Carvajal (1998) durante la Asamblea Nacional de Educación de ese mismo año: “Lo que necesitamos es pasar de políticas educativas de gobierno a verdaderas

políticas de Estado que respondan a necesidades nacionales y regionales, respaldadas, como garantía de sostenibilidad por los diferentes sectores de la sociedad”. (p. 14)

### **Instrumentación jurídica a nivel superior en la Etapa de la Consolidación**

Muerto Juan Vicente Gómez, se inicia un período de transición en el cual las relaciones Ejecutivo-Universidad se tornan menos tensas; en este sentido se debe señalar que gobiernos como los de López Contreras, Medina Angarita, la Junta Cívico-Militar y Gallegos, entre otros, fueron más respetuosos de la Autonomía universitaria y menos conflictivos en su trato con los estudiantes, lo que en ningún momento significa que hubo una paz absoluta durante los citados períodos.

Durante el mandato de López Contreras se promulgó la Ley de 1940 referente a las universidades. En el mencionado instrumento legal no se establece el régimen autonómico; no obstante, se concede a las universidades cierta participación en la elección de sus autoridades al establecer que el Rector, Vicerrector y Secretario serían electos por el Ejecutivo nacional a partir de una lista presentada por cada escuela universitaria.

En ese mismo período gubernamental, se introdujeron algunas reformas con el propósito de concederle un aliento a la educación universitaria. Hurtado (2011) señala que durante el citado lapso se aprobó una ley que intentó restituir de manera parcial la Autonomía. Mediante esta norma, la universidad podía elegir sus propios decanos y elaborar ternas de candidatos para la designación del Rector por parte de las autoridades gubernamentales. Esta decisión fue rechazada por los antiguos miembros de la Generación del 28 y de un grupo de dirigentes, lo que motivó su expulsión del recinto universitario.

Por otra parte, el mismo autor (2011) expresa que a pesar de que el gobernante sucesor, Isaías Medina Angarita fue partidario de una apertura política, en el área educativa ésta implicó un control de la gestión universitaria, en el sentido de que se mantuvo la

designación de autoridades y docentes por parte del ejecutivo. Por otra parte, a este gobierno le cupo el honor de iniciar la construcción de la nueva sede de la Universidad Central de Venezuela, una construcción monumental que en la actualidad constituye un patrimonio universal.

Lo Anterior son indicadores de que durante este período de transición se mantuvo y reforzó la concepción del Estado Docente como principio rector del sistema educativo nacional. Al respecto, Márquez Rodríguez (1964) expresa que:

El Estado Venezolano en efecto, conservó dentro de las reformas que se iniciaron en 1936, el criterio de que la educación es deber fundamental suyo, y que es suyo también, y en forma exclusiva, el derecho de orientar y controlar toda enseñanza legalmente válida que se imparte en el país, aún por instituciones privadas. (p. 116)

En 1948, durante el mandato de Rómulo Gallegos, el gobierno nacional promulga la Ley de Educación, la cual es considerada uno de los instrumentos jurídicos más avanzados en el área de educación elaborado en el país; la misma define inequívocamente al Estado Docente en su artículo 1<sup>a</sup> como “función esencial del Estado”. Este de ninguna manera contradecía el principio de libertad de enseñanza consagrado constitucionalmente y ratificado en el artículo 6<sup>a</sup> de la ley “limitado por la inspección y vigilancia del Estado”. En tal sentido la citada normativa condiciona en cierta medida a la Autonomía Universitaria pues establece la designación de las autoridades universitarias por parte del Ejecutivo Nacional, manteniendo la autonomía patrimonial de las universidades nacionales. Asimismo, a través de la citada ley se intentó suprimirle al Instituto Pedagógico Nacional la categoría de institución de educación superior, condición que había disfrutado desde su fundación. No obstante, la citada normativa no se pudo desarrollar, pues el 24 de noviembre del mismo año el gobierno de Rómulo Gallegos fue derrocado y sustituido por la Junta Militar el 25 de mayo de 1949 (Márquez Rodríguez, 1964).

## **La Autonomía y los nuevos gobiernos militares**

El derrocamiento de Rómulo Gallegos generó serias implicaciones en las políticas educativas, puesto que el nuevo gobierno, la Junta Militar, obvió la continuidad administrativa haciendo abstracción de cuanto se venía realizado en materia educativa, y se inició un nuevo período en el desarticulado proceso educativo venezolano.

Por tales razones, durante el gobierno del General Marcos Evangelista Pérez Jiménez se inicia un nuevo frente ante la Autonomía universitaria: la represión contra las manifestaciones estudiantiles no fue menor; se destituyen y se nombran rectores; se crea el Consejo de Reforma de la UCV en sustitución del Consejo Universitario, ente que mantuvo suspendidas las actividades académicas, se expulsa a 137 estudiantes y se destituye 140 profesores en 1952. (Carvajal, 2011). Al respecto, Márquez Rodríguez (1964) señala que la gestión educacional del régimen perejimenista fue totalmente anárquica, contradictoria y personalista, orientada a través de ocurrencias y caprichos de las autoridades educativas más que por políticas sensatas y experiencias exitosas.

Durante el citado régimen, se promulgó el Estatuto Provisional de Educación, el cual intentó crear una nueva Ley de Educación en oposición a la redactada en 1948. Al parecer, el citado código atentaba contra la libertad de enseñanza y la Autonomía de la educación superior.

En síntesis, en términos generales y de acuerdo Carvajal (2011), el régimen encabezado por el General Pérez Jiménez terminó de aniquilar todo vestigio de Autonomía universitaria, puesto que el ejecutivo se tomó la potestad de nombrar y remover todos los funcionarios de la universidad, incluyendo a los profesores a quienes se consideraban empleados públicos.

Como consecuencia de lo anterior, la política universitaria se vio seriamente afectada durante el citado régimen; en el mismo se hizo patente el carácter reaccionario de la dictadura dada la actitud retadora de los actores universitarios. En suma, el inventario de este gobierno cuenta, entre otras decisiones, con la creación del Consejo de Reforma de la UCV, el cierre de las actividades académicas el 22 de febrero de 1952 y la constante represión hacia los actores universitarios en virtud de su manifiesta disidencia.

### **La democracia civil**

Culminado el período dictatorial, se inicia un proceso democrático. En tal inicio las relaciones gobierno-universidad se mantienen en constante tensión y, a pesar de que la intensidad de la represión disminuyó razonablemente, en diferentes ocasiones la ya muy limitada Autonomía universitaria se vuelve a ver afectada por diversos factores.

Por otra parte, las políticas educativas provenientes del Estado sumaron una serie de aciertos y fallas que la diferencian de las etapas anteriores. Entre los aciertos se podrían señalar el claro acceso de la gran masa poblacional al sistema educativo y la constante creación de instituciones de educación superior a lo largo y ancho del país hasta sumar más de cien. Entre las grandes fallas, que se vieron rechazadas por la masa estudiantil, se tiene el constante deterioro de la calidad educativa, el problema de los cupos universitarios, el mantenimiento de una infraestructura no cónsona con el crecimiento matricular y la constante represión estudiantil por parte del gobierno. .

Como consecuencia de las referidas fallas, las relaciones gobierno-universidad se vieron deterioradas por fuertes manifestaciones, oleadas de subversión y una constante represión hacia los actores universitarios por parte de grupos militares y policiales.

A partir de una revisión más detallada de la situación, durante los gobiernos de Rómulo Betancourt y Raúl Leoni se observa que la Universidad Central de Venezuela se

vio allanada por grupos militares y policiales con el propósito de desalojar de manera definitiva a los estudiantes que hacían vida en las residencias estudiantiles ubicadas en el seno de la Universidad y que, en ocasiones, representaban focos de subversión. Al respecto, Carvajal (2011) señala que Oscar Bataglini, futuro Rector del Consejo Nacional Electoral (CNE) admitió que para entonces la oposición al gobierno había sido intensa, significativa y que en el campus de la Universidad vivía la mayoría de los dirigentes del Partido Comunista Venezolano (PCV) y del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), partidos que protagonizaron los hechos de violencia política para la época.

Con el paso del tiempo, la UCV –como muchas universidades en el orbe– experimentó un movimiento de renovación académica, la cual provocó innumerables acciones de protesta de estudiantes y grupos de docentes entre los años 69 y 70 del siglo pasado.

Simultáneamente, en el año 1968 se generó en Francia el movimiento social denominado el “Mayo Francés”. Su resonancia en Venezuela promovió severos cuestionamientos de la juventud universitaria al sistema educativo en particular y al sistema social en general: motivó protestas y manifestaciones en varias Escuelas Universitarias: Sociología, Periodismo, Ciencias y Filosofía y Letras, entre otras. (Carvajal, 2011)

Entre los actores fundamentales de las referidas protestas se encontraban Luis Cipriano Rodríguez, Gloria Cuenca, José Rafael Núñez Tenorio, Ludovico Silva, Gerónimo Pérez Rescaniere y Jacobo Borges, reconocidos profesionales y artistas venezolanos, quienes posteriormente admitieron los errores y desaciertos que condicionaron los alcances del movimiento.

Este proceso de Renovación Académica generó fuertes respuestas por parte del Ejecutivo y de algunos miembros de los principales partidos del status: Acción

Democrática (AD) y Partido Social Cristiano COPEI. Se promulgó la reforma de la Ley de Universidades de 1958, modificando así el Consejo Nacional de Universidades (CNU), al cual se le dotó de atribuciones para suspender y renovar las Autoridades Universitarias Nacionales. Se declaró a la Universidad en proceso de reorganización y en la madrugada del 25 de octubre de 1970 la Universidad fue allanada, suspendiendo y destituyendo al Dr. Jesús María Bianco. En el año 1971, el CNU provisional nombró como Rector de la UCV al Dr. Clemente Arraiz y, como consecuencia de su renuncia, al Dr. Oswaldo de Sola.

Al término de esta situación, las actividades académicas fueron suspendidas durante meses; el equipo interventor destituyó parte del personal docente y nombró autoridades en diferentes facultades y escuelas; una vez “saneada” la universidad, ésta se encontró en condiciones de practicar su Autonomía, seleccionando sus autoridades en el año 1972.

Una prueba fehaciente de que los gobiernos democráticos no consideraban la posibilidad de eliminar la Autonomía universitaria para la época la constituye la actitud de Rafael Caldera ante la subversión; a pesar del allanamiento y el prolongado cierre de la Universidad durante su mandato, éste mantuvo una política de Pacificación ante sus adversarios políticos, lo que permitió que éstos se incorporaran a la vida pública obteniendo un indulto presidencial y readquiriendo sus derechos políticos.

Tal apreciación se corrobora a través de la opinión de Aguiar (2010), quien expresa afirma que Caldera, dada su condición de profesor universitario, consideró la educación como su prioridad fundamental, y que prueba de ello es que durante su primer mandato crea 23 nuevas instituciones universitarias, incrementa la matrícula escolar a 2.800.000 en todos los niveles del sistema educativo, aumenta el personal docente en un 40% y dedica el 14% del presupuesto público nacional al sector educativo. No obstante, de acuerdo con el referido autor, Caldera no escapa de la crítica general, que señala que este incremento cuantitativo del proceso educativo introduce una desmejora cualitativa en educación por la

incidencia de una burocracia de origen sindical y clientelar creciente, que se hace sentir desde 1969.

No obstante, durante los diferentes períodos de los gobiernos democráticos acaecieron momentos de gran tensión entre las autoridades y los actores universitarios; en términos generales, los gobiernos de turno prestaron suficiente atención a las exigencias del sector universitario, por lo general, bajo la presión de protestas, manifestaciones y huelgas, dada la pugna existente en las relaciones gobierno-universidad. (Carvajal, 2011). En otras palabras, durante este período se mantuvo la autonomía entre su reconocimiento y su violación.

En tal sentido, cabe destacar los diferentes conflictos que emergieron durante el mandato de Jaime Lusinchi. En principio, a partir de 1985 se genera un cambio político en las principales universidades autónomas del país cuando un grupo de movimientos encabezados por disidentes izquierdistas, entre los que se contaban el Movimiento 80 en la UCV y el Movimiento 20 en la Universidad del Zulia, comienza a ganar las elecciones universitarias.

En 1987, en Mérida surge una serie de protestas estudiantiles a raíz del asesinato de un estudiante, Luis Ramón Caraballo. Luego del incendio de la casa del partido de gobierno A.D., grupos policiales y militares tomaron la ciudad durante varios días, lo que provocó un espiral de violencia y represión a lo largo y ancho del país, con un saldo de un muerto y 70 heridos; el presidente Jaime Lusinchi calificó estos hechos como una conspiración internacional proveniente de Cuba. (Carvajal, 2011)

La violencia continuó y el 29 de abril de 1987, aparte de disolver una protesta estudiantil, la policía allanó de nuevo la UCV, con un saldo de más de treinta heridos. La protesta se esparció por el resto del país y se produjeron serios disturbios y saqueos de vehículos con víveres en diferentes ciudades del país. El gobierno detiene a un conjunto de

estudiantes y los pasa a los tribunales militares; también allana la Universidad del Zulia y la Universidad de Oriente (Núcleo Anzoátegui) el 7 de mayo de 1987.

La batalla entre estudiantes y autoridades prosiguió; por una parte, los estudiantes continuaron sus protestas, lo que motivó la respuesta represiva de las autoridades; el 2 de junio ingresan en la sede de la ULA Trujillo y dan muerte a un estudiante, Johnny Villarroel, lo que generó saqueos, disturbios, manifestaciones, incendios y estudiantes detenidos. Muy probablemente el período gubernamental de Jaime Lusinchi constituyó “la experiencia más dura –por lo generalizada, violenta y persistente– de los enfrentamientos entre gobierno y universidad de esos cuarenta años de democracia” (Carvajal, 2011, p. 32).

En términos generales, durante el período de democracia representativa se mantuvo cierto equilibrio entre los diferentes gobernantes y las diversas casas de estudio de educación superior en Venezuela.

En tal sentido, es necesario admitir que hubo una serie de logros como la democratización y masificación de la educación, la creación de instituciones de educación superior y la creación del Plan de Becas “Gran Mariscal de Ayacucho”, entre otros, una “revolución educativa” en palabras de Rafael Simón Giménez (2015). Pero también hubo momentos de gran tensión y represión por parte de las autoridades, tal como se señaló anteriormente durante los gobiernos de Betancourt, Leoni, Caldera y Lusinchi fundamentalmente, cuando hubo allanamientos de universidades por largos períodos, abuso de autoridad, detenciones de profesores y estudiantes e inclusive asesinatos.

No obstante, la experiencia ha demostrado que el propósito fundamental de estos gobiernos no se orientaba específicamente en eliminar la Autonomía universitaria. Al parecer consistió en una respuesta gubernamental a hechos de violencia, subversión y protesta hacia el gobierno por parte de grupos más o menos radicales que hacían vida en las diferentes universidades del país. (Cuenca, 2012)



## Capítulo V

### **El Estado Docente en la Etapa del Intervencionismo (2000 en adelante)**

Intervencionismo. Sistemas educativos paralelos. Educación mediatizada.

El período analizado en el capítulo anterior, que va de 1959 a 1999, es testigo de una serie de hechos de trascendencia política, económica, social y muy específicamente educativa. La década de los sesenta inicia una transformación inédita del sistema educativo venezolano a través de políticas públicas, que incluye la creación de innumerables instituciones educativas, la masificación de la educación, su valoración como factor de movilidad social y la profesionalización del docente en su práctica laboral.

Durante el citado lapso no se percibe una gran proliferación de instrumentos jurídicos referentes a la educación; no obstante, las escasas normas producidas durante el citado lapso lo han trascendido y aun hacen sentir su influencia en el área educativa. Sin embargo, la década final del siglo XX marca un constante deterioro del sistema educativo. . Con el advenimiento del Comandante Hugo Chávez Frías al poder en 1999 se produce un vuelco definitivo en la elaboración de políticas públicas relativas a la educación, que intentarán transformar el proceso educativo en función de los objetivos de la revolución política que se ha intentado llevar a cabo.

Con relación a este último aspecto, vale decir que el gobierno de Chávez se inicia con la elaboración de una serie de documentos relativos al proceso educativo, los cuales se orientan hacia dos tópicos muy sentidos por la sociedad venezolana: la exclusión y la equidad. El primer documento, titulado: Educación Bolivariana: Políticas, Programas y Acciones (Ministerio de Educación y Deportes, 2004), estuvo dirigido a garantizar el acceso, la permanencia y la prosecución estudiantil, además de extender la cobertura de los diferentes niveles educativo de la educación venezolana. Por otra parte, el citado documento intentaba integrar la educación al sistema de producción de bienes y servicios,

desarrollar la planta física de las escuelas, atender la población no escolarizada y erradicar el analfabetismo en el país. (Rodríguez, 2008)

Rodríguez (2008) le concede poco crédito a los resultados obtenidos a través de la aplicación de este tipo de políticas; con relación a la inclusión señala que:

Buena parte de las políticas de este Gobierno han estado dirigidas a promover la inclusión pero también buena parte de las acciones se han dirigido hacia la exclusión en otros sectores, no exactamente en el de la educación lo que demuestra contradicciones e incoherencias que anulan los efectos buscados. Cuando nos referimos a políticas que requieren hablar no sólo de las intenciones expresas sino de las acciones que se toman. (p. 113)

Por otra parte, la citada autora (2008) expresa su opinión sobre su visión de la equidad en las políticas educativas y las acciones desarrolladas por el gobierno revolucionario:

En cuanto a la equidad, nosotros encontramos que ha sido atendida de una cierta manera, en el sentido de incorporar la matrícula, es decir homologando equidad e inclusión, pero no seguir la interpretación más apropiada de dar a cada quien lo que más necesita, dar más al que menos tiene. Por lo tanto, allí no se han logrado los resultados esperados y es difícil que se lleguen a lograr. (p. 113)

Con relación a estos puntos, es menester destacar que aunque las acciones emblemáticas del gobierno revolucionario estuvieron orientadas al logro de la inclusión y la equidad en el campo educativo, su desempeño no ha sido el más adecuado, porque no ha existido la necesaria correspondencia entre lo planificado y lo logrado, es decir, entre la retórica y la realidad. Un ejemplo muy concreto es el hecho de prohibir el cobro de matrícula a padres y representantes para inscribir a sus representados; esta política resultó muy acertada al principio pues permitió el acceso a muchos niños de sectores deprimidos económicamente, cuyos padres no podían hacer esa erogación. Por otra parte, estableció una asignación de ocho mil bolívares por alumno como sustitución de ese pago, amenazando e incluso abriéndole expedientes a los directores que insistieran en el cobro de

matrícula. No obstante, la generalidad de las escuelas y liceos no recibieron la cantidad estipulada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes por lo que muchos directores se han visto en la necesidad de presionar a padres y representantes para el cobro de una cantidad que sustituyera el pago de inscripción, lo que a todas luces fue resultado de la incoherencia de parte de las autoridades gubernamentales.

Resulta muy similar la situación de las Escuelas Bolivarianas, la cual es una de las políticas emblemáticas del régimen revolucionario. Estas comenzaron siendo un proyecto de escuelas de doble jornada, generando grandes expectativas en la población. No obstante, tuvo una orientación diferente a la idea original, con el resultado de un proyecto decadente tanto en calidad como en cantidad. (Rodríguez, 2008)

La citada autora (2008) describe el fracaso de las escuelas bolivarianas en los siguientes términos:

El crecimiento de las escuelas de jornada completa fue intenso al comienzo de la gestión gubernamental pero como ya dijimos descendió desde el año 2005, posiblemente debido a los altos costos, a las dificultades para incorporar todos los componentes y la precariedad de los resultados en las evaluaciones. (p. 117)

Los ejemplos planteados por Rodríguez (2008) parecen superficiales a simple vista, pero están referidos a proyectos desarrollados con una alta dosis de improvisación, resultado de una planificación exenta de sistematicidad, sin un diagnóstico previo de necesidades y recursos; por ello, sus resultados se limitan a convertirse en simples paliativos y no en soluciones efectivas a la problemática de la población en asuntos educativos.

Otro proyecto muy publicitado con grandes beneficios políticos para el régimen imperante lo constituyen las Misiones Educativas, un operativo cívico-militar cuyo propósito consistió en erradicar la exclusión social imperante en el aparato escolar, a partir de una concepción radicalmente diferente al sistema educativo tradicional; por ello, habida

cuenta de que su propósito consiste en imponer un modelo de hegemonía social en lugar de tratar de educar para la civilidad democráticamente establecida. Bravo-Jáuregui (2008) ofrece una visión muy objetiva de los resultados del citado proyecto:

El sistema escolar instalado no logró incluir en el circuito de la modernidad a la mayoría de la población y se exagera al asignarle excesivamente a la escolaridad la capacidad para hacerlo. También se exagera al crear una opción paralela a la escuela instalada, lo cual crea una ilusión de inclusión que no resiste el paso del tiempo ni el contraste de expectativas y logros reales de inclusión. Lo que hace que el sistema escolar traicione las expectativas de los venezolanos, por ineficientes, hace que las Misiones no llenen las esperanzas puestas en ellas. Pues construir una opción de inclusión social por intermedio de un plan educativo típicamente para-escolar según quieren ser las Misiones Educativas supone una racionalidad distinta a la que operó en la realidad real. (p. 124)

Para dar mayor significación a sus apreciaciones, Bravo Jáuregui (2008) acude a Gimeno Sacristán (1998), quien describe lo que debe ser un proyecto educativo de calidad:

Hacer educación requiere un proyecto guiado por la racionalidad, unos argumentos que lo hagan plausible ante los que deben llevarlo a cabo y apoyarlo, así como una voluntad pactada que lo impulse. La educación tiene que ser transparente y expresar la conciencia y los deseos de una sociedad, lo que no es fácil en las condiciones actuales. (p. 124)

Sin intentar profundizar en un análisis crítico de las políticas educativas del gobierno revolucionario, se puede señalar que las Misiones Educativas, como el resto de las políticas públicas del régimen socialista en el área educativa, han devenido en meras ilusiones que no llenan las expectativas de inclusión y equidad que despertó el actual régimen en sus comienzos.

Bravo Jáuregui (2008) culmina sus comentarios señalando que:

Las Misiones en general y la educación en particular son un deliberado y ampliamente publicitado interés para hacer que más venezolanos traspasen la línea funesta que demarca la pobreza del bienestar personal, la inclusión de la exclusión articuladas a los anhelos sentidos de igualdad social y política a que aspiran las mayorías, interpretadas por el discurso político de la igualdad irrestricta y sin límites más allá de la lucha permanente contra los factores internos y externos que conspiran contra el pueblo venezolano. Las Misiones se presentan como una lucha ideológica y material contra la desigualdad endémica que ha sufrido Venezuela en

cuarenta años de frustración democrática. (p. 125). En síntesis las Misiones “Son un exitazo en el plano político y un rotundo fracaso en el plano pedagógico” (p. 130).

Independientemente de que las políticas públicas en materia de educación del actual régimen no hayan satisfecho las expectativas de una buena masa de la población, los principales instrumentos jurídicos promulgados por el actual régimen son la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y la Ley Orgánica de Educación del 2009.

### **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**

En repetidas ocasiones se ha advertido que un buen número de Constituciones presta muy poca atención al tema educativo; en ocasiones repiten literalmente el contenido de sus precedentes; otras simplemente omiten el tema restando así importancia al aspecto educativo como factor primordial de desarrollo social e individual y como recurso básico para la formación de ciudadanía en el libre ejercicio de la democracia. Tal es el caso de las dos últimas Magnas Cartas del siglo XIX y de las dos primeras del siglo XX.

En ese orden de idea se impone un reconocimiento al Constituyente en el acto de creación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, quien dedicó un amplio espacio al tema educativo. Prueba de ello la constituye su exposición de motivos, la cual se inicia con la siguiente apreciación: “Se establece que la educación y el trabajo son los procesos fundamentales para garantizar los fines del Estado”.

El gobierno revolucionario asume en el citado instrumento el principio del Estado Docente de manera explícita y categórica en su artículo 102, el cual preceptúa:

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 los niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad.

El mismo artículo ratifica la gratuidad de la educación oficial hasta el pregrado universitario. Posteriormente en su artículo 105 la Constitución de 1999 enfatiza en el ejercicio de la profesión docente. Allí se establece la estabilidad laboral como un derecho del profesional de la docencia y, posteriormente en su artículo 109, se reconoce la autonomía universitaria como principio y jerarquía que posibilita el desarrollo de la actividad universitaria.

En síntesis, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela trata el hecho educativo desde diferentes aristas: como derecho y deber ciudadano, revisa la naturaleza y el carácter de la educación, establece las condiciones del ejercicio de la profesión docente y, como se señaló anteriormente, asume el estatuto del Estado Docente de una manera taxativa y explícita, situación que se profundiza en la Ley Orgánica de Educación. Se puede señalar que al contrario de la mayoría de sus pares, este instrumento profundiza en el hecho educativo; no obstante, es necesario señalar que gran parte del contenido de esta norma no se cumple en la realidad por diferentes razones.

### **Ley Orgánica de Educación del año 2009**

En términos generales, la Ley Orgánica de Educación (LOE) del 2009 tiene la virtud de que mantiene una estricta correspondencia con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ajustándose a la Carta Magna en su forma y contenido.

En la LOE se define y caracteriza la educación en su artículo 3, señalando que la educación es pública y social, obligatoria, gratuita y de calidad. Asimismo, en su artículo 7 establece el laicismo como principio fundamental de la educación venezolana, sin menoscabo de las instituciones religiosas que contribuyen con el Estado en el desarrollo del proceso educativo; ello, siempre bajo el control y la vigilancia del ente rector, el

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, así denominado al momento de su promulgación.

Posteriormente, en su artículo 8 se establece la igualdad de género en la educación y en el 17 delega la responsabilidad de la educación en la familia.

Sin menospreciar la importancia de los artículos citados con antelación, es preciso señalar la relevancia conferida a los artículos 5 y 6, donde el Estado se abroga de manera explícita la condición rectora del proceso educativo definiendo el Estado Docente y sus competencias. El Artículo 5° 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.

Por su parte, el Artículo 6° establece que:

El Estado, a través de los órganos nacionales con competencia en materia Educativa, ejercería la rectoría en el Sistema Educativo. En consecuencia 1. Garantiza...2. Regula, supervisa y controla...3. Planifica, ejecuta, coordina políticas y programas...4. Promueve, integra y facilita la participación social...5. Promueve la integración cultural y educativa regional y universal.

En síntesis, a través de la citada normativa el Estado asume todas las funciones educativas; en este caso no sólo se trata de normativas sino que éstas se han materializado en la realidad, en algunos casos en contra de la voluntad de la ciudadanía.

Algunos autores entre los que se cuentan Bravo Jáuregui (2008), Moreno Pérez (2010) y Rodríguez (2008), , discrepan de la orientación de estas normativas al señalar que el Estado Venezolano, en su intención interventora, asume el proceso educativo no como una potestad inherente al mismo para crear, organizar y supervisar las instituciones educativas y los procesos educativos y administrativos en todos sus niveles y modalidades, sino que asume una posición hegemónica en la cual sus diferentes normativas les permiten

ganar espacio en el estamento social, a objetos de consolidar su condición de estructura de poder y mantener el estatus quo prevaleciente en este momento.

Moreno Pérez (2010) va más allá de esta opinión. Señala que la actual concepción del Estado Docente tiende a centralizar las funciones educativas en un solo organismo y que su orientación tiende a la creación de una retórica que, en la mayoría de los casos, no se corresponde con la realidad, limitando la participación de la ciudadanía. En la opinión de este autor (2010):

En nuestro criterio, el Estado docente constituye un retroceso histórico y teórico por las siguientes razones:

La primera, por cuanto tal como está concebido y estructurado no constituye sino un órgano burocrático centralizado de poder y control para que los funcionarios de los ministerios encargados de la educación tomen las decisiones de forma hegemónica, dominante y jerárquica.

La segunda, habiéndose consagrado en la CRBV la democracia participativa y protagónica y el ejercicio soberano de todos los ciudadanos y el pueblo, y consagrada la República Bolivariana de Venezuela como un Estado federal descentralizado que se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (art. 4°.), resulta contradictorio que por esta vía se constituya una superestructura de poder burocrático que niegue tales principios y postulados constitucionales, y en consecuencia la participación en la educación de la ciudadanía en los términos establecidos en esa Constitución queda sometida y subordinada a tal órgano rector de la educación.

En tercer lugar, desde el punto de vista teórico y conceptual existe un conjunto importante y destacado de teorías sociales y educativas sustentadas en tesis y concepciones

liberadoras y emancipadoras del ser humano y la sociedad que niegan y contradicen el carácter controlador, burocrático y hegemónico del Estado docente, y en cuarto lugar, en Venezuela y en gran parte de América Latina se impulsan y desarrollan procesos de cambios y transformaciones sociales, culturales, políticas y económicas fundadas en la liberación y emancipación de los pueblos y los ciudadanos para romper con todas las formas de control y hegemonía a la cual han estado sometidas pueblos y naciones; siendo históricamente el Estado como aparato uno de los más determinantes órganos de poder en haber creado, generado y reproducido tales situaciones de dominación y subordinación en el contexto de nuestros países.

En el mismo texto de la LOE se evidencia el carácter estructural y funcional del Estado docente como máximo órgano burocrático de control y poder con la capacidad para absorber e intervenir sobre todo el proceso educativo. (p. 35)

En síntesis, el actual régimen no sólo regula el proceso educativo en el papel sino que impone sus normas, en ocasiones en abierta contradicción con lo establecido en los instrumentos legales y se atribuye la totalidad de las funciones y procesos educativos a objeto de mantener un control estricto sobre la ciudadanía. Pérez Moreno (2010) lo presenta de la siguiente manera:

1. El Estado docente gobierna y ejerce control sobre todo el sistema educativo, tal como se expone y faculta en los artículos 5to y 6to.

2. Interviene y controla la formación docente, de acuerdo al artículo 38.

3. Interviene y controla la política de formación permanente, según el artículo 39.

4. Interviene y controla la evaluación educativa, artículo 44.

5. Interviene y controla la evaluación institucional, artículo 45.

6. Interviene en la creación intelectual y los cursos de postgrado, según el artículo 35, numeral 3.

### **La instrumentación jurídica en educación superior en la Etapa del Intervencionismo**

En amplio contraste con esta política, aparece el gobierno del Comandante Hugo Chávez Frías. Desde el propio comienzo de su primer mandato en 1999 mostró una marcada intención de dominar políticamente las diferentes instituciones del país, entre ellas a las instituciones de educación superior, que desde los inicios de su régimen les fueron adversas.

En tal sentido, la nueva administración ha intentado diezmar la Autonomía Universitaria a través de cuatro estrategias implementadas de manera efectiva:

- a) Interviniendo las universidades experimentales preexistentes.
- b) Creando nuevas universidades sin autonomía alguna.
- c) Condicionando el funcionamiento de las universidades autónomas de diferentes maneras.
- d) Promulgando instrumentos jurídicos que contradicen la CNRBV.

Al respecto, Carvajal (2011) señala que el nuevo régimen:

Comenzó desencadenando un proceso de intervenciones a todas las universidades experimentales y a los institutos y colegios universitarios dependientes del Ministerio de Educación, Al hacerlo destituyó ipso facto a las autoridades nombradas por anteriores ministros de educación, invocando presuntas irregularidades existentes en tales en tales instituciones, para colocar en los cargos directivos a personas de su confianza política.(p. 35)

Una prueba palpable del propósito de desmontar la Autonomía universitaria del citado gobierno lo constituye el hecho de que en ninguna de las universidades creadas durante este régimen existe la autonomía: sus autoridades son designadas directamente por

el ejecutivo y la libertad de cátedra está más asociada a aspectos ideológicos que a los académicos. Al respecto, Rachadell (2013) señala que:

En estas universidades no hay participación de ninguno de los integrantes de las comunidades universitarias, no hay estabilidad ni escalafón para los profesores, los estudiantes carecen de derecho a elegir centros y federación de estudiantes y los trabajadores pueden ser despedidos sin procedimiento alguno, pues carecen, en la práctica, de la garantía de la inamovilidad y a los tribunales no les está permitido velar por estos derechos. (p. 47)

Lo anterior confirma el estilo autoritario del gobierno y su vocación intervencionista. Por ello el citado autor (2013) señala que en la actualidad la autonomía universitaria se ha visto vulnerada en diversos aspectos; a saber:

Las universidades que eligen sus autoridades se han visto sometidas a un acoso permanente por el régimen gobernante en varios aspectos: el acoso económico que se manifiesta en la negación de los recursos que solicitan de acuerdo a sus necesidades y en el mantenimiento de las asignaciones presupuestarias sin aumento desde hace seis años. El acoso administrativo y judicial que se expresa en la negativa a permitir aplicación de medidas disciplinarias en los casos comprobados de infracciones al ordenamiento laboral y académico...y la ausencia de actuaciones de la policía, del Ministerio Público y de los tribunales ante las denuncias constantes de investigación de hechos de violencia que ocurren en el recinto universitario y que muchas veces son causados por personas afectas al oficialismo. Como parte del acoso judicial debe señalarse la actuación de algunos como la Sala Electoral que trata de imponer a la Universidad un sistema electoral que infringe el ordenamiento jurídico de la República y lesiona la autonomía universitaria garantizada en la Constitución. (Rachadell, 2013, p. 48)

Este último aspecto reviste una gran importancia para el funcionamiento y específicamente para la autonomía académica de las universidades venezolanas toda vez que la Ley Orgánica de Educación LOE, en su artículo 34, numeral 3 expresa:

Artículo 34. En aquellas instituciones de educación universitaria que les sea aplicable, el principio de autonomía reconocida por el Estado se materializa mediante el ejercicio de la libertad individual, la actividad teórico- y la investigación científica, humanista y tecnológica, con el fin de crear y desarrollar el conocimiento y los valores culturales. La autonomía se ejercerá mediante las siguientes funciones:

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 estudiantes 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 citada disposición, además de vulnerar la formación de las leyes como lo establecido en la Carta Magna, contraría también lo previsto en el artículo 102 ejusdem, que define la educación como un servicio público sustentado en el respeto a la pluralidad del pensamiento. El artículo 15, numeral 9 de la Ley Orgánica de Educación somete ese servicio a los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, cuya finalidad según se declara el texto es establecer una sociedad socialista.

Asimismo, dicha norma menoscaba la disposición constitucional en su artículo 109, habida cuenta de que la misma prevé la autonomía universitaria circunscrita a lo dispuesto por los profesores, estudiantes y egresados de la comunidad universitaria, mientras que la Ley Orgánica de Educación en su artículo 34, numeral 3 la extiende a personal administrativo y obrero.

De igual forma, el artículo antes citado de la LOE establece un derecho político con relación a la elección de las autoridades sobre la base de la democracia participativa y protagónica y de mandato revocable, desvirtuando de esta manera la naturaleza del derecho académico a elegir sus propias autoridades como un derecho político. Introduce, así, dos figuras inaplicables en el ámbito universitario.

Más recientemente, el Dr. Amalio Belmonte (2015), Secretario General de la Universidad Central de Venezuela, informó que la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) comenzó a asignar directamente los cupos en las universidades nacionales, que del 30% pasó al 100% de los cupos asignados. Esta medida viola nuevamente la Autonomía Universitaria y las diferentes normativas que la regulan, entre ellas la Ley de Universidades de 1958 y la Constitución de la República Bolivariana de

Venezuela. Ésta, en su artículo 109, atribuye a las universidades nacionales esa facultad. (En entrevista concedida al programa “Palabras más, Palabras Menos” del 12/11/2015)

Por otra parte, el Dr. Manuel Fernández (2015), ministro de educación superior para la fecha, señaló que el 70% de los estudiantes que ingresen en las universidades públicas deben haber egresado de liceos públicos, dejando así el 30% restante sólo a bachilleres que hayan egresado de colegios privados. A esta nueva distribución de cupos la denominó “la Democratización del Ingreso”. El mencionado funcionario añadió que el criterio básico para seleccionar los estudiantes a partir del año 2015 toma en consideración el rendimiento académico en un 50%, se le asigna un 30% a las condiciones socioeconómicas, un 15% a la territorialización y un 5% a la participación en procesos de ingresos anteriores, cambiando así las reglas de juego establecidas hasta el presente.

La rectora de la Universidad Central de Venezuela para la fecha en que se realiza el presente análisis, la Dra. Cecilia García Arocha, expresó su rechazo ante la medida y aseguró que es una estrategia del gobierno para intentar “monopolizar la asignación de cupos por razones estrictamente ideológicas (...); sólo el rendimiento académico puede comprobarse, por lo que el resto de las variables puede tomarse como políticas”. (En entrevista concedida al programa Golpe a Golpe del 15/11/2015)

En atención a lo anteriormente expuesto es importante destacar que distintos actores del ámbito académico han ejercido las acciones de nulidad correspondientes ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual, hasta la fecha, no ha decidido al respecto.

En síntesis, la situación antes descrita vulnera la autonomía universitaria, manteniendo una situación de entropía de carácter permanente en el seno universitario.

En definitiva, en el desarrollo del presente capítulo se ha determinado que el Estado Docente y la Autonomía Universitaria en Venezuela son dos conceptos, en ocasiones antagónicos, que han estado estrechamente vinculados a lo largo de la historia.

Diversos autores (Carvajal, 2011, Márquez Rodríguez, 1964; Narváez, 2005;) coinciden en señalar que la Autonomía universitaria constituye un logro de gran significación para las diferentes universidades: solamente actuando de manera autónoma, éstas están en capacidad de realizar tareas tan delicadas e importantes como la potestad de elegir sus propias autoridades, así como la formulación de nuevos modelos educativos, la generación de conocimiento científico a través del proceso de investigación social, la difusión de los nuevos saberes a través del desarrollo de una docencia de calidad, la aplicación de diseños, modelos, teorías y saberes para mejorar la calidad de vida de la población a través de la extensión. Para alcanzar esta serie de logros es indispensable contar con la facultad de la Autonomía. No obstante, ésta es una condición no muy deseable por el gobierno iniciado por Chávez, en virtud de que el sometimiento de la Universidad le garantiza los beneficios de carácter socio político y la paz social que un cuerpo de actores universitarios dóciles les puede generar.

## Capítulo VI

### Conclusiones.

El estudio realizado permite generar dos grupos de conclusiones: en principio, se consideran las derivadas del Principio de Estado Docente como tal, en la cual se señalan lo relativo a la instrumentación jurídica promulgada en cada etapa, su aplicabilidad en la práctica y las coincidencias y contradicciones en su valoración y tratamiento observadas a lo largo cada período en estudio y en segundo término, a aquellas conclusiones derivadas del análisis de la situación de la Autonomía Universitaria durante el mismo lapso.

El estudio ha permitido sostener una tesis, la cual da respuesta a su interrogante central: en Venezuela, el principio del Estado Docente ha sido asumido por el Estado Venezolano a lo largo de la historia de la República desde el mismo momento de sus inicios hasta la actualidad con diferencias en matices, valoraciones, presencia, contundencia e implicaciones en el sistema educativo nacional en función de la naturaleza, visión e intencionalidad de los diversos regímenes que han asumido el poder en las distintas etapas de la historia del país.

En términos generales la marcada influencia de los propósitos e intencionalidad de los gobernantes ha quedado plasmada en los diferentes instrumentos jurídicos educativos desde el punto de vista legal así como en la práctica confiriéndole especificidad y significado a estas normas. En otras palabras, el principio del Estado Docente se ha ido configurando a lo largo del tiempo en el país impactando los procesos educativos a partir de la naturaleza autoritaria o democrática de las autoridades.

En síntesis, la educación ha sido y continua siendo un objeto muy preciado para los gobernantes venezolanos, quienes casi en su totalidad han asumido el principio del Estado

Docente en su intención por controlarla y alcanzar los fines que su naturaleza e intencionalidad imponen.

Además de la voluntad de los gobernantes, existe una serie de factores que explican el énfasis puesto por el constituyente en su valoración e inclusión del citado principio en la normativa jurídico-educativa venezolana, estos son: la naturaleza del momento histórico, las condiciones existentes y las posibilidades concretas de aplicarse en la vida real.

El primer aspecto a considerar resulta muy importante puesto que las condiciones prevalecientes en un momento histórico determinado pueden generar fuertes implicaciones en los diferentes hechos culturales que emergen y la normativa jurídica educativa no escapa de este hecho. De allí que se puedan hallar grandes similitudes en Constituciones, Códigos y Decretos que se hayan producido en un momento histórico determinado. A manera de ejemplo se presentan los casos de las Constituciones de 1811, 1819, 1821 y 1830, las cuales plantean la necesidad de formar ciudadanos útiles a la República para la consolidación de la Independencia sin ponderar elementos de tal relevancia como las múltiples implicaciones de la confrontación bélica, las carencias económicas y financieras por las que atravesaba el país para entonces y la falta de interés de la población en asumir la educación como un derecho legítimo.

A diferencia de esta situación, las últimas Constituciones, del siglo XIX (1891, 1894) y las tres primeras del siglo XX (1901, 1904 y 1909), omiten el tema educativo o repiten literalmente lo establecido en las anteriores en virtud de que el interés central de las autoridades para ese entonces consistía en la eliminación de la amenaza de los caudillos, la centralización del poder y su permanencia en el gobierno.

A partir de esas y otras consideraciones se plantea una estructura de trabajo que considera los diferentes momentos y etapas históricas de la República en su configuración política-jurídica

En consecuencia, en aras del estudio se parte de un esquema fundamentado inicialmente en una clasificación de orden cronológica de los grandes períodos políticos que van desde los inicios de la República en 1811 hasta la actualidad.

Se parte de la premisa de que las diversas normas jurídicas promulgados en el país en un lapso determinado presentan gran similitud y muchas coincidencias en función de las condiciones prevalecientes al momento de su promulgación y de que el estatuto del Estado Docente se ha presentado en la norma del ordenamiento jurídico venezolano a partir de diferentes valoraciones y por ello con distintos matices a lo largo de la existencia de la República por lo que se establecen cinco diversas etapas en su desarrollo, a saber:

- 1) La Etapa de las Ilusiones (La etapa idealista del Estado Docente, 1811-1869).
- 2) La Etapa de las Primeras Realizaciones (1870-1888).
- 3) La Etapa del Retroceso (1889-1935).
- 4) La Etapa de la Consolidación del Estado Docente (1936-1999) y,
- 5) La Etapa del Intervencionismo (2000 en adelante).

Al revisar el contenido de las primeras Constituciones del país (1811, 1813, 1819 1821 y 1830) se evidencia que su aporte educativo se centraba en la idea de asumir la rectoría del proceso educativo a objetos de formar ciudadanos para la cabal construcción de la República o la Constitución de Cádiz de 1812, la cual centraba su interés en la formación de adeptos para mantener la monarquía. Tal situación es propia de los primeros momentos republicanos durante los cuales, se hace presente una real preocupación por el tema educativo por parte de las autoridades aunque las circunstancias del momento: condicionaban esta iniciativa al extremo de que éstas no pasaron de ser letra muerta en virtud de su limitada aplicabilidad en la práctica.

Posteriormente, surge un nuevo fenómeno que limitaría cualquier iniciativa relativa al mejoramiento e instrumentación del hecho educativo: el caudillismo.

Lograda la independencia de la nación, la educación pierde presencia en la normativa jurídica de la época lo cual se explica no sólo por el escaso interés hacia el hecho educativo demostrado por los gobernantes de entonces sino también por los avatares de la guerra producto de la aparición del este nuevo fenómeno. Tales razones impidieron que los gobernantes de entonces centraran su atención en la educación. Por ello, durante los sucesivos regímenes de los hermanos Monagas y en el breve período gubernamental de Julián Castro las autoridades dedicaron su esfuerzo a la centralización del poder a través de la eliminación de los caudillos, quienes azotaban al país generando así una pérdida de interés hacia el hecho educativo, su instrumentación jurídica y los logros que pudieran alcanzarse a través del citado proceso.

En síntesis, durante casi sesenta años (1811-1869) se legisló en materia educativa y ésta instrumentación sentó precedentes a nivel nacional pues influyó en las nuevas generaciones de gobernantes pero los resultados alcanzados con la legislación fueron escasos lo que determinó que esta etapa que marcó el inicio del principio del Estado Docente en la instrumentación jurídico-educativa del país fuese considerada como la Etapa de las Ilusiones.

No es sino hasta 1870 cuando el General Antonio Guzmán Blanco asume la presidencia de la nación, el primer gran momento de la educación pues ésta se enrumba hacia nuevos horizontes con la promulgación del Decreto del 27 de junio de 1870, relativo a la gratuidad y obligatoriedad de la instrucción pública. Durante su gobierno y fundamentalmente del primer septenio Guzmán promueve un cambio cuali y cuantitativo a la educación venezolana con la instrumentación del citado Decreto, el cual permitió la incorporación al proceso educativa de grandes masas de población que hasta entonces no habían tenido acceso a ella. Por tales razones algunos autores señalan que durante el guzmanato se consolidó el principio del Estado Docente en el país ya que el Estado

asumió la rectoría del proceso educativo y elevó su calidad de una manera sin precedentes en la historia patria. Por las mismas razones esta etapa se considera La Etapa de las Primeras Realizaciones, no solamente por la instrumentación promulgada para entonces sino por los logros alcanzados en la práctica.

No obstante, a pesar de tales logros en política educativa, la gestión de Guzmán ha sido empañada por una serie de críticas, entre las que se destacan: el exagerado leguleyismo que prevaleció durante su largo mandato, sus contradicciones en el trato conferido a las instituciones educativas y sobre todo por la brevedad de sus realizaciones que no trascendieron su trienio; algunos especialistas coinciden en señalar que sus dos mandatos posteriores no tuvieron el impacto de su primer septenio y que ni sus antecesores ni sucesores mantuvieron una tendencia similar con relación al hecho educativo y su instrumentación.

Testimonio de lo señalado se materializa en las contrariedades y divergencias encontradas en el legado jurídico-educativo de la dinastía de los Monagas, Linares Alcántara, Crespo, Rojas Paul, Ignacio Andrade, Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez. El progresivo deterioro del proceso educativo se materializó en la reducción de escuelas públicas y de la matrícula escolar al extremo que a la muerte de Gómez el 60% de la población venezolana adulta era analfabeta. En lo relativo a la instrumentación jurídico-educativa se puede señalar que a pesar de un nutrido grupo de instrumentos menores, las Constituciones de las tres primeras décadas del siglo XX carecían de innovaciones relativas al proceso educativo. Por tales razones, este período se denominó la Etapa del Retroceso.

En otro orden de ideas, el siglo XX está plagado de ejemplos demostrativos del interés de la clase gobernante por el desarrollo educativo. A excepción de Castro, Gómez y Pérez Jiménez cuyo interés central consistía en mantenerse en el poder, resaltan las

gestiones de López Contreras, Medina Angarita, Betancourt y Gallegos, quienes se propusieron transformar la realidad educativa, ampliando su cobertura y profesionalizando al docente a través del “Plan de Febrero”, La Constitución de 1947 y la Ley de Educación de 1948.

Similares acciones desplegaron los gobiernos democráticos, que a pesar de la constante represión, diversos allanamientos y múltiples detenciones de los actores educativos (autoridades, docentes y estudiantes) produjeron normativas de relevancia que posibilitaron la mayor expansión educativa de la historia en Venezuela, la creación de innumerables centros educativos destinados a albergar estudiantes en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional y la valorización de la educación como un sólido factor de movilidad social. En síntesis, Tales hechos y la trascendente instrumentación jurídica desplegada durante ese período le confieren la designación de la Etapa de la Consolidación del Estado Docente en Venezuela.

Finalmente, la última fase del período democrático (1999-2015) también se ha caracterizado por el gran interés desplegado por las autoridades de asumir la rectoría del proceso educativo empleando los problemas de exclusión y equidad como plataforma de sus planes educativos. Tal ha sido el interés del gobierno revolucionario por el tema educativo que ha asumido el principio del Estado Docente de manera explícita y taxativa en sus dos normativas fundamentales: la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada en 1999 y la Ley Orgánica de Educación de 2009. A pesar de este esfuerzo y la creación de las Misiones Educativas no son pocos los autores que coinciden en señalar que toda esa parafernalia se desarrolló para recoger frutos políticos sin tomar en consideración la calidad educativa y que más que soluciones han generado multiplicidad de problemas lo que ha redundado en un mayor deterioro del sistema educativo

venezolano. Por lo señalado a este período le corresponde la denominación de la Etapa de la Intervención.

Por otra parte, del estudio se desprende un grupo de conclusiones relativas a la interacción del Estado Docente y la Autonomía Universitaria. Éstos constituyen un par de conceptos coetáneos que han interactuado bajo una constante tensión y que ha constituido una larga lucha de las instituciones de educación superior por desarrollar una gestión autónoma ante la constante presión de los diferentes gobiernos a lo largo de la vida republicana.

Si bien es cierto que a nivel de la educación superior se mantiene la Autonomía Universitaria a lo largo de los períodos colonial e independentista en el plano legal, en la práctica la Autonomía fue ejercida por el clero; originalmente ésta fue concedida a la Universidad de Caracas en 1721 por el Rey Fernando Séptimo. Bolívar ratifica esta potestad a la universidad en 1827 con la promulgación de los Estatutos Republicanos de la Universidad; potestad que se mantiene hasta 1854 cuando José Tadeo Monagas la viola a través de la destitución de autoridades desafectas a su gobierno. Ejemplos significativos de esta situación lo constituyen los gobiernos de Julián Castro, José Tadeo y José Gregorio Monagas, quienes promulgaron distintos instrumentos legales que incluían el hecho educativo como un derecho del pueblo y una facultad del gobierno pero no pasaron de ser letra muerta pues las circunstancias imperantes impedían su materialización y no es sino hasta 1870 con el advenimiento al poder de Antonio Guzmán Blanco, cuando se alcanzan las primeras realizaciones a partir del Decreto de Gratuidad y Obligatoriedad de la Instrucción Pública en junio de 1870

A partir de tal fecha, surge la Etapa de las Primeras Realizaciones, la cual se caracteriza por una serie contradicciones respecto al contenido y orientación del legado jurídico en educación superior para entonces.

Entre los logros alcanzados por Guzmán Blanco se cuentan la fundación de la Biblioteca Nacional, la construcción de la nueva sede de la Universidad de Caracas, la creación de edificaciones para instituciones educativas a lo largo del país y muy específicamente el Decreto del 27 de junio de 1870 de gran impulso al proceso educativo al menos durante su trienio. En ese lapso la educación experimentó un salto tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo; las cifras son irrefutables, durante su septenio existían 1.148 escuelas federales albergando 43.627 alumnos y 536 escuelas municipales con 11.386 estudiantes, una cantidad inusitada para la época, lograda con un presupuesto similar o inferior al de sus antecesores.

A pesar de lo señalado, la Etapa de las Primeras Realizaciones tuvo sus limitaciones; en principio, debido a su corta duración que no trascendió el trienio de Guzmán Blanco en virtud de que ni sus antecesores, los hermanos Monagas, ni sus sucesores: Linares Alcántara, Rojas Paul, Crespo e Ignacio Andrade, estuvieron a la altura de sus logros educativos a pesar de la gran proliferación de instrumentos jurídicos en educación durante sus respectivos gobiernos. Inclusive durante el gobierno del propio Guzmán Blanco la Autonomía se vio perturbada con la promulgación de normas contradictorias que, en ocasiones, la prescribían y en otras oportunidades, la prohibían.

En definitiva, el mandato de Guzmán fue centro de diversas críticas puesto que no tuvo la visión de medir las implicaciones de sus decisiones relativas a políticas educativas a nivel superior.

Posteriormente, emerge la Etapa del Retroceso, la cual tuvo su origen a finales del siglo XIX y se mantiene hasta 1935 a raíz de la muerte de Juan Vicente Gómez.

Durante ese lapso, la normativa en educación superior proscribió la Autonomía Universitaria cerrando universidades, destituyendo autoridades y encarcelando a autoridades, docentes y estudiantes, entre ellos los miembros de la Generación del 28.

En definitiva, la educación durante el período del Retroceso se tornó elitista, alejada de las masas y academicista, en otras palabras, descontextualizada. Algunas cifras develan tal situación: a la muerte de Gómez el 60% de la población venezolana era analfabeta y el total de estudiantes de educación superior se contaba en tan solo 1.500 alumnos. Tales cifras explican el marcado desinterés de entonces en la educación popular y fundamentalmente por el desarrollo de la educación superior.

En otro orden de ideas, el período de transición hacia la democracia y el democrático propiamente dicho conforman la Etapa de la Consolidación del Estado Docente en el país. Durante ese período la educación alcanzó metas impensables hasta entonces; se desarrolló un proceso de masificación educativa que permitió el desarrollo de una clase media poderosa por primera vez en el país.

Los primeros gobiernos del período correspondientes a la transición democrática, López Contreras y Medina Angarita respectivamente, intentaron profundizar las libertades civiles y aunque hubo una fuerte presión estudiantil la Autonomía no se vio afectada seriamente. Posteriormente, durante la democracia civil las relaciones entre las instituciones de educación superior y los diferentes gobiernos del bipartidismo fueron tensas, en ocasiones hubo allanamientos y cierres de universidades pero la paz prevaleció a pesar de la represión generada por estos gobiernos producto de la subversión estudiantil y los movimientos políticos y sociales que emergieron entonces.

Durante la Etapa del Intervencionismo con la llegada al poder de Hugo Chávez Frías, el gobierno ha intentado condicionar la gestión universitaria afectándola legal y financieramente, lo que ha entrabado el normal desenvolvimiento de estas casas de estudio.

Un ejemplo muy significativo del deseo de limitar la Autonomía en el actual régimen lo constituye el hecho de que las universidades fundadas durante este período carecen de autonomía, hecho que se evidencia en la selección de sus autoridades,

designadas en su totalidad por el ejecutivo; y la libertad de cátedra se vincula más a aspectos ideológicos que académicos. Por otra parte, las antiguas universidades experimentales, salvo muy contadas excepciones, se han convertido en emblemas de la política gubernamental.

Finalmente, las universidades nacionales han visto limitadas sus gestiones académicas y administrativas a través de una fuerte reducción presupuestaria que las mantiene al borde del cierre técnico.

Recientemente, han intentado intervenir las universidades autónomas de manera definitiva y a finales de 2015 la Oficina de Planeamiento de Educación Superior (OPSU) asumió la distribución de los cupos estudiantiles en su totalidad, situación violatoria de la Ley de Universidades de 1958 y de la propia Constitución de 1999.

En definitiva, la intervención de los entes gubernamentales en la gestión universitaria ha generado un fuerte deterioro de su Autonomía limitando así su gestión académica, investigativa, administrativa y de extensión.

### Referencias Bibliográfica

- Aguiar, Asdrúbal. (2010). *El siglo XX Cipriano Castro y su llegada al poder*. De la Revolución Restauradora a la Revolución Bolivariana. Caracas. El Universal. **UCAB.**
- Albornoz, Orlando. (2006). *La universidad latinoamericana entre Davos y Porto Alegre*. Caracas: Los libros del Nacional.
- Álvarez, Guillermo. (2001). *Del Estado Docente a la Sociedad Educadora*. Revista Interamericana de Educación. N°26. 35-58 Mayo Agosto 2001. Disponible en: <http://rieoei.org/rie26f.htm>
- Araujo, Zoraida y Sira, Armida. (2010). *Redimensión del Estado Docente en el marco de una sociedad educadora en Venezuela*. Revista Científica Digital del Centro de Investigación y Estudios Gerenciales. Barquisimeto, Venezuela. Año 1, No 4 (01-16). Disponible en: [http://www.grupocieg.org/archivos\\_revista/1-4%20\(01-16\)%20araujo%20sira](http://www.grupocieg.org/archivos_revista/1-4%20(01-16)%20araujo%20sira)
- Ascanio, Antonio. (2001). *Análisis de contenido del discurso político*. Baruta, Edo. Miranda: Equinoccio.
- Belmonte, Amalio. (2015). *Entrevista concedida a RCR, programa Golpe a Golpe*. 16/11/2015, con Fausto Massó y Roberto Giusti.
- Bigott, Luis Antonio. (2008). *El educador neocolonizado*. Caracas. IPASME.
- Bolívar, Simón. (1819). *Discurso de Angostura*. Documento mimeografiado.

- Bravo Jáuregui, L. (2008). *Las Misiones educativas del Gobierno Venezolano en (retro) perspectiva político pedagógica 2003-2005*. Ciudadanía y Democracia. Memorias de la IV Asamblea Nacional de Educación: 121-142. Caracas: UCAB
- Bravo Jáuregui, Luis y Uzcátegui, Ramón. (2008). *Memoria Educativa Venezolana*. Base de datos. Tomo III. 1900 – 1935. Caracas. UCV. Disponible en:  
<http://memoriaeducativav.blogspot.com/>
- Borjas, Antonio. (1997). *La función docente en las escuelas Fe y Alegría*. Procesos Educativos. Caracas. Autor
- Brewer-Carías, Allan. (2008a). *Las Constituciones de Venezuela*. Estudio preliminar y compilación. Tomo I. Caracas. Academia de las Ciencias Políticas y Sociales.
- Brewer-Carías, Allan. (2008b). *Las Constituciones de Venezuela*. Estudio preliminar y compilación. Tomo II. Caracas. Academia de las Ciencias Políticas y Sociales.
- Brewer Carías, Allan. (2011). *Los inicios del proceso constituyente hispano y americano*. Caracas 1811- Cádiz 1812. Caracas; Bid & co Editor.
- Caballero, Manuel. (1974). *Sobre autonomía, reforma y política en la Universidad Central de Venezuela 1827-1958*. Caracas: Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad central de Venezuela.
- Camargo, José Eliel. (2001). *Reforma y Cambio en el sistema educativo venezolano. Propuesta andragógica dirigida a la Escuela Integral. Descentralización y desarrollo de la autonomía escolar*. Tesis de grado no publicada. Barcelona, España. Universidad de Bellaterra. Disponible en:  
<http://www.tdx.cat/bitstream/10803/4998/1/jecd1de7.pdf>
- Camperos, Mercedes. (1992). *De los Objetivos Instruccionales a los Fines de la Educación*. Caracas. UCV.

- Carrera Damas, Germán. (1984). *Una nación llamada Venezuela*. Caracas IHHV
- Carmona Rodríguez, Miriam. (2007). *Autonomía Universitaria en el siglo XIX*. Mañongo, No 28, Vol. XV. Enero-junio 2007. 91-114. Caracas. Autor. Disponible en:  
<http://servicio.bc.uc.edu.ve/postgrado/manongo28/28-3.pdf>
- Carvajal, Leonardo. (2009). *¿Quién hizo qué en educación?* Libros del Nacional. Caracas: Editorial CEC, SA.
- Carvajal, Leonardo. (2011a). *La autonomía universitaria y la libertad de cátedra vs. control político en la historia venezolana*. La educación venezolana del XIX al XXI. Vol. 3: 139-172 Caracas: UCAB.
- Carvajal, Leonardo. (2011b). *Autonomía universitaria y libertad de cátedra vs control político en la historia venezolana*. Educere, vol. 15, núm. 50, enero-junio, 2011, pp. 125- 140. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela. Disponible en:  
<http://www.redalyc.org/pdf/356/35618721014.pdf>
- Centro de Reflexión y Planificación Educativa. CERPE. (2015). *Por una educación de calidad para todos*. Reporte del Observatorio Educapaís. 2ª edición. Caracas. CERPE-UCAB- Disponible en:  
[http://www.cerpe.org.ve/tl\\_files/Cerpe/contenido/documentos/Actualidad%](http://www.cerpe.org.ve/tl_files/Cerpe/contenido/documentos/Actualidad%)
- Colina, Antonio. (2010). *Apreciaciones históricas sobre la educación en el siglo XIX*. Caracas: UCV.
- Colomine, Gisela. (1994). *El rendimiento académico estudiantil en educación básica en estudiantes del Municipio Guaicaipuro de los Teques, Estado Miranda*. Trabajo de grado de maestría no publicado. Maracaibo. Universidad Rafael Urdaneta.
- Combellas, Ricardo. (2001). *Derecho Constitucional, una introducción al Estudio de la Constitución Nacional*. Caracas. Mc Graw Hill.

Congreso de Venezuela. (1811). *Declaración de los derechos del pueblo*. Caracas: Autor

Cuenca, Gloria. (2012). *Entrevista concedida a Roberto Giusti*. 12 de abril de 2012.

Caracas: El Universal. 1er cuerpo. P.2

Constitución de Cádiz de 1812. Disponible en red: <http://www.valvanera>

Duplá, Francisco Javier. (1994). *Lugar Social del Docente*. Ponencia presentada en el encuentro “Propuestas Educativas para Venezuela”. Caracas. UCAB

Duplá, Francisco Javier. (2010). *La educación en Venezuela*. Temas de formación sociopolítica. Caracas: Fundación Centro Gumilla-UCAB.

Duplá, Francisco Javier. (2014a). *Educación de calidad para todos*. 75 años de Educación Venezolana. SIC 763. Abril 2014:118-119. Cerpe. Caracas. Centro Gumilla.

Disponible en:

[http://www.cerpe.org.ve/tl\\_files/Cerpe/contenido/documentos/Actualidad%2](http://www.cerpe.org.ve/tl_files/Cerpe/contenido/documentos/Actualidad%2)

Duplá, Francisco Javier. (2014b). *El trienio adeco*. 75 años de la Educación en Venezuela.

SIC 763. Abril, 2014: 118-119. Cerpe, Caracas. Centro Gumilla. Disponible en:

[http://www.cerpe.org.ve/tl\\_files/Cerpe/contenido/documentos/Actualidad%2](http://www.cerpe.org.ve/tl_files/Cerpe/contenido/documentos/Actualidad%2)

Estaba, Eduardo. (1994). *El Estado ante una Nueva Estrategia de Formación*

*Profesional*. Reforma Educativa: La Prioridad Nacional. Caracas. (pp. 296-310).

Copre, OEA, Cinterplán.

Esté, Arnaldo. (1994). *Concepción de la Formación Profesional*. Formación de Destrezas para la Creación de Conocimientos. Reforma Educativa: La Prioridad Nacional.

Caracas. (pp. 279-295). Copre, OEA, Cinterplán.

Fernández Heres, Rafael. (1997). *La educación venezolana bajo el signo de la Escuela*

*Nueva (1936-1948)* Caracas. . Edit. ANH- Academia Nacional de la Historia.

- Fernández Heres, Rafael. (1979). *La Educación en el siglo XIX*. Caracas: Biblioteca Nacional de Venezuela.
- Fernández H., Rafael. (1981a). *Memoria de cien años*. Tomo I. Caracas: Ministerio de Educación
- Fernández Heres, Rafael. (1981b). *La Instrucción de la Generalidad. Historia de la Educación en Venezuela (1830 – 1981)*. Caracas: Ediciones del Ministerio de Educación.
- Fernández, Manuel. (2015). *Criterios para la selección de estudiantes universitarios 2015*. Folleto Informativo. Caracas. CNU.
- Fernández, Pedro. (1995). *La Profesionalización del Docente*. Madrid: Siglo XXI de España, Editores, S.A.
- Fermín, Manuel. (1997). *Elementos históricos de la educación en Venezuela*. Caracas. Edit. Texto.
- García Arocha, Cecilia. (2015). *Entrevista concedida al programa Golpe a Golpe, RCR*, el 15/11/2015, con Fausto Massó y Roberto Giusti.
- Gil Fortoul, José. (1967). *Historia Constitucional de Venezuela*. Caracas: Edit. Las Novedades
- Giménez, Rafael Simón. (2015). Entrevista a Rafael Simón Giménez de fecha 20 de enero de 2015. Concedida al Programa “Golpe a Golpe”, conducido por los periodistas Roberto Giusti y Fausto Massó. Caracas: RCR
- González Ortosgoitti, Enrique. (1998). *Para un estudio de la lucha cultural durante la presidencia de Guzmán Blanco de 1870-1876*. Revista Tierra Firme, N° 22, Año 6.

Caracas: Editorial Tierra Firme. Disponible en [\\_http://ciscuve.org/2011/12/1-para-un-estudio-de-la-lucha-cultural-durante-la...](http://ciscuve.org/2011/12/1-para-un-estudio-de-la-lucha-cultural-durante-la...)

Godoy, Roger. (2000). *El financiamiento de la educación superior en Venezuela*.

Universitas 2000. Vol. I. Año 2000.

Govea de Carpio, Duillia. (1990). *Educación Popular y Formación Docente. De la Independencia al 23 de Enero de 1959*. Caracas: Academia Nacional de la Historia

Guerrero, Enrique. (1979). *Historia de la Educación en España. Del despotismo ilustrado a las Cortes de Cádiz*. Madrid: Ministerio de Educación de España

Hurtado, Omar. (2011). La educación a comienzos del siglo XX. La educación venezolana del XIX al XXI. Vol. 3: 139-172 Caracas: UCAB.

Leal, Ildefonso (Comp.). (1968). *Documentos para la Historia de la Educación en Venezuela (época colonial)*. Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.

Leal, Ildefonso. (1981a). *Historia de la UCV*. Caracas: Ediciones del Rectorado de la UCV.

Leal, Ildefonso. (1981b). *Historia de la universidad de Caracas*. Caracas: UCV

Leal, Ildefonso. (1983). *Los estatutos universitarios de la Universidad Central de Venezuela 1827*. Caracas. Edición (Facsímil) del Rectorado en la UCV.

León, Oscar. (1990). *Historia de Venezuela*. Tomo II. UPEL-UNA.

López Contreras, Eleazar. (1936). *El programa de febrero*. Documento mimeografiado. Caracas.

Luque, Guillermo. (1996). *Educación, Estado y Nación. Una Historia Política de la Educación Oficial. Venezolana. 1828-1958*. Caracas. Monte Ávila Editores.

- Mariño, E. (2014). *La modernización educativa en Venezuela. Acerca de la obra de Luis Beltrán Prieto Figueroa. (Trienio 1945-1948)*. Tesis doctoral no publicada. Caracas. UNESR.
- Márquez, Pompeyo. (2010). *El siglo XX y los movimientos estudiantiles. De la Revolución Restauradora a la Revolución Bolivariana*. Caracas: El Universal. UCAB.
- Márquez Rodríguez, Alexis. (1964). *Doctrina y proceso de la educación en Venezuela*. Caracas. FVM.
- Márquez Rodríguez, Alexis. (2009). *Autonomía universitaria y democracia*. Caracas: Dirección de Información y Comunicaciones de la UCV.
- Medina, Aníbal. (1966). *Reflexiones sobre la Constitución de 1811*. Trabajo de Ascenso a Profesor Asociado. Caracas. UCV. Medina, Humberto. (1996). *Evolución Constitucional de la Educación Venezolana. 1811– 1961*. Valencia: Secretaría de Cultura del Gobierno de Carabobo.
- Mendoza Angulo, José. (2011). *Sobre la especificidad de la universidad: algunas peculiaridades atinentes a la naturaleza de la universidad autónoma. La Universidad Venezolana en el Siglo XXI*. Encuentro realizado en la UCAB 06 al 08 de junio de 2011. Caracas: UCAB.
- Mijares, Augusto. (2000). *Coordenadas para nuestra historia*. Tomo VI. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Ministerio de Educación. (1938). *Memoria 1937*. Caracas. Autor.
- Ministerio de Educación. (1955). *Legislación escolar de Venezuela*. Caracas. Consejo Técnico del Ministerio de Educación.

- Ministerio de Educación. (1982). *Sistematización del sistema educativo en Venezuela*.  
Material mimeografiado. Caracas. Autor.
- Ministerio de Educación. (1996). *Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación*. Caracas:  
Autor.
- Morón, Guillermo. (1996). *Los presidentes de Venezuela. 1811-1984*. Caracas. Colección  
Voces de la Historia. Edit. Planeta.
- Morón, Guillermo. (2012). *Historia de Venezuela*. Vol. III. Caracas. Edit. Planeta.
- Mulino, Pedro. (1982). *La enseñanza de la matemática y la productividad educativa*.  
Trabajo de grado de maestría no publicado. Mérida. ULA-
- Narvaez, Eleazar. (2005). *El Estado Docente: Reflexiones para el Análisis y una Mirada  
al Caso de Venezuela (Del siglo XIX a 1945-1948)*. Docencia Universitaria, Vol. 1,  
No 1, año 2005. 9-35. SADPRO-UCV. Disponible en:  
[http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/sadpro/Documentos/docencia\\_vol6](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/sadpro/Documentos/docencia_vol6)
- Narváez, Eleazar. (2009). *Avatares de la autonomía universitaria en Venezuela desde el  
siglo XVIII hasta el siglo XIX*. Docencia universitaria. Vol. X, Nº 1, año 2009. 5-25.  
Estado docente. SADPRO. Caracas: UCV. Disponible en:  
[http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/sadpro/Documentos/docencia\\_vol1](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/sadpro/Documentos/docencia_vol1)
- Peña Rosales, L. (2001). *La reforma educativa en el gobierno de López Contreras (1936-  
1941)*. En Presente y Pasado. Revista de Historia. Año 6. Vol. 6. Nº 11-12. Enero-  
diciembre. 2001. 160-172. Disponible en:  
[www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/22894/1/luis\\_pena.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/22894/1/luis_pena.pdf)
- Pérez Moreno, Amado. (2010a). *Análisis de la Ley Orgánica de Educación. Hegemonía  
del Estado Docente vs Educación y Sociedad Educadora*. Temas Universitarios LA  
UNIVERSIDAD COMO EPICENTRO DEL DEBATE PENSANDO EN UNA

REFORMA ACADÉMICA.55-67. Escuela de Educación. Mérida, Venezuela.  
ULA. 55-67.

Pérez Moreno, Amado. (2010b). *Análisis de la ley orgánica de educación. Hegemonía del Estado docente versus educación y sociedad liberadora*. Educere. Revista Venezolana de Educación .Año 14. No 48, 2010, enero-junio. 29-44. Mérida, Venezuela. Escuela de Educación de la ULA. Disponible en:  
[www.redalyc.org/articulo.oa?id=35616720004](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35616720004)

Pino Iturrieta, Elías. (2013). *Las ideas de los primeros venezolanos*. Colección Historia. 5. Caracas: UCAB.

Planchart, Gustavo. (1985). *Proceso de formación de la Constitución venezolana del 23-1-1961*, en Revista de Derecho Público. N° 24. 36-42. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Polanco Alcántara, Tomás y Grases, Pedro. (1970). *Las formas jurídicas en la independencia*. Caracas: UCV. Escuela de Derecho.

Polanco Alcántara, Tomás. (2002). *Guzmán Blanco. Tragedia en seis partes y un epílogo*. Segunda edición. Caracas: Ediciones G.E.

Presidencia de la República. (1961). *Rafael Seijas El presidente*. Liberales y conservadores. Textos Doctrinales. Tomo II. Caracas. Ediciones conmemorativas del sesquicentenario de la Independencia.

Prieto Figueroa, Luis. (1943). *El Estado Docente*. Caracas: Colección Ayacucho.

Quevedo, Numa. (1974). *Bolívar, libertador y jurista*. Caracas: Ediciones de la Contraloría.

- Quintero, Inés, Almarza, Angel y otros. (2008). *Más allá de la guerra*. Venezuela en tiempos de la Independencia. Caracas: Fundación Bigott.
- Rachadell, Manuel. (2013). *Controversia sobre el régimen jurídico de las elecciones universitarias*. Gobernabilidad y Calidad para la Universidad Venezolana: 45-62 Caracas: UCAB. . XVII (47).
- Ramos de Francisco, Consuelo. (1996). *La biblioteca en la educación venezolana (1830-1990)* Revista de Pedagogía. XVII. (47) 27-49. 1904. Disponible en:  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Consuelo\\_Ramos\\_de\\_Francisco](https://es.wikipedia.org/wiki/Consuelo_Ramos_de_Francisco)
- Ramos, Eithell. (1987). *Elementos para el estudio del estado docente en la formación histórico-social venezolana del siglo XIX* 32-34. Caracas. UCV. Disponible en:  
<http://servicio.bc.uc.edu.ve/educacion/revista/a2n19/2-19-3.pdf>.
- Renault, Blas. (2000). *Identidad profesional del docente en Venezuela. Ponencia para el Seminario Identidad Profesional enero y Desempeño Docente en Venezuela y América Latina*. Enero 2000. Caracas. UCAB-CICE.
- República de Venezuela. (1811a). *Declaración de los derechos del pueblo*. Caracas: Congreso Venezolano.
- República de Venezuela. (1811b) *Constitución Nacional*. Caracas. Congreso Venezolano.
- República de Venezuela. (1819). *Constitución Nacional*. Caracas: Congreso Venezolano.
- República de Venezuela. (1826). *Constitución Nacional*. Rosario de Cúcuta. Congreso Colombiano.
- República de Venezuela. (1858) .*Constitución de la República de Venezuela*. Caracas: Congreso Venezolano.
- República de Venezuela. (1864). *Constitución Nacional*. Caracas: Congreso Venezolano.

- República de Venezuela. (1948). *Ley Orgánica de Educación*. Caracas. Congreso de la República de Venezuela.
- República de Venezuela. (1985). *Pensamiento político venezolano del siglo XX*. Decretos y Memorias del Ejecutivo Nacional (1936-1941) V. VIII-VII, N° 18. Caracas. Autor.
- República de Venezuela. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas. Congresillo
- República de Venezuela. (2009a). *Ley Orgánica de Educación*. Gaceta Oficial N° 5.929.Extraorddinaria del 15 de agosto de 2009. Caracas: Asamblea Nacional.
- República de Venezuela. (2009b). *Ley Orgánica de Educación*. Caracas: Asamblea Nacional.
- Revista Pedagógica. (1936). *El magisterio de la instrucción pública y la SVMIP*. Segundo Memorandum. Año II. Enero-febrero-marzo, 1936, N° 25-26-27. Caracas.
- Rivero Hidalgo y Yanixa, Rafaela. (2011). *La educación primaria en los Códigos de Instrucción Pública en Venezuela 1843-1897*. Procesos Históricos. N° 20. Julio-diciembre, 2011; 50-61. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/200/20019154004.pdf>
- Rodríguez Ávila, Gloria. (2008). *Diálogo de especialistas sobre la formación de docentes para la educación en valores y ciudadanía- Formación de Docentes para la Formación en Valores y Ciudadanía. Tendencias y Perspectivas: 1-10* Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.oei.es/idie/EDUCACIONENVALORESCIUDADANIAweb.pdf>
- Rodríguez, Nacarid. (2008). *Comentarios a las políticas educativas del actual gobierno 1999-2007 en educación*. Ciudadanía y Democracia. Memorias de la IV Asamblea Nacional de Educación. 111-120. Caracas: UCAB.

Salcedo Bastardo, José Luis. (1972). *Historia fundamental de Venezuela*. Caracas.

Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela.

Solórzano, Rafael. (2012). *La Autonomía universitaria. Un principio irrenunciable en la universidad como centro de debates*. Temas Universitarios. Pensando en una reforma académica 149-158. Jornadas de Reflexión sobre Ley de Educación Universitaria.

Primera Impresión Digital. Mérida. Venezuela. Disponible en:

<http://WWW2.ula.ve/publicacionesacademicas>

Soriano De García Pelayo, Graciela. (2005). *Sobre la autonomía universitaria*. Caracas:

Departamento de publicaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela

Sosa, Pedro. (2011). *Autonomía de las Constituciones Provinciales en Venezuela*. Una

mirada al proceso de independencia en Venezuela .Colección Histórica. Caracas: Bid & co, editor.

Urbaneja, Diego Bautista. (2012). *La política venezolana desde 1899 hasta 1958*. Temas de Formación Socio-política. No 39. Caracas. UCAB

Uslar Pietri, Arturo. (1982). *Educación para Venezuela*. Caracas. Fundación Polar.

Uzcátegui, Ramón Alexander. (2005). *El Estado Docente en Venezuela en el siglo XIX*.

Caracas. UCV. Disponible en:

<http://memoriaeducativa.pbworks.com/f/estadodocente.doc>

Uzcátegui, Ramón Alexander. (2010). *Itinerario legal de la instrucción pública en el*

*proceso de gestación de la República de Venezuela (1810-1830)*. ANALES de la Universidad Metropolitana En Anales de la Universidad Metropolitana 10, No 2

(Nueva Serie), 2010:141-167. Caracas: UNIMET.

Villanueva, Jesús. (2006). *Momentos Históricos de la Educación en Venezuela 1830-1940*.

Tesis de Grado no publicada. Caracas: UNESR.