



El Estado docente

Luis Beltrán Prieto Figueroa

República Bolivariana de Venezuela

F u n d a c i ó n



Biblioteca Ayacucho

BIBLIOTECA AYACUCHO es una de las expresiones editoriales más importantes de la cultura latinoamericana nacidas en el siglo XX. Creada en 1974, en el momento del auge de una literatura innovadora y exitosa, ha estado llamando constantemente la atención acerca de la necesidad de entablar un contacto dinámico entre lo contemporáneo y el pasado a fin de revalorarlo críticamente desde la perspectiva de nuestros días. Esta colección, Claves de América, está dirigida al público en general y estudiantil, para ofrecer diversos temas, a través de ediciones abreviadas y antológicas de autores publicados en la Colección Clásica de nuestro fondo. En Claves de América privilegiamos el revelador género de la crónica escrita por quienes narraron los primeros relatos americanos, sin dejar de lado la reflexión crítica y estética.

República Bolivariana de Venezuela

F u n d a c i ó n



Biblioteca Ayacucho

El Estado docente

Colección Claves de América

MINISTERIO DE LA CULTURA

Francisco Sesto Novás
Ministro de la Cultura

Rosángela Yajure Santeliz
Viceministra de Identidad y Diversidad Cultural
Emma Elinor Cesín Centeno
Viceministra para el Fomento de la Economía Cultural
Iván Padilla Bravo
Viceministro de Cultura para el Desarrollo Humano

FUNDACIÓN BIBLIOTECA AYACUCHO CONSEJO DIRECTIVO

Humberto Mata
Presidente (E)

Luis Britto García
Freddy Castillo Castellanos
Luis Alberto Crespo
Roberto Hernández Montoya
Gustavo Pereira
Manuel Quintana Castillo
Roberto Hernández Montoya

EL Estado docente

Luis Beltrán Prieto Figueroa

30

Presentación
Aristóbulo Istúriz

República Bolivariana de Venezuela

F u n d a c i ó n



Biblioteca Ayacucho

© Fundación Luis Beltrán Prieto Figueroa
© Ministerio de Educación y Deportes, 2006
© Fundación Biblioteca Ayacucho, 2006
Colección Claves de América, N° 30
Hecho Depósito de Ley
Depósito Legal lf 50120063704119
ISBN 980-276-425-6
Apartado Postal 14413
Caracas 1010 - Venezuela
www.bibliotecayacucho.gob.ve

Dirección Editorial: Edgar Páez
Jefa Departamento Editorial: Clara Rey de Guido
Coordinadora Editorial: Gladys García-Riera
Asistente Editorial: Shirley Fernández
Jefa Departamento de Producción: Elizabeth Coronado
Asistente de Producción: Jesús León
Auxiliar de Producción: Nabaida Mata
Coordinador de Correctores: Henry Arrayago
Corrección: Belinda Téllez

Diseño de Colección: Pedro Mancilla
Diagramación: Roberto Pardi L. / Carolina Luciani
Pre-prensa: Publiarte
Impreso en Venezuela / *Printed in Venezuela*

PRESENTACIÓN

AL MODO DEL FAMOSO ESCRITO de Marx y Engels, el *Manifiesto Comunista*, un fantasma recorre el país cada vez que se propone una Ley Orgánica de Educación: ¡el fantasma del Estado docente!

Para sostener lo anterior apenas si sea necesaria una revisión crítica de las polémicas, debates, enconadas oposiciones y movilizaciones de diverso signo ideológico y político que la tesis de la intervención del Estado en la educación ha provocado y aún hoy provoca: de un lado, los sectores identificados con el ensanchamiento de la democracia desde la educación de las mayorías con la responsable orientación, supervisión y financiamiento del Estado; de otro, aquellos que desde un descolorido liberalismo o una posición abiertamente conservadora, se le oponen tenazmente en defensa de intereses individuales y corporativos no ajenos a una concepción elitista de la sociedad y a cuantiosos intereses económicos.

El sector más conservador, laico y/o religioso, ha presentado y presenta la intervención del Estado en materia educativa como la resurrección del fantasma del comunismo, del soviétismo, del totalitarismo. Y todo nos hace presumir que el Proyecto de Ley Orgánica de Educación propuesto para sustituir la Ley de Educación que nos rige desde 1981 no sea la excepción, que seguramente sea calificado

con iguales –o peores– adjetivos por el sector conservador de la sociedad venezolana. Ni que decir que tales acusaciones las conseguimos a todo lo largo y ancho de la América del Sur donde la voluntad política del Estado y/o la responsabilidad de las mayorías de los educadores levantan las banderas de la transformación educativa con un sentido democrático, moderno e igualitario.

Revisemos nuestra historia educativa en este punto. Cuando miramos con atención la evolución de esa expresión tan importante de nuestra cultura que es la educación nacional, hallamos esa cerrazón opositora de naturaleza conservadora a la intervención del Estado en la educación de las mayorías. Sea que estudiemos el siglo XIX, sea que lo hagamos para el siglo XX, nos encontramos con el egoísmo de raíz colonial, dogmático y excluyente, en la mentalidad de “liberales” y conservadores criollos.

Simón Bolívar, Libertador entre Libertadores, concibió la educación como base esencial de su proyecto político republicano. Imbuido del espíritu más progresista de la filosofía de la Ilustración, la educación tenía para él una función transformadora del individuo y, no menos, de las mayorías de la América del Sur recién liberadas del sometimiento de la corona española.

Bolívar entendió con lucidez la necesidad de la educación pública bajo la tutela del Estado. ¿Por qué esto? Porque la educación pública definida en sus *finés*, organizada y supervisada por el Estado era la mejor garantía para conservar y asegurar la independencia de las jóvenes repúblicas. Sus cartas, discursos, proclamas y constituciones, traducen y recrean con mirada propia el pensamiento de los filósofos de la Revolución Francesa. Por eso se pronunció por una educación que arrancara del alma colectiva los perniciosos efectos de la tiranía colonial, de la esclavitud, de la ignorancia. Abogó por una educación que formara republicanos, ciudadanos. En el *Discurso de Angostura* (15-2-1819), como en

ningún otro documento, sobresale la dimensión política que Bolívar le asignó a la educación. Y esta concepción la compartió con don Simón Rodríguez, su maestro en la infancia y en la juventud, el teórico por excelencia de la educación republicana en ese siglo XIX de luchas independentistas.

Simón Rodríguez se va de Venezuela en 1795 cuando ya le era reconocida su cultura y su magnífica labor en la Escuela de Primeras Letras de Caracas desde 1791. Regresa a la América del Sur en 1823, luego de numerosos viajes por EEUU y Europa que lo colocan en situación de enriquecer su experiencia y absorber la más alta cultura de la época. Rodríguez es el filósofo de la “Educación popular” o General que busca darle bases firmes a la libertad recién conquistada por las armas de su discípulo.

En Bogotá don Simón Rodríguez pone en práctica sus *escuelas-talleres* abiertas a todos; quiere, con el decidido apoyo del Estado, fundar desde ellas las repúblicas hispanoamericanas recién establecidas. Es una escuela original orientada a la formación de los republicanos; una escuela y educación concebida para que las mayorías accedan a la propiedad y cuya cultura general los haga aptos para gobernarse. Quiere, además, que esa *escuela-taller* sea una “escuela social” que provea de una “educación social” que forme en la conciencia “un común sentir de lo que conviene a todos” y que propicie la “armonía social”. La incompreensión y el egoísmo de las oligarquías le cerraron el paso en Bogotá y Chuquisaca.

La educación orientada y sostenida por el Estado con el propósito de transformar en republicanos a las mayorías de indios y campesinos quedó postergada. En consecuencia, la República del siglo XIX y buena parte del siglo XX tuvo la amplitud que le dieron los pocos círculos de alfabetizados que hacían y rehacían constituciones a su antojo y manejaron el Estado conforme a su egoísmo social.

Ni siquiera el cultísimo Dr. José María Vargas pudo persuadir a los dueños de haciendas y esclavos a que apoyaran su proyecto de escuela elemental básica, gratuita y obligatoria, tan lejana en su concepción a la de don Simón Rodríguez; y eso que el Dr. Vargas era un sobresaliente representante del sector conservador, ex presidente de la República y responsable de la Dirección General de Instrucción Pública desde su creación en 1838.

Las mayorías nacionales, analfabetas, palúdicas y buenas para carne de cañón de las sucesivas “revoluciones” de los amos de la tierra, tuvieron que esperar el ascenso de Guzmán Blanco al poder en 1870. Ese año, el 27 de junio, se hace público el Decreto de Instrucción Popular Gratuita y Obligatoria. El aludido Decreto, de claro sentido progresivo, aplicaba sólo a la escuela primaria elemental de cuatro años y no cubría la primaria superior. Pero tanto el modelo de Vargas como éste de Guzmán en nada se acercaba a la educación propuesta por don Simón Rodríguez. La escuela de Guzmán era la misma de leer, escribir y contar; no proveía al pueblo del saber hacer; no derivaba de ella derecho a la propiedad; no le otorgaba una amplia cultura y nada tenía que ver con la “Escuela social”; habían transcurrido dieciséis años desde la muerte de Rodríguez y Vargas en 1854.

La crisis del sistema político instaurado por Guzmán Blanco, el “Liberalismo Amarillo”, desembocó en otra “revolución”, la Restauradora, acaudillada por Cipriano Castro. Ni la menguada economía sostenida por las exportaciones del café y el cacao; ni la guerra civil promovida por banqueros, comerciantes, caudillos y compañías extranjeras con las banderas de la Libertadora y el posterior bloqueo de las potencias europeas a nuestros puertos, permitieron recursos y sosiego para la tarea educativa con sentido nacional. Luego se nos vino encima la dictadura gomecista que se prolongó por veintisiete años, hasta 1935. Es el período en que

Venezuela transita de una economía agro-exportadora a una economía petrolera. Mientras, las mayorías esperaban por un Estado que asumiera con responsabilidad y recursos su postergado derecho a la educación. La escuela graduada, el liceo, la universidad, hasta entonces, seguían siendo para las élites. En el año 1936, cuando en breve pasantía Rómulo Gallegos presenta la Memoria y Cuenta del Ministerio de Instrucción Pública, le informa al Congreso y al país que en educación “todo estaba por hacer”. Carecíamos de jardines de infancia, de escuelas graduadas en número suficiente, de escuelas técnicas y rurales, de instituciones que formaran profesores destinados a la educación media, de escuelas Normales actualizadas y más del 80% de la población era analfabeta. Ese fue el saldo que nos legó la dictadura de Juan Vicente Gómez entregada a las petroleras, a los negocios de familia y círculos de amigos, a la represión feroz del pensamiento disidente; tal el resultado de la práctica mezquina tanto de liberales positivistas como de conservadores en materia educativa. Con el argumento de preservar la calidad educativa, inhibieron toda política que significara la masificación de la educación en todos los niveles; esa fue la orientación desde 1912. La otra orientación reconocible fue la libertad absoluta de la enseñanza que se impuso desde 1914 por solicitud del Ministro de Instrucción Pública Dr. Guevara Rojas, quien contó con la complacencia de la Corte Federal y de Casación y el regocijo de los sectores conservadores, siempre opuestos a esa tradicional y, en general, muy desdibujada presencia del Estado en la educación venezolana del siglo XIX y buena parte del siglo XX. El Código de Instrucción de 1912 fue derogado de un plumazo en menos de 15 días con el argumento de que el mismo negaba la iniciativa privada en el campo educativo.

Ahora bien, en medio de esa oscuridad gomecista, en sus años finales, una luz se encendió para alumbrar con inteligencia y valen-

tía ese largo camino que aún hoy recorre el pueblo en pos de la cultura, la educación y el goce pleno de sus derechos políticos y sociales. El 15 de enero de 1932, Luis Beltrán Prieto Figueroa, maestro de una escuela pública y estudiante universitario, funda junto con un reducido grupo de educadoras y educadores, la Sociedad venezolana de maestros de instrucción primaria (SVMIP), con el propósito de organizar al magisterio y de educarlo para la reforma de la educación venezolana sobre bases pedagógicas de la escuela nueva: la libertad del niño y del adolescente, la actividad centrada en sus intereses cognitivos y afectivos, la educación a partir de los desarrollos particulares de su naturaleza bio-psicológica, la educación sexual, la coeducación de los sexos, el laicismo en la escuela y el vínculo de ésta con la comunidad local y nacional para formar un espíritu ciudadano que armonizara con nuevos y progresivos intereses nacionales. Era la declaración de una voluntad de lucha contra todas las formas nocivas de la escuela tradicional.

Ejemplo de esa voluntad de lucha y transformación es el Proyecto de Ley Orgánica de Educación Nacional que en abril de 1936 introduce Prieto Figueroa al Congreso Nacional dominado en su mayoría por afectos al gomecismo. En la elaboración del mencionado Proyecto había participado una Comisión Mixta integrada por la SVMIP, la Federación de estudiantes universitarios, y profesores. En el artículo 1º, se ponía bajo la responsabilidad del Estado la educación del pueblo, se ampliaba la gratuidad de la enseñanza en el sentido de poner a cargo del Estado la obligación de ayudar a los individuos necesitados para que pudieran concurrir a la Escuela. Se invertía la carga; ahora los padres no eran sólo los únicos responsables de la educación de sus hijos.

¿Qué sucedió? Que los sectores conservadores, laicos y religiosos, se movieron contra esa iniciativa y la acusaron en el Congreso, en la prensa y en la calle de atentar contra la religión, contra

la tutela de los padres de familia, de pretender establecer el monopolio de la función docente por el Estado y, sobre todo, de tener una clara inspiración sovietizante, socialista, comunista. El Proyecto de Ley Orgánica de Educación fue rechazado por la mayoría gomecista en el Congreso con aplausos desde el púlpito. Nada extraño. Los gomecistas no se habían ocupado de la educación del pueblo en veintisiete años; la jerarquía católica criolla, por su parte, no podía separarse de las orientaciones de la *Encíclica Divini Illius Magistri* (1929) de Pío XI, en la que se condenaba tanto la tesis del Estado docente como la pedagogía de la Escuela Nueva.

Otras iniciativas en el orden educativo y pedagógico fracasaron por la empecinada oposición conservadora. Ni siquiera el Proyecto de Ley de Educación que introdujo en 1940 el Dr. Uslar Pietri en su condición de Ministro de Educación Nacional pudo salvarse de la premeditada demora parlamentaria; incluso, luego de aprobado fue objeto de la acción de dos demandas en su contra porque supuestamente atentaba contra la libertad de enseñanza. Hubo que esperar que la Corte Federal y de Casación sentenciara en diciembre de ese año contra los demandantes para que se aplicara la nueva Ley de Educación.

Pudiéramos continuar en esta síntesis de lo que ha sido la difícil evolución entre nosotros del principio que establece la intervención del Estado en la educación; el escrito del Dr. Luis Beltrán Prieto Figueroa que presentamos lo hará mejor que nosotros. Lo que nos interesa mostrar es la persistente oposición en este tan decisivo aspecto que involucra la soberanía nacional, el progreso público y el desarrollo económico y soberano.

Quienes se oponen a la tesis del Estado docente, ayer como hoy, no comprenden o no aceptan la naturaleza política de la educación en tanto que ella se hace y rehace entre individuos, y, sobre todo, entre *sujetos sociales* de una sociedad histórica determinada.

Y es esta naturaleza política de la educación la que determina el *deber* y el *derecho* del Estado a ocuparse de la educación de una sociedad cualquiera. Ya esto tan esencial fue comprendido y expuesto por filósofos de la antigüedad griega como Platón (*República; Leyes*) y Aristóteles (*Política*); siglos después, ya en la Ilustración, esa tesis fue expuesta por Montesquieu (*El espíritu de las leyes*) y La Chalotais (*Ensayo de educación nacional*); ya hacia el siglo XIX y XX la tesis de la conveniente y necesaria intervención del Estado fue expuesta por el filósofo Fichte (Discursos a la nación alemana) y por John Dewey (*Democracia y educación*), filósofo y pedagogo cuya influencia se extiende en el tiempo hasta hoy.

¿Por qué tanta incompreensión y oposición a este principio del Estado docente? Porque aún en sociedades tenidas por democráticas, igualitarias, modernas y laicas, predominan y se solapan un conjunto de valores tradicionales e intereses materiales que determinan en ellas que el sistema escolar funcione en verdad como un sistema diferenciado y diferenciador para las distintas clases sociales y grupos que se mueven en esa sociedad. El valor de la igualdad, propio de toda verdadera democracia, se anula en ese entramado diferenciador cuyos defensores entienden la educación como un asunto de minorías. Los opositores al Estado docente admiten la educación de las mayorías cuando es impartida por individuos y grupos privados, laicos y/o religiosos, con recursos del Estado, eso sí. No más.

Se oponen tenazmente, unos y otros, a un concepto y experiencia reconocida en el mundo contemporáneo desarrollado: la *socialización política* del niño, del adolescente, del joven, por las instituciones del Estado. No admiten que el Estado debe procurar la generalización en la sociedad de un conjunto de experiencias y capacidades cognitivas, expresivas, emocionales, estéticas y éticas que, en su conjunto, forman la identidad social del individuo y con-

tribuyen tanto a la imagen social de sí mismo como a facilitar su relación con las instituciones políticas. La *socialización política* es un aprendizaje social que tiene como escenarios institucionales la familia, la escuela, las instituciones culturales y artísticas en general. Y aspectos como la extensión de la escolaridad, el ingreso cada vez más temprano a las instituciones escolares y la permanencia en ellas, hacen que la influencia política de la escuela sea de una importancia semejante a la de la familia. Admiten, sí, la *socialización política* en tanto ésta sea realizada de modo privado, desde los valores e intereses individuales y corporativos. Si no es así, entonces se acusa al Estado de querer “politizar”, de “ideologizar” a los niños y jóvenes.

En resumen, ni admiten la naturaleza política de la educación —o simulan no admitirla— ni reconocen la necesaria *socialización política* de las futuras generaciones si ésta la emprende el Estado desde el horizonte de un conjunto de valores y objetivos de desarrollo y convivencia nacional; mucho menos están dispuestos a la supervisión, al escrutinio al interior de los planteles por el Estado. Para esos sectores, la educación que imparten en sus planteles es asunto privado, secreto, libre de escrutinio abierto, del libre examen.

De acuerdo con lo anterior, la conveniente y necesaria *socialización política* no es adoctrinamiento partidista, como se repite de modo falaz en los medios de información para asustar a los padres y representantes, para inducirlos, mediante el miedo irracional, a una actitud contraria a la nueva Ley Orgánica de Educación y, en general a cualquier reforma educativa. Como este es un año electoral, estamos persuadidos que la acusación de adoctrinamiento partidista la van a seguir repitiendo con más insistencia que en otras épocas. Esto por una cuestión muy sencilla: la fortaleza del gobierno del presidente Chávez reside en las políticas sociales, en la aplicación consecuente del Estado social en todas sus formas, y la educación y la

salud, entre otras, son las bases de esa política social que llega al pueblo, a las mayorías de los trabajadores y trabajadoras del campo y la ciudad de todas las edades y oficios. Los reconocibles progresos en la salud y la educación son éxitos del gobierno que la oposición va a atacar y va a tratar de desacreditar para confundir, para ganar votos mediante la mentira o la presentación desmesurada de cualquier error o falla que consigan aquí o allá. Por razones obvias, a la educación la van a golpear a fondo desde diversos sectores que se mueven en la educación privada, y esos ataques contarán con el apoyo de cierto gremialismo carente de verdadero sentido pedagógico y miras nacionales. Eso no es nuevo, sólo que la oposición se incrementará por la circunstancia electoral. Van a manipular como en el caso de las camisitas rojas que usan los niños de preescolar; dijeron que el gobierno de Chávez les ponía el color de su partido, cuando lo cierto es que ese color se asignó al preescolar bajo el segundo gobierno de Caldera; pura manipulación, quieren engañar al pueblo de cualquier modo, lo subestiman, lo desprecian. No quieren defender sus posiciones con argumentos, con ideas y recurren al engaño y el escándalo.

Conviene insistir en que este gobierno está en contra del proselitismo *partidista* y *religioso* en la escuela. En la educación atendida por el Estado está prohibida la propaganda partidista y la parcialización por alguna creencia religiosa. Por eso abrazamos y defendemos el laicismo en la educación que sirve el Estado a la nación. En la educación privada esto no es así en cuanto a lo religioso se refiere y queda a la libre escogencia de los padres y representantes; en lo concerniente a la cuestión partidista, el Estado está en el deber de que no haya adoctrinamientos de ninguna índole, debe vigilar que no se inculquen valores contrarios a la democracia plasmada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Ninguna institución educativa privada, por caso, puede inculcar el racismo, el desprecio a otras culturas y pueblos, la obediencia a otras autorida-

des que no sean las nacionales. Lo que sucede es que algunos sectores de la oposición no quieren admitir de modo público que se oponen a la Constitución vigente, la cual fue sometida a consulta y votada por la mayoría de venezolanos y venezolanas. Entonces nos acusan de querer adoctrinar, cuando lo cierto es que desde las escuelas cumplimos con la necesaria *socialización política* de las nuevas generaciones para evitarnos las anomías sociales que hoy padecemos. Pero la oposición, insisto, nos acusa y nos acusará de adoctrinamiento partidista. Ese es su principal argumento.

Ahora bien, ¿qué es para nosotros la política o lo político con mayúscula? La formación del republicano, como propuso don Simón Rodríguez; la formación del ciudadano, como lo expuso Prieto Figueroa. Si queremos tener una República necesitamos formar a un hombre para esa República; si queremos una más cohesionada y armónica nación tenemos que formar al ciudadano. Por eso, la educación es esencialmente un hecho político, porque el medio para crear ese republicano, ese ciudadano, es la educación. Todo modelo de sociedad que se quiera construir tiene un modelo de educación, y esto ha sido así en todas las épocas históricas. Todo modelo ideal de sociedad tiene su correspondiente modelo ideal de educación; toda filosofía política de la sociedad debe producir un modelo de educación que corresponda con el modelo de sociedad. No hay modelo de sociedad sin modelo educativo.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela hallamos un modelo de sociedad. Pero ciertos sectores enmascaran su oposición a la constitución que nos rige y la comparan con Chávez, la personalizan, no quieren admitir que ella es expresión de la mayoría. No aceptan el ideario político que contiene nuestra Constitución, su modelo social. Una constitución sin ideario político es un absurdo. La nuestra lo expresa en su preámbulo; allí hallamos el modelo de sociedad a la que aspiramos: democrática, parti-

icipativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia. Tenemos que transitar de un Estado de democracia representativa a un Estado de plena *democracia social* que no se agote en el Estado de derecho; ese tránsito es la revolución bolivariana y socialista que nos proponemos. Ese modelo de sociedad requiere de un ciudadano formado en el espíritu de la igualdad, la colaboración, la solidaridad, la corresponsabilidad; y todo ello se tiene que traducir en los programas de estudio de los diversos niveles y modalidades del sistema escolar. La *democracia social* promueve el acceso a los derechos; el Estado de derecho no es en verdad viable para las mayorías si no hay un Estado de justicia, esa verdad la ha entendido el pueblo, la ha comprendido en carne propia; por eso hay que reducir la brecha que hay entre los que nada tienen respecto a los que tienen en demasía.

En consecuencia, la educación que proponemos debe forjar un tipo de ciudadano y ciudadana con valores distintos a la competencia por encima de todo, el egoísmo, el racismo, el individualismo enfermizo. El *tener* debe dejar de ser el valor fundamental; ese es el valor sagrado de la sociedad de consumo. Reivindicamos el *ser* frente al *tener*. En la sociedad que vivimos si usted no tiene no es; esa monstruosidad es el origen de otras discriminaciones. La escuela debe, en el plano de los valores, reivindicar el *ser* frente al tener. Que todo niño o niña se respete con dignidad por su ser y no por lo que tenga. La individualidad deformada se corresponde con el egoísmo, la competencia malsana, el consumismo. Es una tarea difícil, la más difícil. Es más fácil cambiar lo material; cambiar los valores es tarea más ardua y es obra de la cultura consciente; además, los cambios culturales tienen su propio tiempo. Pero hay que comenzar e insistir.

Para decirlo en pocas palabras, nuestro modelo educativo se fundamenta en la filosofía pedagógica de don Simón Rodríguez, de Prieto Figueroa, de Luis Padrino, de Belén San Juan y tantos

otros educadores y educadoras. Nuestra escuela debe ser una “escuela social” que genere una “educación social” en el sentido propuesto por el maestro de Bolívar. ¿Podrá decir alguien que fueron proposiciones apenas válidas para el siglo XIX? Nuestra escuela debe formar a un ser crítico que consciente, comprometido con su historia y raíces, sensible a su gente, solidario, y productivo. La escuela, entonces, debe promover la creatividad, el estudio por el interés de saber, de descubrir, de solucionar problemas de todo tipo; una escuela que promueva el trabajo alegre y creativo con una educación científica, viva, de cara a los problemas de la comunidad y la nación.

En *El Estado docente*, estos y otros aspectos de permanente interés son expuestos con alta cultura, aguda penetración y permanente vigencia por el Dr. Luis Beltrán Prieto Figueroa. Hasta ahora, nadie como él ha defendido el *derecho* y el *deber* del Estado a dirigir la educación con tanta coherencia conceptual y política. En este trabajo y sobre todo, con su ejemplo de vida, Prieto Figueroa nos persuade de la justeza de esta tesis que es columna vertebral de la política educativa del gobierno del presidente Hugo Chávez Frías. Podemos afirmar sin exageración, que cualquier Ley de Educación desprovista de este concepto estratégico entrega a la oferta y la demanda, al mercado y a los sectores privados la orientación y amplitud de la educación en una sociedad cualquiera. La ciudadanía, entonces, se restringiría a los que tienen y, en consecuencia, pueden estudiar; ese también sería el tamaño de la nación, uno socialmente mezquino.

Así pues, se entiende que *El Estado docente*, por su naturaleza, sea uno de los trabajos más polémicos del maestro Prieto Figueroa; también uno de los más combatidos y, por paradoja, de los menos leídos y más tergiversados. Fue tesis expuesta por él en las convenciones del magisterio venezolano y publicado por esa misma orga-

nización gremial en 1947 junto a otros escritos del autor bajo el título general de *Problemas de la educación venezolana*. Tres décadas después, este trabajo de Prieto Figueroa fue publicado acompañado de otros escritos suyos bajo el título de *El Estado y la educación en América Latina* (Monte Ávila Editores, 1977). Su contenido y estructura no se corresponde exactamente con el publicado en 1947: el Prieto de ese entonces está fuera de Acción Democrática y ha fundado un partido político, el MEP, de clara orientación socialista, nacionalista, antiimperialista y opuesto al esquema de poder *puntofijista*.

En esta última versión, que es la que ahora reeditamos de forma separada, Prieto Figueroa incorpora otros referentes teóricos en el análisis y amplía su estructura con nuevas secciones. En sus páginas vemos al ideólogo político de la educación de masas venezolana; al continuador más profundo de las ideas educativas de Simón Bolívar y don Simón Rodríguez; al teórico apasionado y profundo que desea asegurar la ciudadanía para las mayorías y una mayor integración nacional que coadyuve al desarrollo y la preservación de la soberanía nacional. Al contrario de lo que afirman sus detractores de hoy, es tesis de mucha actualidad si miramos los graves signos de desintegración nacional que nos legó la democracia representativa desde 1958 y que hoy conmueven nuestras fronteras, los barrios, el campo venezolano. A lo que tenemos que agregar, si leemos con madurez el mundo que vivimos, la conformación de pactos y bloques de poder de signos agresivos e imperialistas. Hoy más que nunca la tesis del Estado docente la valoramos útil y pertinente en el esfuerzo que hoy hacemos por elevar la calidad y la cobertura de la educación pública, de la educación servida por el Estado.

Ya para terminar, es principio compartido por quienes dirigimos la educación pública que su mejor defensa es la creciente calidad que logremos en ella. No obstante, la tesis del Estado docente,

el derecho y deber del Estado a orientar la educación, a definir sus fines, a supervisarla y colocarla en sintonía con los planes de la nación, debe ser conocida y discutida con amplitud por todos los ciudadanos y ciudadanas; esto tan importante no es un asunto de élites. ¿Por qué lo decimos? Porque el Estado docente, que es el mismo *Estado social* en función educativa, es principio esencial de la democracia participativa y protagónica. Por eso es tan combatido por los neoliberales, por los privatizadores partidarios del mercado como mecanismo autorregulador; por eso hoy se le quiere enfrentar con la vacía y engañosa tesis de la “sociedad educadora”, queriendo contraponer con esto a la sociedad civil, a la sociedad organizada con el Estado, como si éste no fuese la expresión más genuina y potente de las diversas fuerzas sociales y clases que se mueven en la sociedad; como si, en definitiva, pudiera haber existido en el devenir histórico sociedad alguna que no se comportara como educadora respecto de sus miembros a socializar. En el pasado reciente los adversarios del Estado docente enarbolaban las banderas de la libertad de enseñanza, de la obligatoriedad de la educación religiosa en la escuela oficial; en fin, de la defensa a secas de la educación privada. Hoy anteponen la tesis de la sociedad educadora para defender la hegemonía de la educación privada laica y religiosa. Lo hacen para mejor defender tanto cuantiosos beneficios económicos como la libertad de educar para la diferencia social de esa democracia vacía de verdadero contenido humano: la democracia representativa controlada por las minorías del dinero, la política y la cultura.

La suerte está echada. Las mayorías defenderán el *Estado social* y su expresión en la educación, el Estado docente, concepto estratégico de la política educativa del actual gobierno bolivariano y revolucionario. Pero esa defensa debe elevarse al plano teórico e histórico en su más alto nivel y llevarla a las mayorías, al pueblo. Esa fue la

enseñanza del maestro Luis Beltrán Prieto Figueroa, ese fue su verdadero magisterio. Sigamos su ejemplo de intelectual persuasivo y decidido luchador al lado de los intereses nacionales, de la democracia social y la soberanía nacional.

Aristóbulo Istúriz

NOTA A LA PRESENTE EDICIÓN

ESTA EDICIÓN de *El Estado docente* del doctor Luis Beltrán Prieto Figueroa se basó en la que preparara la Fundación homónima de este pedagogo venezolano en 2006. Se ha acompañado con el ensayo escrito por el doctor Prieto “A manera de introducción. Una educación para América Latina”, que publicara como preámbulo a *El Estado y la educación en América Latina* (Monte Ávila Editores, 1977), suprimiendo las referencias que el autor había hecho sobre esta última edición.

El Estado docente

A MANERA DE INTRODUCCIÓN UNA EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA

CORRIENTEMENTE SE SEÑALA la América Latina como una unidad geográfica y como una mancomunidad de pueblos, herederos de una cultura y actores de un proceso histórico que conforma su estructura política y determina su evolución social, sus virtudes y sus defectos. Pero si es cierto que existen rasgos comunes que nos identifican, también existen características que nos diferencian. La unidad de América es una aspiración de sus ideólogos y de sus mejores hombres. Se encuentra en el pensamiento de los libertadores, que, no obstante, después de la independencia, atendiendo a las rencillas localistas y a los intereses contrapuestos hicieron varias patrias donde Bolívar quería una sola patria para todos los americanos. La tardía capacidad de entendimiento, origen de nuestras tensiones, es un signo negativo de nuestra cultura. Por ello, las semejanzas y las diferencias de nuestros pueblos determinan, para la orientación y organización del proceso educativo americano, frente a principios generales aplicables en todos los países, normas especiales que den satisfacción a los particularismos, porque si la educación es un proceso social que emerge de la raíz de cada pueblo, su estructura y orientación debe ser dada por las aspiraciones y por los ideales del pueblo donde crece y se arraiga. Conservadora

de valores dados en la tradición, la educación es también instrumento eficaz para promover el progreso. En aquellos pueblos donde la tradición es ancla para detener la marcha, la educación suele tener sentido perennista, pero en aquellos donde el impulso del progreso predomina, la educación hincha las velas para acelerar la marcha.

En América Latina sería preciso que el proceso educativo, sin dejar de considerar los valores positivos de nuestra tradición, acelere la marcha, soltando las anclas que nos detienen en un pasado de ineficacia y atraso que compromete nuestro futuro. A este efecto dirá Spranger

es necesario que se haga efectivo lo mejor de la tradición, lo que no dependa de la época. Mas a aquellos que quieran sobrecargar la bolsa escolar de la tradición, tenemos que recordarles aquello de: *non scholae, sed vitae discimus* (no para la escuela, sino para la vida educamos). Encontrar el justo medio es la difícil tarea del educador reflexivo y responsable.

Nuestra educación, por imperativos sociales debe ser progresiva, entendido el término en el sentido de una educación para la formación del hombre integral en su postura de miembro de una comunidad, del ciudadano libre y responsable con el desarrollo económico social, capaz de influir en una mejor y más grande producción, no para aprovechamiento de unos pocos sino para mayor beneficio social. La formación del productor hábil y del consumidor previsivo es objeto de la educación en los pueblos sobre el camino del desarrollo. En esa forma la educación sirve a los fines del mejoramiento individual y social. Pone al hombre en condiciones de servirse sirviendo a los demás.

La educación en América Latina ha vivido de prestado. De las naciones colonizadoras tomó los principios y las formas del queha-

cer pedagógico. Ello ha hecho decir que somos prolongación de Europa, con lo que se niega nuestra autenticidad y lo que el mestizaje de pueblos y de culturas aportó al desenvolvimiento de la cultura de Occidente. Pero nuestra América, según lo apuntó Leopoldo Zea, hace una

toma de conciencia de la propia realidad... Iberoamérica sabe ya que la historia es algo que hacen todos los hombres y con ellos todos los pueblos. Sabe también que en esta historia tiene una parte, sin importar que sea o no principal. Sabe que su mestizaje, no tanto etnológico como cultural, puede ser el punto de partida que la coloque dentro de esa historia en una situación, posiblemente, especial.

Esa “toma de conciencia” compromete a la revisión de nuestro sistema educativo y con ello de los valores que en él están implícitos. Nuestra organización escolar tuvo inicios esclavistas en las encomiendas y bajo el patrocinio de los misioneros, que intentaron la catequización de los indios para incorporarlos, ya mansos, a la explotación de un continente, que era fuente de producción para los países conquistadores y que no podía explotarse sin el concurso de mano esclava. Luego, nuestra condición de países explotadores de materias primas provenientes de las minas, de los bosques o de la agricultura, fomentaba la incultura, porque esas explotaciones no requieren trabajadores expertos, con adecuado entrenamiento que los pueblos industrializados precisan. Mientras la industrialización en Europa y Estados Unidos aniquiló el analfabetismo y fomentó la cultura popular, debido a que la producción en las máquinas no puede hacerse eficazmente con analfabetos, incapaces para interpretar órdenes difíciles y manejar mecanismos complicados, en nuestra América prosperaba la incultura. La escuela tuvo desde sus inicios un fuerte acento de organización encargada de atender a las castas privilegiadas que podían pagar la educación de los hijos.

Como educación de una casta que tenía del trabajo manual un concepto despectivo, formó una clase intelectual parasitaria que vivía a expensas de los que en las haciendas o en las minas trabajaban para ellos. Así como el gobernador Berkely, de Virginia, en el año de 1670 consideraba dañoso que hubiera escuelas públicas, porque fomentaban la desobediencia, la herejía y las sectas, así también los cabildos coloniales prohibían el acceso de los pardos a las escuelas, porque “hormiguarán las clases de estudiantes mulatos y pretenderán entrar en el seminario”.

Después de la Independencia, los regímenes antidemocráticos que han padecido los pueblos del continente continuaron, por cálculo o por comodidad, el sistema educativo heredado. Sin embargo, la revolución liberal, promediado ya el siglo XIX, triunfante en todos los países de América Latina, estableció la libertad de enseñanza y la educación gratuita y obligatoria, aun antes de que fuera realizada en Europa. Pero la obligatoriedad y la gratuidad han sido promesas incumplidas estampadas en la ley, según afirma el profesor José Ramón Luna. Por ello, a pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas y especialmente a partir de 1957, gracias a los estímulos creados por el Proyecto Principal N° 1 de la UNESCO, para América Latina, el límite de educación de nuestros ciudadanos es de 2,2 años, mientras es de 9 años en Estados Unidos, de 7,2 años en Japón y de 4,5 años en Puerto Rico, a pesar de su vasallaje colonial. El analfabetismo alcanza a más del 30 por ciento de la población adulta y sólo terminan educación primaria menos del 30 por ciento de los niños que la inician, debido al crecido índice de deserción escolar, a la deficiencia de la organización, que no provee medios educativos y asistenciales para atender al número de alumnos que viven en el campo, que son más de la mitad de la población escolar total. Los niños sin escuela requieren medio millón de maestros y los que reciben educación están servidos en un 40 por

ciento por maestros sin títulos. La organización educativa acentuó sus esfuerzos en la preparación de los dirigentes que controlaban el poder económico y político. Ello explica que para fines del siglo pasado el analfabetismo fuese general. Sarmiento, en Argentina, país con menor índice de analfabetismo actualmente, muere cuando apenas un 15 por ciento de la población de su país sabía leer y escribir, situación que se generalizaba al continente. Venezuela, a la muerte del dictador Juan Vicente Gómez, en 1935, tenía un 70 por ciento de analfabetismo y 19,9 por ciento de la población escolar en las aulas. Según información proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo que acaba de aparecer en la prensa, el 40 por ciento de los trabajadores de Venezuela tienen una educación por debajo del tercer grado y la mitad de esa cantidad son analfabetos. No obstante existía y existe una generación de hombres que son prez de América y que descollaban y descuellan en las letras y en las artes.

Fuimos presas de un humanismo literario y cuando el continente precisaba mano de obra experta, técnicos para la explotación y aprovechamiento de sus inmensas riquezas, formábamos en los colegios y universidades abogados para dirimir los pleitos entre los terratenientes, clérigos y literatos. Mientras el proceso de industrialización se acentuaba en Europa y tomaba auge en los Estados Unidos, nosotros fomentábamos las guerras civiles, vivíamos vida pastoril y a la sombra de las grandes plantaciones de café, de cacao y de caucho, en los alrededores de las bocaminas transitaba todo un pueblo inhábil para promover su crecimiento económico y para aprovecharlo. La miseria general era fomentada o por lo menos mantenida por la incultura y las formas primitivas de explotación de la riqueza. La historia de Latinoamérica está signada por una constante lucha entre la “libertad y el miedo”, de que habla Germán Arciniegas. Después de una conquista hemos caído en dolorosas

formas de negación del desarrollo cultural. A una dictadura derrocada, muchas veces sucedió otra más bárbara, pero el pueblo ha seguido alentando sus deseos de libertad, sus ansias de cultura y sus propósitos de salir de la miseria. Las tensiones se han acentuado entre el campo y la ciudad, entre poseyentes y desposeídos, entre gentes cultas y personas sin cultura, entre el pueblo y sus dominadores. Las formas de tensión toman características agresivas, que se tornan destructoras porque en la persecución de libertad se busca también salir del estado de inseguridad. El recelo es una manera agresiva que se expresa, no sólo contra las formas internas de vida, sino contra otros pueblos, de los cuales se mira venir alguna agresión por el dominio de la economía o por el establecimiento de nuevas explotaciones de la riqueza en provecho de unos pocos, mientras pervive la pobreza.

La educación ha de ser en nuestro continente un camino para alcanzar la seguridad y la libertad y para fomentar hábitos de convivencia y cooperación en un mundo desprovisto de tensiones agresivas. Presentar algunas ideas para alcanzar esos objetivos es la guía de esta introducción.

LA EDUCACIÓN PRIMARIA

La Educación Primaria tiene específicas tareas que cumplir en América, así como en todos los pueblos subdesarrollados. Por ser obligatoria y gratuita, es, acaso, la única de que podrán disfrutar por ahora las grandes masas de la población. Por ello debe orientarse en forma que capacite al hombre en el conocimiento de su medio y mediante el trabajo enseñarle a producir.

La actividad libre y creadora comienza en la escuela primaria con el desarrollo de habilidades y de una capacidad de servicio que, mediante las cosas que el trabajo transforma y utiliza, rinde benefi-

cios a la persona y a la comunidad entera. La escuela primaria, crecida dentro de la comunidad como un órgano de su expresión, debe despertar el espíritu de comunidad, mediante el cual el alumno aprende en la cooperación con otros que es un miembro activo de un núcleo mayor del cual recibe beneficios y al cual debe servicios. Mediante el desarrollo de ese espíritu la escuela primaria debe fomentar el respeto de las normas de la convivencia, que es ley de la comunidad. Pero la escuela como órgano de ésta, si bien da cabida a la educación de los niños, está obligada a extender sus influencias sobre todas las personas que forman el núcleo donde la escuela se desarrolla. Con éste y para éste debe trabajar en la creación de ese espíritu solidario y de servicio a que me he referido antes.

Pero esto supone una organización que tiene por norte la justicia y hace de la escuela un centro para fijar conciencias capaces de realizarla. Si, como veremos más adelante, la escuela es órgano de expresión de una clase dominante que para perpetuar sus intereses tiende a conformar los espíritus dentro de normas de sumisión, la obra educativa se verá limitada dentro de los patrones que le fijan quienes explotan el trabajo ajeno en su propio beneficio. En una sociedad regida por patrones de una economía de explotación correspondería formar en los hombres la conciencia crítica de la liberación, pero esta tarea se realiza muy limitadamente en la escuela, tal como está organizada, porque se la consideraría subversiva. Sólo es posible educar para la libertad en un mundo liberado. Se plantea entonces la alternativa, no de cambiar la educación sino de cambiar la sociedad existente por otra más humana, más justa, sin explotados ni explotadores, pero ello es labor previa o concomitante en la cual estaría comprometido el pueblo entero.

Planteada esta cuestión sustancial, corresponde analizar la ubicación de la escuela. Al abordar estas circunstancias, surge el problema de la escuela urbana y de la escuela rural, como dos formas

diferentes de educación, lo que contiene una falsa posición. La vinculación de la escuela a su medio circundante, señala tareas específicas derivadas de las necesidades y características de ese medio, pero tanto en el campo como en la ciudad los fines son los mismos: formar ciudadanos aptos y productivos, de espíritu democrático, respetuosos de los derechos de los demás y celosos defensores de los propios derechos. No se trata de hacer para el campesino una escuela disminuida de valores formativos, de duración más breve y con programas simplificados, so pretexto de que el campesino dispone de poco tiempo o de que debe dedicar muchas horas al trabajo. La diferenciación estará en las tareas, industriales en la ciudad, agrícolas y pecuarias en el campo. Ni una escuela de leer y escribir solamente, ni un taller para el trabajo sin proyecciones espirituales, sino ambas cosas combinadas, de modo que en las tareas vaya surgiendo entero el hombre. No se trata de dos escuelas primarias para un mismo país, sino de una sola escuela, flexible en su organización, y adaptable a circunstancias de ambiente y de tiempo, marítima en las costas, serrana en las montañas, para la cría entre los pastizales de los llanos o agrícola en las tierras fértiles de nuestros valles, siguiendo en cada medio el ritmo que imponen las tareas, pero en todas partes consagrada a forjar el espíritu nacional y la responsabilidad del ciudadano de un país democrático.

En lugar de una escuela de clases debe realizarse una escuela nacional para las masas. La expresión “nacional” no encierra un concepto “chauvinista” ni se opone a la formación del hombre de conciencia americana, de sentimiento y pensamiento universales. Lo nacional es sustancia de lo universal cuando los problemas del mundo se encaran como problemas del hombre, indiferentemente del lugar donde éste se encuentre ubicado. Además, el proceso de transformación económica a que se enfrenta la América Latina, debido a la industrialización y a la necesidad de cambiar la estruc-

tura de la propiedad rural, mediante una Reforma Agraria, o mejor Revolución Agraria que cooperativice el campo, imponen a la escuela primaria en el Continente tareas ineludibles.

He dicho que

la Reforma Agraria es el punto de arranque de un proceso integral de transformación, de crecimiento económico y social, que incorpora a la vida de la nación y al proceso de productividad a las colectividades marginales, que tienen hábitos productivos rudimentarios y capacidad limitada para influir en el proceso económico y social.

En la Reforma Agraria, la tierra en manos del campesino que la trabaja, es sólo un medio para promover el cambio en las formas de vida, y aumentar el ingreso per cápita, ya que con ella se produce una redistribución del ingreso nacional. Pero de nada valdrá poner instrumentos de producción en manos de hombres que no saben utilizarlos eficazmente.

El ingreso nacional con trabajadores inhábiles para producir puede bajar. De allí que la Reforma Agraria deba ir acompañada de una bien planeada educación para el campesino, de forma que contribuya a mejorar los métodos de cultivo, con aumento de la productividad y con ello de la riqueza individual y nacional. Debe enseñarle las formas modernas de producción en cooperativas, que en definitiva se impondrán en el Continente como medio de socialización. La escuela rural americana tiene ingentes tareas que cumplir. Debe enfrentarse a las deficiencias de los conocimientos de los campesinos para las tareas de producción y prever que el campo es el proveedor de mano de obra para la industria de las ciudades. El bajo nivel educativo de la masa campesina, la coloca en situación de inferioridad cuando se enfrenta a los requerimientos de la industria. Si ha de preparar a un hombre para trabajar en el campo precisa también tomar en cuenta que el proceso del urbanismo implica no solamente

un crecimiento y desarrollo de las ciudades viejas y creación de nuevas ciudades, sino también una “desruralización” del campo, al cual van penetrando los hábitos y costumbres, los requerimientos de las ciudades, favorecidos por la propaganda a través de la radio y de los otros medios de difusión y propiciados por las vías de comunicación.

El hombre del campo que viene a buscar trabajo a la ciudad sufre, además de los desajustes por el cambio de medio y de trabajo, los que le produce su falta de preparación para enfrentarse a la nueva situación. La educación le facilitaría el cambio. Ya observaba el economista Gunnar Myrdal, que “la característica peculiar del alfabetismo es que aumenta la capacidad de los individuos para buscar y seguir un ajuste racional a los cambios ocurridos”.

Si eso puede decirse de una simple alfabetización, deben considerarse las ventajas de una educación primaria completa, cuyos fines tienden a crear en el hombre actitudes que le permitan abrirse paso en un mundo cambiante como el actual. Por otra parte, la escuela rural debe ser, además, una agencia del cambio social. Lentamente el campo se va tornando en ciudad, porque son las condiciones de vida que ésta ofrece las más acordes con la vida moderna. En los países desarrollados ya casi no existen diferencias notables entre campo y ciudad y no obstante que en América Latina todavía la población campesina es mayor que la urbana, se observan signos de desruralización creciente y rápida, en Venezuela, Cuba, Chile, Argentina, Uruguay, y más lenta en los otros países, pero que irá acentuándose a medida que crezca la industrialización y se extienda la mecanización agrícola.

Señala Myrdal que “el anhelo decidido de instrucción” es el elemento de mayor importancia en los programas de integración nacional para el desarrollo, ya que “sería tarea fútil iniciar un programa de desarrollo nacional mientras los habitantes siguen siendo analfabetos”.

El anhelo de instrucción, –continúa diciendo Myrdal–, como toda reforma educativa, si ésta tiene algún valor, introducirá indiscutiblemente un nuevo complejo de tensiones en un país atrasado, y fortalecerá todos los demás factores que cambian las costumbres de una mancomunidad estancada.

En América Latina está creciendo este anhelo de instrucción y gracias al desarrollo del Proyecto Principal N° 1 de la UNESCO para todo el continente, se produjeron cambios sustanciales, se duplicó el número de maestros y decreció la cifra de los que no tenían título profesional. La matrícula en todos los países se ha elevado en la región. Más de las tres cuartas partes de los niños en edad escolar están inscritos en las escuelas. El analfabetismo ha decrecido hasta la cifra antes señalada. En Venezuela la cifra de analfabetos de 56 por ciento en 1958, ha bajado a 23 por ciento, sin contar los analfabetos funcionales o por desuso. Sin embargo, persiste un bajo nivel de rendimiento y la deserción acusa índices subidos debido a factores sociales apremiantes, a deficiencias técnicas y a las condiciones de aislamiento en que viven los niños.

EDUCACIÓN MEDIA

Se denomina educación media en casi todos los países latinoamericanos, a la suministrada a los adolescentes que han cursado la escuela primaria completa y que comprende la llamada educación secundaria tradicional, preparatoria de estudios universitarios, y la clase de estudios, también post-primarios, que conducen a profesiones cortas, generalmente iniciados después de un período básico de estudios generales. Este último tipo de educación, denominado también vocacional, puede ser etapa final de estudio para los adolescentes, y los deja habilitados para una profesión

con la cual ingresan al trabajo productivo. En este nivel educativo el retraso es mucho mayor en América Latina. Los núcleos selectivos que completan su escuela primaria, que es requisito previo para ascender a la educación media, representan un porcentaje muy bajo de adolescentes y de los inscritos menos del 25 por ciento terminan los estudios. La deserción, el bajo rendimiento y la repitencia son todavía mayores en este nivel que en la escuela primaria. Generalmente cerca del 70 por ciento de los inscritos lo están en el primer ciclo general y la proporción de los que cursan estudios profesionales de este nivel indica la poca relación de los estudios con las necesidades productivas de nuestros países, tales como profesiones que conducen al comercio, actividad de distribución, con detrimento de las profesiones ligadas a la producción. Por otra parte, al trabajo productivo ingresan los adolescentes sin terminar la escuela primaria y aun sin haberla iniciado, lo que ha determinado en nuestros países no sólo un analfabetismo literario, sino una especie de analfabetismo técnico. Esto plantea la necesidad de flexibilizar la educación media para que el pueblo todo tenga acceso a ella.

La escuela secundaria tradicional se ha caracterizado por su excesivo intelectualismo que heredó de las escuelas francesa e inglesa. Es materia propia de los estudios de esta escuela, las llamadas humanidades clásicas, con las cuales se pretendía realizar el proceso formativo del hombre no comprometido en el trabajo rudo, pues como dijimos antes, esa educación se dirigía a la formación de las élites encargadas del gobierno y de las actividades directivas del Estado.

Actualmente ese tipo de escuelas representa una supervivencia peligrosa para el desarrollo económico y social de nuestro continente. La reforma de este nivel de estudio es apremiante pero también es la más difícil de realizar, porque la rutina ha creado hábitos que amortiguan el deseo de progreso. Para los profesores de educa-

ción media la reforma implicaría un nuevo aprendizaje. Sin embargo, Costa Rica, Cuba, Honduras, Chile, Perú y Venezuela han efectuado reformas a este nivel de estudios con resultados todavía impredecibles y dudosos porque no se han resuelto los problemas fundamentales derivados de los contenidos de los planes de estudio ni se ha dotado a los establecimientos de talleres y laboratorios.

La aplicación de nuevas técnicas y capacitación para conducir las tareas formativas de los alumnos conforman una nueva mentalidad. El problema del subdesarrollo se agrava, precisamente porque no existe una adecuada actitud de la gente para incorporarse al rendimiento que el desarrollo plantea y no sólo existe esa actitud en los analfabetos a quienes el proceso de desarrollo envuelve y hasta liquida, sino en los propios hombres encargados de formar la conciencia nacional y de orientar los trabajos del mejoramiento cultural y social. En mi concepto se trata de crear una nueva manera de comprender la formación del hombre dentro de un medio nuevo, con tareas nuevas. Se trataría de aplicar lo que he llamado un *humanismo democrático*, cuyas tareas definí en la forma siguiente:

1º Formar al hombre en la plenitud de sus atributos físicos y morales, ubicado preferentemente como factor positivo del trabajo de las comunidades.

2º Capacitar para la defensa del sistema democrático dentro del cual tienen vigencia y son garantizados los derechos civiles y políticos esenciales de la personalidad humana; y

3º Capacitar para el trabajo productor mediante el dominio de las técnicas reclamadas por el desarrollo técnico de la época.

Según estas definiciones se trataría de formar un hombre que no fuese como los productos del humanismo clásico, un ser con la mirada fija en el pasado, lleno de teoría, de principios sin aplicarlos al quehacer contemporáneo, ni de la formación de un técnico deshumanizado, incapaz de comprender el ligamen de solidaridad entre

los hombres que trabajan juntos para alcanzar el progreso, no para el beneficio individual solamente sino para el beneficio de todos.

Si solamente el *humanismo democrático* proporcionara las técnicas del quehacer contemporáneo ello no sería suficiente para formar integralmente a un hombre para la vida de relación. Formar el técnico implica también formar una personalidad para el servicio. Además he dicho que “la técnica se comprende mejor cuando se tiene cierto número de nociones generales que sirven a modo de interpretación del quehacer” y de su aplicación a fines humanos.

La dificultad estriba en las clases que dirigen el Estado, incapaces de entender que el desarrollo del hombre no se realiza para dar satisfacción a las clases dirigentes. Además los productos del desarrollo pertenecen a las clases que lo generan con su trabajo. Insistir en estas ideas fomentaría la aspiración general de formación para el servicio.

La extensión de una educación media a la totalidad de los adolescentes que la buscan y la necesitan no es un lujo porque la educación primaria se suministra en una edad en la que todavía la actitud para el trabajo productor no se ha desarrollado, porque el niño que recibe esa clase de educación no está en capacidad para asimilar y dominar los procesos técnicos de la formación vocacional.

El ideal es que la educación primaria se continúe en una escuela unificada que comprenda cinco o seis años, sobre la escuela primaria, y a la salida de la cual el adolescente pudiera ingresar a la vida productiva o a los niveles de formación técnica superior, es decir, una escuela con un mínimo de once años de estudios, enteramente gratuita, tal como acontece en Venezuela y en algunos otros países del continente. Esa estructura escolar borraría toda discriminación y terminaría con las pugnas entre la escuela primaria y la escuela secundaria, destinada, la primera a los desposeídos, y la segunda para los favorecidos, porque esto no ha hecho otra cosa

que aumentar los desniveles sociales e impedir el ascenso gradual de la población a estadios más altos de cultura y bienestar. No se trataría de promover la reforma de un ciclo de enseñanza, sino de reorganizar todo el proceso educativo en una sola escuela de once años, donde la secundaria aparezca como una continuación del proceso de formación de la niñez en la adolescencia.

Ya el sociopedagogo brasileiro Fernando de Azevedo indicaba “que la solución no está ni podrá estar en reformas fragmentarias o parciales”. Para este educador la educación es considerada como un todo, razón por la cual el esfuerzo debe estar dirigido a “comprender y definir el tipo de educación que conviene a la sociedad actual y a hacer circular para todas las escuelas, en todos los grados y en todas las categorías, la misma filosofía y la misma política de educación”.

Podría parecer exagerado que cuando todavía no se ha alcanzado el nivel de educación primaria para todos los niños en edad escolar, se proponga una escuela de mayor duración. Pero mi punto de vista es que el camino debe estar abierto para todos y que el desarrollo social y económico que producimos, debe posibilitar una organización social y política en que una distribución más racional de las riquezas no coloque como polos de tensiones inconciliables, de una parte a los que todo lo tienen y de la otra a los que no tienen nada. La educación media, más que la educación primaria, debe proponer el entrenamiento y la formación del tipo de hombre productor y consumidor que el proceso de industrialización creciente está determinando porque con ello se alcanza también una democratización creciente, a la vez que el ascenso a niveles de comprensión en un mundo de justicia e igualdad.

Cabe insistir en que los términos “productor” y “consumidor” no están identificados con lo que se conoce como la sociedad de consumo. El “buen productor” debe tener formación suficiente para entender que su trabajo tiene alcances sociales y sirve para

mejorar junto con su condición de vida propia la vida de los demás. Esa formación necesariamente incidirá en el desarrollo de una conciencia que lo capacite para luchar contra la explotación del hombre por el hombre y para alcanzar con la liberación individual la liberación nacional.

La expresión “buen consumidor” está ligada a la eficaz defensa del salario y del mejor medio de vida. El “buen consumidor” no obedece a las insinuaciones de la propaganda que centra su estrategia en insinuar un consumo creciente y muchas veces sin objeto. El buen consumidor relaciona sus necesidades con las cosas indispensables para la buena vida, que no es, como ya vimos, la que promueve el despilfarro, sino la que en la previsión del futuro hace del ahorro un medio cultural que beneficia no sólo a la persona sino a la familia y a la colectividad entera.

Cabría observar, que esta formación del buen consumidor está íntimamente ligada al control y utilización racional de los medios de comunicación de masa, desde donde se fomenta, subliminalmente, una conducta de despilfarro. Mientras esos medios puedan disponer libremente de sus canales para una desenfrenada difusión de los modos de vida que favorecen el consumo suntuario y el desperdicio de recursos, estará en peligro la conciencia y la voluntad del hombre contemporáneo. Esos medios son auxiliares valiosos de la educación si su uso se pone al servicio de la liberación y del pensamiento crítico de los ciudadanos.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación superior en nuestro continente estuvo confinada a las universidades, cuya estructura arranca de la Edad Media, donde tuvieron nacimiento estas instituciones. La universidad latinoamericana quedó retrasada en el proceso de transformación de

nuestros países y puede considerarse que ya no corresponde al tipo de institución dinámica que nuestra época requiere. En América Latina, las universidades, desde principio de siglo vienen luchando por realizar una reforma, pero ésta se engolfó demasiado en los aspectos políticos implicados en esa reforma, dejando muchas veces de lado los aspectos técnicos y científicos que aparejan las transformaciones universitarias.

La universidad se caracterizó y se caracteriza en América por su apego a los intereses de la clase social dominante, que por otra parte era y es la que puede pagar los estudios de nivel superior. La lucha contra esta clase implicaba desalojarla de las universidades.

Se planteó la necesidad de lograr una autonomía para la universidad y se interpretó ésta como una forma de gobierno propio en el cual participan profesores y alumnos, a la manera de las comunidades de la Edad Media. Esta voluntad de segregación mermó la influencia de las universidades, que se quedaron enquistadas librando sus pleitos de campanario para lograr más o menos independencia del Estado en su funcionamiento y una menor o mayor participación de los estudiantes y de los profesores en su administración.

Los problemas del desarrollo, que requieren técnicos especializados, se vieron interferidos por la falta de un personal científicamente formado y con capacidad para intervenir en el planeamiento de ese desarrollo y en su total realización. En el nivel universitario predominan las carreras con acento literario o con gran tradición, como formas de ascenso en la estructura social de nuestros países: Medicina, Derecho, Ingeniería Civil, Profesor, son carreras elegidas preferentemente por los estudiantes.

Estas profesiones son de interés y se requieren para promover la vida buena en una nación, especialmente médicos y profesores, pero junto a ellas, en mayor grado, se precisa la formación de los

técnicos y científicos que demanda el proceso de la civilización contemporánea. Que haya filósofos, artistas, poetas, escritores es signo de una sociedad con altos valores. No obstante ellos solos no bastan para promover el progreso y la cultura de un pueblo.

Investigaciones realizadas por mí y por otros técnicos en Centro América, en Venezuela y en los demás países del continente comprueban que los alumnos de educación media prefieren las profesiones tradicionales debido al prestigio de que gozan en nuestro medio. En cambio, la Ingeniería Mecánica, la Eléctrica, la Ingeniería Química, la Agronomía, la Veterinaria, más necesarias para el desarrollo económico, tienen poca clientela en las universidades y en muchas del continente ni siquiera son estudiadas. El retraso de nuestra reforma agraria, de la industrialización, de los cambios estructurales de nuestra economía se interfirieron por la falta de técnicos y las universidades a veces ignoran o se muestran indiferentes ante esas necesidades. Pudiera alegarse que la culpa no es de la universidad sino del ordenamiento escolar total que no dispone de adecuados sistemas de orientación que permitan señalar a los jóvenes, después de una cuidadosa investigación de sus capacidades, el sector de actividades donde pueden rendir más y donde encontrarán ocupación segura. Ello implica también ligar los procesos de formación profesional, tanto de nivel universitario como de cualquier otro nivel, con los planes de desarrollo, en los cuales debe señalarse la contribución de las instituciones encargadas de formar ese personal.

Se hace necesario entonces replantear o revisar algunas ideas formuladas sobre la función universitaria, especialmente sobre lo que atañe a la reforma y a la autonomía universitarias.

Los nuevos conceptos sobre formación profesional, para romper la connotación que apareja la denominación de educación superior, han puesto en circulación el término *educación post secundaria*,

con lo cual se expresa que no sólo la universidad es institución superior formativa de hombres y mujeres capacitados para intervenir eficazmente en la vida de la nación: institutos, escuelas, politécnicos, colegios universitarios, que pueden funcionar y funcionan en muchos países fuera de la universidad, sirven a esos propósitos.

La universidad y los otros establecimientos de educación post-secundaria deben ser considerados como ciclo de coronación del proceso educativo, en íntima solidaridad y correlación con los demás que le preceden y de donde proviene el material humano que cursa estudios. En ese alumnado la actividad universitaria o post secundaria acentúa o complementa aspectos fundamentales para formar el hombre y el ciudadano en el profesional que egresa de sus aulas.

En particular, la universidad como servicio público que es, no puede desligarse de las necesidades y requerimientos de la nación. Sus planes de estudio y las profesiones que dentro de ella se cursan deben corresponder al plan de vida de la nación.

La autonomía, por tanto, no puede ser considerada como un desligamiento de las responsabilidades que le incumben o de interpretación caprichosa, fuera de las preocupaciones colectivas.

La vida moderna, dentro del Estado democrático, se concibe como un entrecruzamiento de responsabilidades, que se coordinan en el nivel de los órganos de dirección o de influencia en la vida nacional. Ello conduce a los planes de desarrollo, a los planes más amplios para orientar y aprovechar en beneficio de todos, los aportes de personas y de grupos. Por ello la autonomía universitaria debe ser interpretada como una libertad de acción dentro de los límites que le demarcan los fines de la actividad que se le asigna.

La autonomía administrativa, o sea todo lo referente a su organización y a la disposición de sus bienes, no presenta las dificultades de una autonomía docente, por cuanto ésta tiene que ver con los otros ciclos de la enseñanza y sus correlaciones con la ordenación

de sus programas de estudio, del número y calidad de sus egresados y con la relación que éstos deben guardar con los requerimientos de los planes de desarrollo, ya que no puede haber desarrollo sin personal capacitado que lo realice.

De allí la necesidad de que la universidad participe en la elaboración de los planes y se ajuste en sus actividades a las obligaciones que éstos le fijen, obligaciones que escapan a la órbita de su autonomía y que la llevan a actuar mancomunadamente con los órganos de la nación, que junto con ella conforman, estimulan y dirigen las tareas del desarrollo.

La llamada autonomía absoluta de la universidad ha dejado de ser una idea revolucionaria y progresista para convertirse en una rémora para el progreso y conspira contra la reforma universitaria, porque tiende a desligar a la universidad de los problemas fundamentales de la época. Por eso a su lado y muchas veces a su pesar y aun en su contra creció la investigación científica y filosófica.

Ese desligamiento de los problemas ha hecho prosperar paralelamente a la universidad establecimientos y escuelas superiores de formación profesional y de investigación, medio de que se ha valido el Estado para colmar, no sólo las fallas de las universidades, sino para responder a la indiferencia de ésta frente a las necesidades y requerimientos de la nación.

No puede seguirse sosteniendo honestamente la idea de que hasta ahora ha prevalecido sobre la autonomía universitaria, referida al gobierno de la institución y a la intervención en éste de profesores, graduados y estudiantes, sistema que en algunos países ha llevado al entronizamiento de camarillas o de castas, que usan sus privilegios en detrimento de la universidad. No puede seguirse mintiendo sobre la independencia de la universidad respecto del Estado mientras sea instrumento de fuerzas internas o externas que la ponen al servicio de mezquinos y transitorios intereses.

LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

En un mundo que se transforma rápidamente, los hombres han de estar en una constante actitud de adaptación y aprendizaje para poder actuar dentro de nuevas situaciones creadas. Una nueva máquina, un invento, suponen nuevas capacidades en quienes los manejan y pueden implicar también cambio de profesiones.

Ahora bien, la educación de adultos para esa readaptación constante, implica un entrenamiento en servicio que las empresas incluyen como una actividad administrativa normal de sus dirigentes. Pero hay otra educación de adultos, de mayor extensión y de alcances sociales y económicos mayores, sobre todo en los países en proceso de desarrollo, o con desarrollo detenido, y es la que se refiere a la habilitación de grandes masas que no tuvieron oportunidad para adquirir ninguna clase de educación o solamente la tienen deficiente. Se trata de los analfabetos de la técnica, a que me he referido antes.

Se trataría de lo que se denomina actividad remediadora de la educación de adultos, a la cual deberían ir unidas una actividad complementaria o supletoria de vacíos y una actividad actualizadora o renovadora de conocimientos.

En América Latina el analfabetismo alcanza a densos sectores de la masa obrera y campesina. Las estadísticas señalan 40 por ciento de adultos analfabetos, pero sin detenerse a contar los analfabetos funcionales, la gente que una vez aprendió a leer y escribir y lo olvidaron, o los que solamente saben garrapatear la firma. En Venezuela, la Misión Shoup, realizó una amplia investigación y puso de manifiesto el bajo rendimiento y los bajos salarios de los analfabetos, asegurando que miseria e incultura marchan juntas. Salir de la incultura garantiza mejores medios de vida, pero la organización de un sistema escolar eficiente en los pueblos subdesarro-

llados requiere gastos que los analfabetos no pueden sufragar. Precisa romper el círculo vicioso.

Se han ideado sistemas de alfabetización, algunas veces con fines espectaculares. Pero no se trata de enseñar solamente a leer y escribir. Lectura y escritura son instrumentos de una posterior aplicación que el hombre del campo puede no necesitar de inmediato y por ello no aprecia en todo su valor. Lo importante de una educación para adultos es la creación de hábitos, el cambio de actitudes que provoca y que ayudan en el mejoramiento de las comunidades, en el aprovechamiento de los recursos naturales, en la aplicación de nuevas técnicas de cultivo.

Los que critican las campañas de alfabetización no se percatan de que la promoción de nuevas actitudes, los estímulos que provienen de la propaganda en pro de la cultura colocan al analfabeto en disposición para enviar los hijos a la escuela y evitar que a su vez sean analfabetos. En el peor de los casos, las campañas de alfabetización disminuyen la deserción y la inasistencia escolar, tal como se ha comprobado en Brasil y Venezuela.

Ahora bien, junto con la “alfabetización literaria” interesa la “alfabetización técnica”. El proceso de desarrollo económico requiere trabajadores capacitados para el campo y para la ciudad y preparar eficientemente a los que habrán de incorporarse al trabajo. Ya funcionan: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) en Brasil, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) en Venezuela, establecimientos organizados con la colaboración de los empresarios para el entrenamiento en servicio de obreros y empleados y para la capacitación técnica de los aprendices.

La ley que organizó el Instituto Nacional de Cooperación Educativa en Venezuela, por primera vez incorpora a la coopera-

ción de los patronos, la del Estado y la de los trabajadores y concibe el aporte de los empresarios como una obligación que emerge de las relaciones de la empresa con sus trabajadores y de la situación en que éstos se encuentran colocados. El INCE se ocupa de la alfabetización de los obreros y campesinos analfabetos y de su posterior inclusión en programas de entrenamiento a fin de disponer de mano de obra mejor y con ello de mayor y mejor producción.

En los países subdesarrollados de América Latina donde no existen las escuelas técnicas necesarias, esta forma de entrenamiento en servicio, rinde beneficios inapreciables. Por ello fue aprobado en la Sexta Conferencia Interamericana de Educación, celebrada en Washington en 1958, como un prerrequisito del desarrollo y de su adecuado planeamiento.

La experiencia adquirida en los tres países señalados y en otros de la zona que posteriormente organizaron servicios de aprendizaje técnico, está indicando un camino, que no es el de las tradicionales formas de la educación técnica, pero que las sustituye con éxito. Este éxito es su justificación.

Advertía Karl Mannheim, que no se puede reparar el tren en marcha, pero la necesidad obliga a los pueblos que inician su proceso de desarrollo a reparar los desperfectos y a superar las deficiencias en la marcha, porque para desarrollarse no pueden esperar a que las escuelas les preparen trabajadores expertos, y echan mano de lo que tienen y lo habilitan mientras sirven.

En Venezuela también se ha puesto en marcha una Fundación para el Desarrollo Comunal y los organismos encargados oficialmente de la educación de adultos sostienen un sistema de escuelas de continuación, donde los adultos pueden completar su educación primaria y adquirir algunas técnicas fáciles para mejorar su trabajo y sus condiciones de vida.

Por la vía de una extensión cada día mayor, dentro de diez o más años, al ritmo de crecimiento actual, todos los niños de Latinoamérica tendrán escuelas primarias y el problema del analfabetismo quedará reducido a su mínima expresión, siempre que se despierte en los pueblos el sostenimiento de la necesidad de una educación completa. Esa es la obra de la educación de adultos. Sensibilizar a la población sobre los valores de la cultura y predisponerla para mejorar y para ayudar a que otros mejoren.

EL ESTADO DOCENTE

EN UNA TESIS que presenté a la Convención Nacional del Magisterio reunida en la ciudad de Valencia en 1943, dije que en un país cualquiera, en una época cualquiera, es inconcebible que el Estado deje abandonada al capricho de las actividades particulares la orientación y formación de la conciencia de los ciudadanos¹.

Esto que decía entonces es doctrina fundamental en la educación y en la política educacional de todos los pueblos civilizados de la tierra. Entra en nuestra política docente esta doctrina fundamental de la organización escolar.

El Estado interviene, por derecho propio, en la organización de la educación del país, y orienta, según su doctrina política, esa educación. Depende la orientación de una escuela de la orientación política del Estado. Si el Estado es fascista, la escuela es fascista. Si el Estado es nazista, la escuela es nazista. Si el Estado es falangista, la escuela es falangista. Y si el Estado es democrático, la orientación de la escuela necesariamente tiene que ser democrática. En

1. Luis Beltrán Prieto Figueroa, *Problemas de la educación venezolana*, Caracas, Federación Venezolana de Maestros, 1947, p. 65 y ss.

efecto, en toda sociedad la educación sirve a elevados fines sociales, pero no le corresponde fijar autónomamente sus propias metas. Obedece su orientación a la sociedad donde actúa. Es la clase social que dirige el Estado y para cuyo servicio actúa éste la que orienta la educación. Decía Carlos Marx:

Los pensamientos de la clase dominante constituyen en todas las épocas los pensamientos predominantes, es decir, la clase que constituye el poder *material* dominante de la sociedad, constituye al mismo tiempo su poder *intelectual* predominante. La clase que tiene a su disposición los medios para la producción material, dispone con ello al mismo tiempo de los medios de la producción intelectual.

Un autor de orientación opuesta a la de Marx, Hermann Heller, en su obra *Teoría del Estado*, se pronuncia en palabras que aun siendo distintas conducen al mismo fin. Apunta Heller:

Un poder político es tanto más eficaz cuanto más consigue hacer que sea reconocida la pretensión de obligatoriedad para sus propias ideas y ordenaciones normativas y para las reglas de la costumbre, moral y derecho por él aceptadas y que son, al mismo tiempo, su fundamento. Su prestigio político crece si logra que el tipo de cultura representado políticamente por él sea adoptado como modelo para la formación de la vida. Las mismas formas del lenguaje, de la literatura, la música y las artes plásticas, pueden en determinadas circunstancias, obrar eficazmente en provecho del poder político. Por eso concede tanta importancia el Estado moderno a la política cultural en el interior y a la propaganda cultural en el exterior. Ningún Estado puede renunciar a la utilización de los poderes espirituales para sus fines. El Estado de Derecho con división de poderes adopta, en verdad, una cierta actitud de respeto frente a las fuerzas espirituales, al asegurar constitucionalmente el libre desarrollo del arte, la ciencia y la Iglesia. Pero esto sólo es posible que lo haga mientras las diferencias que puedan existir en el pueblo del Estado no pongan en peligro la

unidad de la cooperación social en el interior y, con ello, su función social necesaria.²

Pero no son sólo los autores modernos los que en tal forma se pronuncian. Ya en la *Política* de Aristóteles se lee: “Pero en todas las cosas que he mencionado, la que más contribuye a la estabilidad de las constituciones es la adaptación de la educación a la forma de gobierno... Las mejores leyes, aun cuando sean sancionadas por cada uno de los ciudadanos del Estado, de nada servirán si no se educa a los jóvenes, mediante el hábito y la instrucción, en el espíritu de la constitución; democráticamente, si las leyes son democráticas, oligárquicamente, si las leyes son oligarcas”.

Los fascistas por boca de su teórico educativo Giovanni Gentile, expresarán: “La Conciencia activa y dinámica del Estado es un sistema de pensamiento, de ideas, de intereses que hay que satisfacer y de moralidad que hay que realizar. De aquí que el Estado sea, como debe ser, un maestro, mantiene y mejora escuelas para fomentar esa moralidad. En la escuela, el Estado llega a la conciencia de su verdadero ser”.

Lenin, inspirador del régimen soviético aclara y amplía el pensamiento de Marx explicando: “Cuando más culto era el Estado burgués, más sutilmente mentía al declarar que la escuela podía mantenerse por encima de la política y servir a la sociedad en conjunto. La realidad de los hechos es que la escuela fue convertida en nada menos que un instrumento del régimen de clases de la burguesía. Su propósito era proveer a los capitalistas de lacayos obedientes y de inteligentes trabajadores... Públicamente declaramos que la escuela divorciada de la vida y la política es una mentira y una hipocresía”.

2. Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, pp. 232-233.

Por definición constitucional el Estado venezolano es democrático. Su educación, por tanto, debe estar orientada dentro de los moldes que tradicionalmente se asignan a este régimen, dentro del cual todos tienen derecho a ser educados. Se dice que la ventaja de la democracia estriba en que el Estado y su educación no están bajo el monopolio de un determinado grupo y por ello puede influir en la política en mejores condiciones que en otros regímenes. Esta sería la verdad teórica. En la práctica la orientación de la educación la fijan los grupos que controlan el poder, que no son otros que los de la oligarquía nacional. El educador norteamericano Sidney Hook, en su libro *Educación para una nueva era*, defiende calurosamente la educación democrática porque forma los hombres capaces de influir con su pensamiento en el cambio social. Sin embargo afirma: “Los demócratas están dolorosamente conscientes de la deprimente lista de restricciones a la libertad de investigación, de enseñanza y aprendizaje en los programas educativos de una democracia”. Pero se conforma diciendo que “lo importante es que *están* conscientes de esas restricciones como errores, que no los toman como cosas naturales o comunes y corrientes, como ocurre en otras formas de sociedad, y que no tienen que apelar a una ideología extranjera para encontrar una norma con la cual juzgarla”³.

La democracia, tal como existe y funciona no escapa, ni puede escapar a la regimentación clasista de sus dominantes. Tanto es así que un autor norteamericano de reconocida militancia católica, como lo es Robert M. Hutchins, en su obra *Aprendizaje y realidad*, no obstante que afirma que por encima de las regulaciones políticas, “cualquier sistema educativo posee un cierto dinamismo propio”, llega a la conclusión de que: “Ahora en cada país se da por sen-

3. Sidney Hook, *Educación para una nueva era*, Cali, Colombia, Editorial Norma, 1967, p. 107.

tado, con la posible excepción de Estados Unidos que la educación es una responsabilidad nacional. Incluso en los Estados Unidos, no se discute la afirmación de que es una responsabilidad del gobierno; lo único que se pregunta es ¿qué gobierno?”.

Hasta las altas jerarquías católicas, resistentes a toda injerencia del Estado que pudiera mermar las prerrogativas que se atribuyen, reconoce esa función docente del Estado, no obstante, compartida con ella. El Papa Pío XI, dijo en su encíclica *Repraesentati in Terra* de 1929: “El Estado pide, y por tanto se cuida de ello, que todos los ciudadanos sean dotados con el conocimiento necesario de sus obligaciones cívicas y nacionales, más aún, con un cierto grado de cultura intelectual, moral y física que, dadas las condiciones que en nuestra época prevalecen, necesariamente son precisas para el bien común”⁴.

A pesar de lo dicho, en Francia se han suscitado debates candentes y largos sobre la neutralidad y la laicidad. En la constitución de 1958, vigente, se optó por silenciar la materia, pero la ley de 31 de diciembre de 1959, dispone que “según los principios definidos en la Constitución, el Estado asegura a los niños y adolescentes, en los establecimientos públicos de enseñanza la posibilidad de recibir una enseñanza conforme a sus aptitudes, *en igualdad de respeto de todas las creencias*”.

El jurista francés George Burdeau⁵, a quien nos referiremos en otras partes, proclama, que por la división religiosa y filosófica del pueblo francés “es obligatorio que el Estado se proclame neutro y laico, es decir, que no tome partido sobre las opciones espirituales susceptibles de dividir a los ciudadanos. Esa neutralidad, indiscuti-

4. Citado por Robert M. Hutchins, *Aprendizaje y sociedad*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1969.

5. George Burdeau, *Les libertés publiques*, 4^{ème} ed., Paris, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972.

ble teóricamente, es muy difícil de respetar en el hecho. La enseñanza oficial debe ser neutra precisamente porque la enseñanza privada no lo es. Pero la neutralidad no puede ser obtenida sino al precio de una probidad moral escrupulosa y a veces de una gran abnegación intelectual. Para ello es preciso el tacto que evita herir las creencias y la autoridad que rechaza sacrificar la verdad”.

Como se ve, niega al Estado lo que a los particulares se concede, pero en el fondo lo que existe es una falacia, que ha sido atacada porque conspira contra la unidad de la nación permitiendo una doble moral y más que todo una contrapuesta forma de ciudadanía. Ya lo advertía Renan en 1878: “Se harán dos Francias, no solamente con opiniones diferentes (esto sería de poca importancia), sino educaciones diferentes, glorias diferentes, recuerdos diferentes. Entre ellas, no es la discusión lo que se prepara, es la separación; ahora bien, la discusión es buena pues obliga a cada opinión a vigilarse, a precisarse; la separación es mala, pues cada quién se hunde entonces en su sentimiento, sin diferencia para la parte de verdad que pueda encerrar la opinión de los demás” (cita de Burdeau). Pero las argumentaciones de Renan no eran para apoyar la neutralidad y la laicidad, tan calurosamente defendidas por Jules Ferri, ministro de Instrucción, quien de manera inteligente fijó al magisterio y a la escuela pública en general, una manera de actuar para inculcar una moral común, sin herir la susceptibilidad de ningún credo. Decía Jules Ferri al establecer un deber para el instructor inspirarse en “las nociones esenciales de las moralidades humanas, comunes a todas las doctrinas y necesarias a todos los hombres civilizados. El (maestro) puede llenar esa misión sin tener personalmente que adherirse ni oponerse a ninguna de las diversas creencias confesionales a las cuales sus discípulos asocian los principios generales de la moral. El maestro, deberá evitar como una mala acción todo aquello que, en su lenguaje o en su actitud heriría

las creencias religiosas de los niños confiados a sus cuidados, todo lo que llevaría perturbación a su espíritu, todo lo que involucraría de su parte, hacia una opinión cualquiera, una falta de respeto o de reserva”. Como observa Burdeau, de quien tomamos también esta cita, “si la neutralidad es delicada de observar en el dominio religioso, es quizás más difícil de respetar en las materias que conducen a la formación de raciocinio cívico”⁶.

La neutralidad del maestro no es una camisa de fuerza puesta a su pensamiento, sino un delicado modo de actuación para conservar la unidad de la clase en la armonía de los alumnos y de los padres de éstos. Como dijimos más arriba, la escuela actúa para formar en el ciudadano una conciencia cívica en armonía con el régimen político imperante en el Estado. La democracia debe formar demócratas y esto no se aprende sino en la práctica democrática, en la participación, en la igualdad y en la convivencia. La escuela traicionaría su misión si se declarara neutral frente a estos requerimientos esenciales de la vida en democracia.

DEFINICIÓN DEL ESTADO

El Estado es una concepción de carácter jurídico-social. Se refiere a la forma y organización de la sociedad, de su Gobierno y al establecimiento de normas de convivencia humana. Desde el punto de vista de su existencia material el Estado es la unidad jurídica de los individuos que constituyen un pueblo que vive al abrigo de un territorio y bajo el imperio de una ley, con el fin de alcanzar el bien común. Hay numerosas definiciones del Estado, pero todas coinciden en los conceptos que le son inherentes: 1ª sociedad organizada jurídicamente; 2ª con el objeto de alcanzar fines colectivos, jurídicos

6. *Ibid.*, pp. 318 -319.

y sociales; 3º sometida a un poder público que regula su vida interna.

Para el tratadista francés Georges Burdeau⁷ “la formación del Estado está subordinada a la existencia de condiciones espirituales y materiales, de tal naturaleza que la institucionalización, si no interviene un acontecimiento imprevisto que desorganice los factores de que se trata, se convierte en una necesidad inevitable”.

Las condiciones de instauración del Estado, según el mismo Burdeau son: la existencia de: 1º un territorio, 2º de una comunidad nacional y 3º de un consentimiento de los gobernados a las concepciones políticas de los gobernantes.

No hay Estado sin territorio, afirma el autor citado. Asentado dentro de los límites de un territorio el Estado realiza su consolidación. Allí nace la idea de la nación, bajo cuya inspiración se cumple la unidad del grupo, con una conciencia propia que le permite diferenciarse de los grupos vecinos.

El *territorio* es condición de independencia y marco dentro del cual se ejercen las funciones del Gobierno. Sirve, además, para orientar y dirigir la actividad de los ciudadanos.

La *comunidad nacional*, otro de los elementos del Estado, no es la población amorfa, sino “la manera de ser de la población; las relaciones que unen a sus miembros; los fines que persiguen, sus sentimientos respecto de los jefes que la comandan. El hecho natural de la población se enriquece con cualidades que permiten a las comunidades diferenciarse. Es entonces cuando el grupo social deviene en una nación”.

La *nación* es un concepto de orden biológico, histórico y sentimental. El mismo Burdeau dice bellamente: “La nación es más cosa del espíritu que de la carne, y a lo que el espíritu se adhiere a

7. *Idem. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1976.

través de ella es a la perennidad del ser colectivo. Es indispensable que la tradición, el recuerdo de las pruebas comunes, lo que juntos amamos, y más aún, el modo como lo amamos tiene gran parte en la forma de la nación. Pero si los nacionales adhieren a ese patrimonio espiritual, no es tanto por lo que representa del pasado como por sus promesas de futuro”.

El dominio y el consentimiento al poder se incluye como elemento del Estado. Pero debe considerarse el poder como encarnación del grupo mismo, y en resumen de sus aspiraciones. Cuando la colectividad toma conciencia de ese hecho fundamental se produce el reconocimiento que lleva al pueblo a rendir acatamiento a su líder. Todo reconocimiento implica consentimiento voluntario, obediencia. Se establece entre el comando y los ciudadanos una atmósfera de confianza necesaria para la estabilidad del grupo. Cuando falta el consentimiento, el poder se sostiene por la fuerza, pero la fuerza en manos del gobernante “es impotente para fundamentar la autoridad”.

Resumiendo, podemos decir que el Estado es la organización jurídica de la nación. Pueden existir y han existido naciones sin Estado. El caso de los judíos de la diáspora de siglos, es ejemplo de nación sin Estado, antes de la Constitución de Israel en 1948, después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial.

Se dio también el caso, durante dicha guerra, de gobiernos no afirmados dentro de un territorio y que por tanto no estaban en capacidad de regir a un pueblo determinado. Fueron los llamados gobiernos en exilio de las naciones ocupadas por los nazis. Esa arquitectura jurídica alejada de la realidad y de la teoría del Estado, respondió a una necesidad de la lucha y sirvió para unificar fuera de las fronteras de la patria el espíritu de resistencia y recabar del mundo entero ayuda para la reconquista; pero, en realidad, no se trataba de verdaderos Estados, en el sentido técnico

estricto del vocablo.

El concepto de nación puede alargarse y se alarga hasta un continente. Se habla de la nacionalidad europea, de Europa como una nación, con cultura común, aun cuando con idiomas diferentes, compuesta de pueblos que tras de un largo y permanente mestizaje llegan a identificarse. De igual manera y con mayor propiedad puede hablarse de una ciudadanía latinoamericana, pues en este continente existen elementos para conformar una comunidad de intereses y a diferencia de Europa, la lengua, la cultura y la religión comunes hacen posible no sólo la convivencia, sino la defensa de intereses que a todos los pueblos beneficia. El Libertador Simón Bolívar, interesado en la integración latinoamericana hablaba en 1822 de la América española, como “una nación de repúblicas”⁸.

Al Supremo Director de las Provincias unidas del Río de la Plata, Juan Martín Pueyrredón, había dicho antes: “Una sola debe ser la patria de todos los americanos”. Ya en 1814, en medio de las adversidades de la guerra, había dicho: “Para nosotros la patria es América”⁹.

En Europa se ha organizado, para la defensa de intereses económicos comunes la llamada “Comunidad Europea” que con grandes inconvenientes va perfilando la concreción del anhelo unificador. En Latinoamérica también se hacen ensayos como el de la ALALC y más recientemente el Pacto Subregional Andino. Pero en ambos continentes los usos y costumbres nacionales, los celos, el peso de la historia que conformó las nacionalidades, dificultan las tareas integradoras.

Como representante de los intereses generales de la colectividad, al Estado corresponde indicar cuál es la forma como esos inte-

8. Simón Bolívar, “Carta al general Bernardo O’Higgins, del 8 de enero de 1822”, *Obras completas*, La Habana, Edit. Lex, 1947, v. 1.

9. *Ibid.*, pp. 293-294.

reses deben ser administrados y dirigidos, creando las normas para que sean respetados y mejor defendidos y desenvueltos. Tal atribución emana de la soberanía, que por definición es excluyente de cualquier otro poder. Por ello se dice que la soberanía autodetermina su propia competencia, porque si se llegara a suponer un poder superior al cual estuviera subordinada la soberanía ese poder sería el verdadero soberano y el Estado dejaría de serlo. Para el jurista Fischbach “la esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de constituir una organización que aspira a la regulación de la convivencia en una nación determinada, en un cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos”. De tales afirmaciones se desprende, que el Estado ha de forjar el espíritu de los ciudadanos habilitándolos para vivir en sociedad, respetándose mutuamente, sirviéndose recíprocamente, con prescindencia de los intereses particulares, para dar supremacía a los intereses de todos, lo que se logra, entre otros procedimientos, mediante la administración y dirección de la educación, que así resulta medio adecuado para crear la convivencia.

Para Engels “el Estado nació de la necesidad de tener a raya los antagonismos de clase y como al mismo tiempo nació en medio del conflicto de estas clases, el Estado lo es, por lo general de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que con ayuda de él, se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo así nuevos medios para la represión y explotación de la clase oprimida... excepcionalmente, hay períodos en que las clases en pugna se equilibran hasta tal punto que el Poder del Estado adquiere momentáneamente, como aparente mediador, una

10. Citado por Vladimir I. Lenin, “El Estado y la Revolución”, *Obras escogidas*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1948, (2 v.), v. 2, p. 178.

cierta independencia con respecto a ambas”¹⁰.

Engels, para poner fin al dominio de una clase sobre otra, propone con Marx la extinción de las clases bajo una organización controlada por los trabajadores. Su solución conduciría también a la extinción lenta del Estado, cuando eliminadas las clases se hagan innecesarias sus funciones. Esta previsión no se ha producido todavía en ninguna parte y quedaría como una difícil y acaso inalcanzable solución para el futuro.

Las escasas nociones aquí suministradas en las definiciones formuladas deben ser retenidas, porque ellas contribuirán a esclarecer el contenido de la exposición que me propongo hacer.

EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN

La educación es un fenómeno colectivo, y, como tal, está regido por las normas fijadas por el grupo social. Se expresa como una necesidad de la totalidad; y es por ello que el Estado determina los medios para satisfacerla.

En un principio la educación estuvo encomendada a la familia. Era la madre la que orientaba toda la vida de la pequeña colectividad. Y esto sigue siendo así, aun cuando el Estado, por encima, dicte las normas generales de dirección de la educación; porque, como es sabido (no voy a entrar en cuestiones de orden puramente pedagógico), hay una educación espontánea y una educación dirigida. Solamente la educación dirigida es la que corresponde al Estado. Esa educación espontánea que reciben el niño y el adulto, y, en general, cuantos se encuentran en contacto con los diferentes grupos sociales, con los padres, con los hermanos, en la calle, en la plaza, escapa a todo control. No obstante hoy se procura que los contactos que tenga el niño, o el adulto, o la colectividad, no se encuentren en contradicción con las normas generales fijadas para la educación dirigida. Se aspira a que la colectividad sea educado-

ra, y por eso se ha dicho que al maestro y a la escuela misma corresponde orientar la función educativa espontánea de la comunidad. Afirma Karl Mannheim que

mientras más consideremos a la educación desde el punto de vista de nuestras recientes experiencias como uno de los muchos modos de influir en la conducta humana, más evidente se hace que aun la técnica educativa más eficaz está condenada al fracaso, a menos que se la ponga en relación con las restantes formas de control social. Ningún sistema educativo es capaz de mantener en la nueva generación la estabilidad afectiva y la integridad mental, a menos que esté ceñido a una estrategia común con las influencias sociales que actúan fuera de la escuela. Sólo mediante la cooperación con ella, y en nuestros días de modo especial, es posible poner un freno a las influencias sociales que, de otra suerte, desorganizan la vida de la comunidad.¹¹

Consideraciones de esta naturaleza conducen en casi toda Europa al control de la radio y la televisión por el Estado, práctica que se está extendiendo a la América Latina. Ya han centralizado el control de la televisión: Argentina, Chile, Brasil, Perú y México. En nuestro país hay una fuerte corriente nacionalizadora, debido a los perjuicios de los malos programas, a los cuales se atribuye influencia alienizante mediante la transmisión de programas fundamentalmente norteamericanos, para crear conciencia proclive a la sociedad de consumo y a su creciente lista de productos.

Por un fenómeno normal de desenvolvimiento, debido al progreso de la industria, a la intervención de la mujer en las funciones públicas, la familia ha perdido, en cierta manera, aquel carácter de organización cerrada, que permitía a la madre estar en permanente

11. Karl Mannheim, *Diagnóstico de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 84.

contacto con sus hijos. Por ello el Estado, que es una organización creada por la familia para su protección, ha asumido, con mayor eficiencia aquella función educadora.

Durante la Edad Media, la universidad y la escuela estuvieron dirigidas por la Iglesia, que muchas veces impedía la educación de cierta gente y no enseñaba a los legos sino que simplemente capacitaba a algunas personas para la dirección de la colectividad. Pero dentro de una colectividad se presentan multitud de tendencias, de creencias, de maneras de actuar y de pensar, y no puede creerse acertadamente, que debe asignarse en nuestros tiempos esta función de dirección, de formación del espíritu del ciudadano, a una organización privada, que atendiendo a sus intereses particulares, descuidaría, respecto de los individuos que actúan fuera de su órbita, aquel espíritu de comunidad, de convivencia de que hablé antes.

En las sociedades modernas, sin discusión, la educación como función pública esencial de la colectividad, está encomendada al Estado. Ahora, el pleito que se entabló entre las llamadas comunidades educadoras y el Estado, arranca, como expresa el insigne maestro Ferdinand Buisson, de la supresión del monopolio de la educación ejercido tradicionalmente por esas comunidades, para dar paso a una nueva concepción que confiere el control del Estado sobre la educación, o la supresión de todo monopolio:

Por extraña inversión de los términos, dice Buisson, que no obstante se explica como táctica de partido, la libertad de enseñanza ha sido reivindicada por aquellos mismos cuyo monopolio ha sido destruido o amenazado. Bajo la apariencia de libertad se trataba esencialmente del poder: lo que se disputaba de una y otra parte no era el derecho abstracto de enseñar, era una fuerte organización que permitía apoderarse poco a poco y enteramente de la educación de la juventud en todos los grados. La libertad tan imperiosamente, y a veces elocuentemente reclamada por devotos adversarios de todas las libertades,

era la de tratar de igual a igual con el Estado, más bien a sustituir al Estado, de mantener bajo el nombre de equivalencias, verdadera inmunidad de perpetuar, so pretexto de derechos adquiridos, los antiguos privilegios.¹²

Como se desprende de estas palabras elocuentes, la disputa rebasa los términos técnicos para encuadrarse en el terreno político. Es la lucha secular entre los derechos de la colectividad y los privilegios de casta, que acaso durará todavía muchos años, pero que a la larga terminará de imponerse en el mundo la idea justa de protección de la comunidad entera.

LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

En un célebre proceso, cursado en la Corte Federal y de Casación de Venezuela en el año de 1940, se demandó la nulidad de la Ley de Educación porque atentaba contra la libertad de enseñanza. El demandante en el libelo alegaba que la libertad es un poder sin limitaciones y que como tal no puede estar reglamentada por el Estado. Ese concepto de la libertad, así entendida, es una noción anárquica, que no puede tener sentido ni lo tiene dentro de una colectividad, cualquiera que ella sea. La libertad es un poder controlado. Libertad no puede ser el poder de invadir el derecho de los demás. No puede ser tampoco el poder de actuar de manera que los demás ciudadanos vean atacada su propia libertad. Mi libertad llega hasta donde alcanza la libertad de los que me rodean. Todo sistema de libertades implica una limitación por la libertad de las otras

12. El artículo de Ferdinand Buisson aquí citado fue publicado con un pequeño epígrafe en la página "*La escuela, el Niño y el Maestro*" que redactaba en el diario *Ahora*, en el número correspondiente al día 26 de octubre de 1940, donde podrán leerlo los que deseen mayor información.

personas que están frente a nosotros. La definición del demandante aludido se cae por su base, pues como afirma el constitucionalista inglés H. Lasky “La libertad se define por sus restricciones naturales; porque las libertades de que puedo disfrutar no son medios para destruir las libertades de quienes me rodean”.

La libertad de enseñanza se la ha definido erradamente como la facultad que tiene todo ciudadano de enseñar. Ya en un artículo publicado en 1939, en la página “El Niño, la Escuela y el Maestro” del diario *Ahora*, hablando sobre la libertad de enseñanza, decía que en esa forma, con tal definición por norma, se puede llegar al absurdo de que se conceda libertad de enseñar hasta malas costumbres, que se puede enseñar hasta las cosas que el Estado considera perjudiciales para la subsistencia de la propia colectividad. No es posible admitir dentro de una colectividad organizada tal forma de libertad negativa y destructora. La libertad de enseñar debe definirse, pues, como la facultad que tiene una persona *debidamente capacitada* para ejercer una profesión, mediante la autorización que le da el Estado, que ha comprobado en el sujeto condiciones exigidas de idoneidad. Si el individuo que desea enseñar es analfabeto, no tiene nada que enseñar y no puede disfrutar de ese derecho. Si es inmoral, tampoco puede enseñar, aun cuando sea un sabio, porque la ley prohíbe que las gentes inmorales realicen función docente.

Actitud idéntica la adopta el Estado con los profesionales de todas clases; para ejercer la profesión de médico, abogado, ingeniero, se requiere comprobar que se tienen los conocimientos que esas profesiones requieren, cumplir los requisitos de inscripción y poseer el grado de moralidad exigido para una eficiente gestión social.

El Estado establece las normas generales dentro de las cuales la libertad de enseñar tiene cabal adecuación a su objeto, y solamente dentro de esas normas es dable ejercerla. Si quien aspira a enseñar choca con los intereses de la colectividad, se hallará en

contraposición, como decía al principio, con los derechos de los demás. A nadie se le ocurrirá alegar su ignorancia para esgrimir un supuesto derecho de enseñar, ni puede interpretar el ejercicio de tal derecho como la oportunidad para realizar un acto de comercio. Para contradecir estas pretensiones, Julio Ferry, en la exposición de motivos de la ley que estableció en Francia en 1881 las condiciones para el ejercicio de la docencia decía: “Jamás reconoceremos que la enseñanza del pueblo sea una industria privada; jamás admitiremos que los que enseñan puedan tener la libertad de la ignorancia ni la libertad del envenenamiento”¹³.

La libertad de enseñanza es correlativa del derecho a aprender, que corresponde al niño, que es fundamental. A este respecto observa el profesor argentino Carlos Sánchez Viamonte:

A mi juicio la expresión corriente “libertad de enseñanza” tiende a desnaturalizar el problema al enunciarlo, porque atribuye preponderancia o carácter de principal al derecho de enseñar con respecto al derecho de aprender. El derecho de enseñar merece ser calificado como una profesión, cuyo ejercicio constituye una actividad específica comprendida en el derecho genérico de trabajar. El derecho de aprender, en cambio, es la expresión primordial del interés orgánico y permanente de la sociedad; se podría decir que constituye el derecho que la sociedad tiene al progreso y a la perfección espiritual, a la civilización y a la cultura. El fin de toda educación se halla contenido en el derecho de aprender, traducible en el derecho del niño al desarrollo de su personalidad. El derecho de enseñar sólo existe como derecho instrumental. Es un medio del cual se vale la sociedad para asegurar su propia felicidad; su propia felicidad orgánica, presente y futura, suministrando al niño los elementos necesarios a su natural desarrollo y perfeccionamiento. El derecho de enseñar es la consecuencia del dere-

13. Citado por Lorenzo Luzuriaga, *Historia de la educación pública*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1943, p. 116.

cho de aprender, y le está subordinado en la relación de medio a fin.

La afirmación de Sánchez Viamonte es clara y precisa. El derecho de enseñar es sólo un medio de que se vale la colectividad para dar cumplimiento al derecho de aprender; pero este derecho de enseñar de los ciudadanos se corresponde con el derecho, que es al mismo tiempo ineludible deber del Estado de suministrar la educación al pueblo todo. Con el derecho de aprender, que tiene el niño, se relaciona el deber de enseñar, que se asigna el Estado. Por eso en la Constitución y en la Ley de Educación venezolanas se dice que la educación primaria es gratuita y obligatoria. ¿Obligatoria para quién? Para el Estado, que por ello está comprometido a crear los organismos necesarios para que pueda el niño recibir la educación, poniendo a éste en capacidad de ejercer su derecho fundamental de educarse. En la Constitución de 1936, para corroborar la obligación del Estado, se establecía también que en toda colectividad donde existen 30 niños de edad escolar, funcionará una escuela. La Constitución de 1961, vigente, no establece limitaciones en cuanto a la población ni a la edad y dispone:

Art. 78: Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de las vocaciones y de las aptitudes.

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

Pero la norma ha sido interpretada en otra forma, y se dice: “obligatoriedad de la enseñanza” refiriéndose solamente al ciudadano. Este tiene la obligación de aprender porque nadie estaría autorizado para oponerse al progreso espiritual; ni el mismo ciuda-

dano puede ir contra ese derecho fundamental que garantiza el Estado, pero éste mismo se obliga a hacer viable el cumplimiento de tal deber.

Hay derechos cuyo ejercicio es facultativo para el individuo. Hay otros que son irrenunciables, porque renunciarlos es ir en contra del progreso de la colectividad. De tal naturaleza son las garantías acordadas a los trabajadores en la ley respectiva, porque tienden a la defensa del capital humano. El derecho a aprender también es irrenunciable. Aun cuando parezca paradójico, es un derecho o garantía obligatorio, por ser de estricto orden público, y más que en beneficio del individuo se establece como garantía social, necesaria para el progreso y estabilidad de la democracia, ya que la cultura general habilita al ciudadano para comprender mejor sus obligaciones y para reclamar sus derechos.

El derecho a enseñar deriva de la libertad de trabajo, de reunión y de expresión del pensamiento. Enseñar es una profesión que se ejerce mediante la expresión libre del pensamiento que se desee transmitir o enseñar, en reunión con varias personas que aprenden, a menos que no se hable de la forma moderna de enseñanza por radio o por correspondencia. No se trata, pues, de una garantía autónoma, sino de un derecho que presupone la existencia de otro de mayor entidad. Tal es la opinión sostenida por Sánchez Viámonte. Nuestra Constitución confirma estas ideas en su artículo 79 que dice: “Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y, previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado”.

Si, como observamos ya, el derecho a enseñar es el instrumento de que se vale la sociedad para que el niño ejerza su fundamental derecho de aprender, pudiera darse el caso de que este derecho del niño se encontrara en contraposición con el derecho del maestro, lo

que sería un absurdo, ya que todo instrumento debe ser adecuado a la función que desempeña. En la tabla de los derechos del niño venezolano, que, aun cuando no es ley, es obligatoria moralmente para todos los maestros, se dejó establecido que “todo niño tiene derecho a ser educado por maestros capacitados, de sólida preparación general y profesional, de espíritu recto y bondadoso, que tomen el ejercicio de su profesión como la más alta de las funciones sociales y no como un simple medio para ganarse la vida”. Si el maestro o el supuesto educador que quisiera hacer uso de su derecho de enseñar no llenara las condiciones señaladas por la tabla de los derechos del niño, lesionaría el derecho de éste; de allí que no puede permitirse que cualquiera enseñe sin cumplir requisitos que a otro profesional cualquiera se exigiría, aun cuando los resultados de la impericia se traducirían, cuando más, en pérdidas materiales, siempre subsanables, mientras que los perjuicios causados por una educación desorientada no pueden repararse y se convierten en un perjuicio colectivo. La Constitución de 1947 y la vigente de 1961 establecen esa necesidad de formación y preparación que deben tener los maestros para el ejercicio de su profesión y para disfrutar del derecho a enseñar. La Constitución vigente dice, artículo 18: “La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la ley”. Esta disposición constitucional suprime toda duda sobre los requisitos para el ejercicio de la libertad de enseñanza.

LA EDUCACIÓN ES UNA FUNCIÓN EMINENTEMENTE PÚBLICA

Se llama acto privado aquél cuya repercusión se limita a los elementos comprometidos en la transacción, tal como la venta de un bien cualquiera, cuyos efectos atañen al comprador y al vende-

dor. Se denomina acto público aquél cuyos resultados alcanzan, además de las personas directamente afectadas, a mayor número de personas dentro de la colectividad: se extiende a la totalidad, que forma lo que corrientemente se llama el público. Sus repercusiones no se refieren solamente al presente, sino que se trasladan al pasado y al futuro. Pueden cambiar o transformar una relación preexistente. Por eso están interesadas las colectividades en intervenir en la regulación de tales actos, porque sus efectos podrían llegar a ser irreparables y hasta dañosos.

No siempre es posible hacer una delimitación tajante entre los actos privados y los actos públicos, porque a menudo se encuentran entrelazadas sus relaciones y pudiera darse el caso de un acto mixto. Un buen criterio de diferenciación sería atenerse a la extensión y repercusión del acto. Este fue el criterio fijado por Dewey, glosado por Fernando de Azevedo.

Examinemos, de acuerdo con esta idea, en cuál de las denominaciones se encuentra comprendida la educación.

Cuando se educa un niño la educación que se le suministra no le prepara únicamente para su beneficio personal, sino que recibe una capacitación para servir en una determinada forma a la colectividad. La educación no se refiere al hoy transitorio, sino que mira al porvenir. La formación educacional responde a un concepto general del ciudadano que el Estado se forja, a un tipo humano nacional de determinadas características, que es el tipo deseable del buen ciudadano. Al Estado le interesa que los ciudadanos tengan determinadas virtudes y no adquieran ciertos vicios, porque los vicios repercuten desfavorablemente dentro de la colectividad, y en cambio las virtudes contribuyen al progreso colectivo. Por eso, cuando la Constitución establece, artículo 80, que “La educación tendrá como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democra-

cia, el fomento de la cultura y el desarrollo de espíritu de solidaridad humana” y la ley dispone todo lo relativo al mínimum de conocimientos necesarios, selecciona las materias del plan de estudios, determina las cualidades que deben caracterizar a los maestros, las reglas para medir los conocimientos adquiridos, las condiciones de los locales, etc. es porque el Estado, la colectividad, le asignan a la educación carácter de acto público, en el cual va comprometida su propia estabilidad. Los niños de hoy son la colectividad de mañana, son la continuación de un grupo humano que no perece, como el hombre aislado. La colectividad es permanente, mientras que el individuo es precedero. Si partimos del supuesto, probado, de que la educación es un acto eminentemente público, que es una función pública, solamente intervienen en ella el Estado y los organismos especiales a quienes éste encomienda la administración.

La Constitución francesa por decreto de 22 de diciembre de 1789, en confirmación de este principio esencial de administración, luego adoptado por la mayoría de los países, dispuso que correspondiera a la administración del Estado la acción superior sobre la educación pública y sobre la enseñanza política. Así se perseguía impedir que criterios individuales y de grupos pudieran torcer la orientación solidaria y desvirtuar los principios de libertad, igualdad y fraternidad que inspiraron la revolución. Este mismo criterio lo sostienen los educadores modernos, porque según la expresión del eminente maestro brasileiro Lorenzo Filho: “Sólo la educación sabrá crear una robusta conciencia común, un ligamen de solidaridad moral que a todos identifique en propósitos que puedan trascender los límites del interés de cada cual”, criterio que robustece la necesidad de poner bajo una norma común y general la educación del pueblo atendida y cuidada por un Estado previsor, que impida la desorientación de la juventud y la proliferación de mentalidades anárquicas y destructoras, incapaces para toda obra solidaria de bien público y de sacrificio

personal para lograr el beneficio de la colectividad.

¿ES LA ESCUELA UN ÓRGANO DE EXPRESIÓN POLÍTICA DE UN DETERMINADO GRUPO?

La respuesta a esta pregunta estará condicionada a la doctrina que sustenta la organización del Estado. En el Estado socialista la educación es la expresión de la voluntad de la clase obrera expresada en su partido. En el Estado democrático, como quien manda teóricamente es la totalidad del pueblo que fija las normas generales de dirección del Estado, la educación no puede ser, no debe ser la expresión de la doctrina política de un partido, sino cuando este partido, esta organización comprende a la totalidad, lo que es un imposible.

Si el Estado democrático funcionara normalmente se actuaría decidiendo en el choque contrapuesto de opiniones la mayoría del pueblo, y ya acordados sobre la dirección general, sobre los principios fundamentales llevados a la Constitución o a las leyes, los gobernantes deberían cumplirlos, cualesquiera que fuesen los grupos que dirijan el Gobierno, y el pueblo los obedece porque son expresión de su quehacer expresado en forma mayoritaria. Pero ya vimos que en la democracia burguesa, quien controla los medios de producción impone su criterio de clase sobre el resto de la población.

La democracia exige que cada cual pueda expresar su pensamiento político y disentir de la orientación que impartan al gobierno los hombres encargados de la gestión administrativa. Pero esto no quiere decir que la escuela, como institución educativa, en la cual se organiza la educación según los lineamientos constitucionales de la República, fijados por la mayoría en los organismos específicos, pueda convertirse en campos de discordia, donde cada maestro enseñe lo que quiera y como quiera, porque en lugar de fomentar la armonía y la solidaridad entre los alumnos y de contribuir a la unidad de la nación, la escuela se convertiría en una insti-

tución para disolver y confundir.

En una democracia estructurada de acuerdo con los principios del Estado de Derecho, el Gobierno estaría colocado por encima de las diferentes tendencias para propiciar una solución de síntesis, y una vez acordado en ésta, la impondría compulsivamente a todos. Si no fuera así, carecería de carácter constitucional el Gobierno y la potestad del Estado caería por su base. Esta es la teoría. La práctica, como hemos visto, es otra cosa.

En la sentencia de la Corte Federal y de Casación a que he aludido antes, y a la cual me referiré en extenso en otro lugar, se dejó sentado que

las diferentes agrupaciones en el Estado democrático que tienen necesidades, ideas, tendencias particulares y el interés colectivo que exige soluciones satisfactorias para la totalidad de los ciudadanos, transfieren al Estado la función educacional de la cual se derivan consecuencias notables, ya que siendo éste la expresión soberana de la sociedad, su poder, colocado por encima de los grupos particulares, puede asignar y asigna a la educación fines generales, de acuerdo con la naturaleza de los individuos, eliminando las diferencias y sustrayéndolas a las pretensiones parciales, políticas y religiosas de los diferentes grupos y de los ideales secundarios de sectas o partidos existentes dentro de la gran comunidad nacional. Sólo así, actuando de la manera expuesta, es decir, como regulador de todos los grupos en que se divide la sociedad, es como puede el Estado asumir y desempeñar el gran papel que le corresponde y convertir la lucha en armonía mediante una síntesis de todos los elementos de desintegración, con la consiguiente subordinación del interés individual al interés colectivo.

Pero ha de comprenderse bien que esa asignación de fines generales a la educación es siempre el resultado de una consulta al pueblo, mediante los programas y las tesis sostenidas por los gru-

pos y partidos, a los cuales ha de entenderse que la mayoría les da su asentimiento cuando consignan su voto por esos programas y por los hombres que van a ponerlos en práctica. No hay otra manera de entender la democracia, ni el grupo derrotado en una elección puede pretender que sea su programa el que sirva de norma al Gobierno y a la política sustentada por el Estado, cuando el pueblo ha votado en otro sentido. Tampoco podría decirse que cuando un partido triunfa y pone en práctica su programa para orientar la educación del país o la política económica y social, está convirtiendo el Gobierno o la escuela en vehículo de expresión de sus ideas o de instrumento de poder, porque, si se considera que el triunfo de un partido no es sólo el producto del voto de sus militantes, la mayoría que obtiene, síntesis de diversos criterios, concilia sus aspiraciones en el programa del partido triunfante. Sería negar la democracia pretender que los grupos minoritarios sean los que fijen orientaciones al Gobierno, porque en este caso la inversión daría sentido oligárquico al Estado. Esta doctrina es aplicable cuando el partido triunfante obtiene la mayoría absoluta y tiene representación en las Cámaras para hacer valer su programa. Cuando sucede lo contrario, el partido triunfante no dispone de mayoría para imponer su programa y debe hacer concesiones o aceptar lo que la mayoría decide en el Congreso.

Las argumentaciones anteriores suponen el funcionamiento del Estado democrático, tal como se le conoce en la doctrina, pero el predominio de los grupos que manejan la economía del país desvirtúa esa estructura, poniendo todo el poder al servicio de sus intereses. Por tales razones hay que luchar por el establecimiento de un régimen de igualdad, donde el poder económico esté en las manos del pueblo mediante el control de las industrias básicas y las palancas del poder económico del crédito, representado en los bancos, donde la tierra laborada por los campesinos, organizados en grandes

cooperativas produzca para todos y no para beneficio de una casta. Una estructura económica así organizada devolvería a la democracia su prístina esencia de régimen de la mayoría organizada de los que generan la riqueza. En ella el pueblo liberado de la coyunda oligárquica puede organizar las escuelas para formar ciudadanos y no “lacayos sumisos” ni “trabajadores” para producir a las órdenes de un amo. La educación dentro de ese contexto de la democracia socialista conduciría como lo quería W.H. Kilpatrick a que: “1º cada individuo figure como una persona y así debe ser tratado; 2º el mundo, sus instituciones, sus recursos, son del hombre y existen para el hombre, para desenvolverlo y servirle de expresión; 3º como el hombre sólo llega a ser hombre en sociedad, cada quién debe desenvolverse, expresarse, de tal manera que, de la propia expresión, resulte simultáneamente el desenvolvimiento y la expresión de todos juntos. Ningún hombre capaz debe quedar al margen”¹⁴.

El hecho es que el hombre no puede ser cosificado, porque como persona tiene derecho a que se considere su valor humano; que los bienes pertenecen a todos y deben servir a todos y no a un grupo y finalmente la consideración de la sociedad como medio formativo, educativo del ser humano, no puede darse y no se da dentro de la democracia que funciona entre nosotros y en la mayoría de los pueblos occidentales que es sólo remedo de una fórmula de gobierno desprovista de vida.

EDUCACIÓN DE ÉLITES Y EDUCACIÓN DE MASAS

Fijadas las normas de dirección política del Estado democrático, veamos cuáles son las características de la educación democrática.

14. William. H. Kilpatrick, *Educação para uma civilização em mudança*, 2ª ed, São Paulo, Brasil, Edições Melhoramentos [s.f.], p. 27.

La educación democrática es gratuita y obligatoria; tiende a dar a los ciudadanos igualdad en las oportunidades para alcanzar todos los grados y ventajas que corresponden a los ciudadanos en una democracia.

La educación es gratuita porque al Estado le interesa que el progreso de cada ciudadano repercute en la colectividad total. Es obligatoria, en su doble aspecto: para el Estado, que por ello está en el deber de crear el número de institutos suficientes y dotarlos, para poner a los ciudadanos en condiciones de recibir la educación; y es obligatorio para el ciudadano recibirla, porque, como dije al principio, el ciudadano no puede entorpecer el libre desenvolvimiento de su colectividad resistiéndose a educarse.

Esto nos lleva a otro aspecto del problema: la educación de élites y la educación de masas. Podría preguntarse si la nuestra es una educación democrática y si estamos en capacidad de administrar una educación para el pueblo entero, es decir, si nosotros estamos administrando una educación de masas. Este problema fue suscitado por mí en la Octava Convención Nacional del Magisterio, celebrada en la ciudad de Valencia en agosto de 1943, y a la cual me referí al principio. En esa Convención concluía en que nuestra educación tiene defectos que vician su tendencia democrática, y señalan que el Estado venezolano no dio nunca a la educación la importancia y la prestancia que requiere para convertirla en una educación de masas, en una educación verdaderamente popular. Nuestra escuela tiene tendencia popular porque nuestros maestros son demócratas, con señaladas excepciones y porque está organizada en forma tal que a nadie se le cierran las puertas de la escuela. Existen fallas que tienden a desvirtuar esa tendencia, ya que no hay un número suficiente de escuelas para todo el que las necesita; porque la capacidad económica del educando restringe la asistencia a la escuela. Un niño

hambriento no se puede educar. Un niño en condiciones económicas desfavorables busca más bien subsistir que educarse. Por eso, nuestra educación, sin ser una educación de élites, limita sus alcances; y por ello necesitamos transformarla en una educación verdaderamente democrática: en una educación de masas.

La educación en la Edad Media estuvo dedicada a un grupo reducido de personas; fue también educación selectiva en todos los pueblos de Europa. En la Colonia pequeños núcleos de mantuanos recibían en Venezuela y en América la educación, deficiente y todo, pero encaminada a suministrar los conocimientos y técnicas necesarias para perpetuar privilegios adquiridos, mientras el resto del pueblo, desheredado y explotado, permanecía abandonado de toda preocupación cultural. Después de la República hay cierta actividad de orden educativo, pero todavía el Estado no se encarga en forma total de la educación del pueblo. En la Constitución de Angostura, como veremos después, ya aparece una preocupación del Libertador por la educación. Podría decirse que nuestra educación, por su orientación sería democrática, pero por el reducido número de beneficiados ocuparía un tipo intermedio, pero tiene aspiración a convertirse en educación de masas, en educación popular verdadera, cuando en el control del Estado se encuentre el pueblo mismo, cuando el Estado sea verdaderamente democrático. Esta es la meta obligada. La Constitución de 1947, como veremos más adelante, consignó los principios fundamentales de una educación democrática. Estableció las normas del Estado docente y declaró la educación derecho de todos, con la obligación del Estado de suministrarla y de los ciudadanos de recibirla, la hizo gratuita en todos los ciclos, siguiendo la tradición venezolana. Pero esa Constitución duró sólo dieciséis meses, porque en 1948 caía derribado por un golpe militar el gobierno de Rómulo Gallegos. La educación sufrió un colapso. No obstante, la dictadura no pudo detener

por mucho tiempo el ritmo de ascenso del pueblo.

Lo que caracteriza a una educación aristocratizante o de élites es el propósito de formar con los pequeños núcleos privilegiados de la fortuna o de la raza los equipos para controlar el poder que ejercen sobre una masa ignorante y desasistida. La educación de masas, sin hacer distinción de acuerdo con la posición social del individuo, de la fortuna o de la raza tiende a capacitar al pueblo todo para intervenir en la dirección de sus destinos y para servir mejor, por la adquisición de habilidades y conocimientos, que le coloca en plan de igualdad con los otros miembros de la comunidad. La educación democrática o educación de masas aspira a dar igualdad de oportunidades para todos; por ello es gratuita y obligatoria, y debe crear instituciones que favorezcan a los menos posibilitados económicamente para ascender en la escala de la cultura.

Según esta definición, la educación suministrada por el Estado venezolano no tiene las características de educación de élites, como ya observé, pero la forma como está administrada reduce en tal forma sus alcances que se desvirtúa su verdadera naturaleza; porque no basta que el Estado haga gratuita la educación en todos sus ciclos, que la universidad esté al servicio de la generalidad de la población, sino que es necesario, además de esto, arbitrar medios para que los mejor dotados y con ambición de servir, encuentren oportunidad para culminar una profesión, sin que sea obstáculo la miseria; que el único patrón de selección sea la capacidad, la vocación y el ansia de servir.

Ahora bien, hablar de educación de masas no equivale a decir que cualquier persona por su sola voluntad unilateral, estaría facultada para estudiar lo que deseara si no posee verdaderas aptitudes, pues no podría pensarse rectamente que quien tiene aptitudes manuales, estaría capacitado para dedicarse al estudio de las ciencias abstractas, o viceversa, porque así se desaprovecharán, con desmedro de la colectividad, capacidades, que bien dirigidas, darí-

an excelente rendimiento. Esa actitud selectiva del Estado obedece también a la preocupación de la educación moderna de colocar a cada uno en el puesto que le corresponde para el mejor servicio de la colectividad. El derecho a la cultura no significa adiestramientos idénticos para todos los ciudadanos, sino la aplicación de la capacidad descubierta a un fin útil al propio individuo y a la sociedad y la garantía de un nivel mínimo de cultura por debajo del cual carece de sentido la vida democrática, ya que la falta de estos elementos incapacita al hombre para comprender el significado de la vida política y su situación dentro de ella.

Tampoco significa este planteamiento acogida a la vieja tesis de las oligarquías dominantes en el mundo que asignan entrenamiento para los oficios a los pobres, mientras reserva a la universidad y el estudio de las carreras que dan prestigio a los hijos de la burguesía. Mentalidad y aptitudes de picapedreros pueden tener ricos y pobres, sólo que aquellos se abren camino con el dinero, mientras a éstos les cierran todos los caminos. La igualdad de oportunidades antes que todo obliga al Estado a colocar a los pobres en capacidad de competir con la clase opulenta.

En la fijación de la tarea específica que a cada uno corresponde, según sus aptitudes, el Estado debe extremar su celo hasta no permitir que se desvíen por momentáneos entusiasmos o por insinuaciones interesadas la recta escogencia de la profesión u oficio. Un buen servicio de orientación profesional obviará las dificultades y errores, los tanteos y fracasos tan frecuentes, debido a una escogencia equivocada, con las inevitables repercusiones psicológicas que experimenta el individuo, que en los ensayos pierde el entusiasmo o ancla definitivamente en una profesión sin horizontes, que agota sus energías espirituales sin proporcionar satisfacción adecuada al esfuerzo cumplido. Pero tal selección no puede confundirse con la realizada en una educación de élites, porque ésta se basa en los privilegios, que son anti-

democráticos, mientras que aquí sólo se atiende a las aptitudes, que pueden distribuirse sin distinción de clases. Tampoco puede decirse que así se atenta contra los valores individuales, contra los derechos de la personalidad humana, sino que por el contrario, se vigilan, se toman en cuenta esos valores para colocarlos en el lugar de sus merecimientos. Para cumplir a cabalidad esas funciones, como dije en alguna oportunidad, el Estado está en la obligación de diversificar los caminos, a fin de que cada ciudadano pueda escoger el suyo. Esta diversificación ha de estar en un todo de acuerdo con las necesidades colectivas y con las propensiones predominantes en el medio, a fin de que cada quien adquiera la mejor capacitación para servir eficientemente, de acuerdo con su vocación y aptitudes. Es dispendioso y simplemente improductivo, seguir un sistema inorgánico de estudios en el que cada ciudadano, por puro capricho o por insinuación de los familiares, curse estudios de Derecho, cuando tiene aptitudes para médico o para carpintero, porque así tendremos un mal abogado y perderemos un buen médico o un excelente carpintero.

En una democracia ordenada y planificada la formación educativa de los ciudadanos se realiza atendiendo a los requerimientos que el desarrollo económico y social demandan. No hay desarrollo económico sin formación profesional adecuada. Son los hombres formados adecuadamente los que generan riqueza y desarrollo, pero debe entenderse que no es desarrollo la riqueza producida para un grupo o una casta. El desarrollo va aparejado a la redistribución del ingreso, tal como acontece en la democracia socialista.

Por otra parte la cultura realiza una función social útil de alcances generales, y cuando se restringe su acción a pequeños núcleos o élites privilegiadas, se le esteriliza, pierde sentido y se convierte en una cosa muerta. Por eso expresaba R.H. Tawney que “la cultura no es un surtido de estéticas frutas escarchadas para paladares delicados, sino una energía de alma... Con el fin de que la cultura no sea

simplemente un interesante ejemplar de museo sino un principio activo de inteligencia y de refinamiento, mediante el cual sean reprimidas las vulgaridades y corregidas las groserías, no sólo es necesario preservar intactos los patrones de excelencia existentes y difundir su influencia, sino ensancharlos y enriquecerlos por el contacto con un orden cada vez mayor de experiencias emocionales e interés del espíritu. La asociación de la cultura con la clase limitada a la que su riqueza permite elevar el arte de vivir a un alto nivel de perfeccionamiento, puede lograr lo primero, pero no puede por sí misma lograr lo segundo. Puede refinar o parecer refinar, a algunos sectores de la comunidad, pero embastece a otros y acaba por destruir con una plaga de esterilidad, incluso al refinamiento mismo. Puede conservar la cultura, pero no puede propagarla. Y en las condiciones de hoy día, sólo es probable que se conserve a la larga mediante su difusión”¹⁵.

LAS NORMAS ESTADALES PARA LA GESTIÓN EDUCATIVA. CARÁCTER DE ESAS NORMAS. FUNCIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Ya dijimos que el Estado crea, por delegación de la colectividad, como representante de éste, las normas generales para que la función educativa se realice y para que los ciudadanos tengan una formación acorde con los intereses y finalidades de la comunidad. Estas normas dependen también de la orientación política y social del Estado y tienen carácter obligatorio, como toda norma de derecho. Los principios esenciales de organización; los que fijan la finalidad y orientación de la escuela; los que tienden a preservar la dirección por el Estado del servicio educacional; los de supervigilancia de la moral;

15. Richard. H. Tawney, *La igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945, p. 124.

los que confieren unidad al sistema de enseñanza y mantienen la correlación orgánica de los estudios y el lazo de solidaridad social entre las instituciones educacionales y la colectividad, deben ser acatados por todos los ciudadanos, y muy especialmente por educadores y educandos. Pero existen procedimientos educacionales que sólo tienen carácter de recomendaciones y que, por consiguiente, pueden considerarse como facultativos: tales los métodos y sistemas puestos en práctica para el aprendizaje. Por eso, mientras en unas escuelas se sigue el procedimiento de las unidades de trabajo, en otras pueden emplearse los complejos, o se enseña a leer por el método global en una y en otra, por el método silábico, sin que por ello quede afectado el propósito fundamental perseguido.

Algunos consideran que las normas declaradas obligatorias para educadores y educandos son lesivas a la libertad de enseñanza de que hablamos antes. Por eso dicen que el Estado no puede reglamentar en forma tan rígida la educación que entrase el ejercicio de esa libertad hasta hacerla nugatoria. Pero la libertad de enseñanza no puede negar las finalidades perseguidas por la colectividad cuando asigna al Estado, como entidad de derecho público que controla una función pública, una actividad pública, como lo es la educación; no puede permitir que las normas dictadas para dirigirla queden violadas y que unos adquieran malos hábitos y otros buenas costumbres; que unos ciudadanos sean formados de una manera y otros de otra; (sin que esto niegue la individualización de la enseñanza, de acuerdo con las aptitudes y las vocaciones) que unos estén orientados de acuerdo con finalidades de progreso y de cultura del pueblo entero y otros estén educados para contradecirla. Eso no puede permitirlo el Estado, ni lo permite ningún Estado del mundo. Ortiz de Zúñiga, citado por José Antonio Ubierna y Eusa¹⁶, dice: “No puede dejarse fiada la educación

16. Véase, José Antonio Ubierna y Eusa, *La función docente del Estado*, Madrid, Hijos de Reus Editores, 1917, p. 25.

al interés privado ni a las posibilidades de la familia, porque aquél abusaría quizás de la libertad absoluta que se le concediera en la dirección de la enseñanza, y la escasez de medios sería un obstáculo a la propagación de las luces. Los gobiernos tienen, por lo tanto, una obligación inexcusable de dirigir la instrucción pública hacia los rectos fines trazados por la conveniencia y la moral. La instrucción de la juventud tiene sobrada trascendencia sobre el porvenir de los pueblos para que pueda disculparse cualquier abuso”.

Los que propugnan una educación sin control estatal sostienen que la intervención del Estado debe estar orientada solamente a vigilar la higiene, la moralidad y la educación cívica de la colectividad en la escuela privada; pero tal afirmación, si fuera cierta y sostenida sin propósitos sectarios, nos conduciría a afirmar que si el Estado ejerciera su función de supervigilancia en esas actividades solamente, tendría el control total de la educación, porque ellas forman el nervio central de todo proceso educativo. De allí que Herbart y sus discípulos al hablar de los principios de la correlación, fijaran como materias alrededor de las cuales debe hacerse éste: La higiene, la moral, la historia, la geografía y la educación cívica, junto con el idioma materno. Toda la educación del niño, según ellos, debía girar sobre esos ejes fundamentales y aun cuando no soy herbartiano, reconozco que, aún hoy, la herencia pedagógica del maestro alemán influye en la organización de la escuela, en forma más o menos atenuada por los fundamentos de la nueva pedagogía, que fija como centro de las actividades pedagógicas, al alumno y no las materias que se enseñan. En los reglamentos educacionales venezolanos estuvo hasta hace poco en vigencia el uso principal de la correlación, que muchos maestros siguen, no ya en la forma herbartiana, sino de acuerdo con Decroly y con los sistemas de las unidades de trabajo o del sistema de complejos. Por eso, si partiera de aquella afirmación, concluiría que el control del Estado se justificaría como indispensable, no ya desde el

punto de vista de la política educacional sino desde el punto de vista estrictamente pedagógico, porque sólo así podría cumplirse la correlación, para llegar, a la vez que a la posesión global de un conocimiento, a una concepción armónica del mundo, a la formación de una conciencia colectiva y a la creación de un lazo de solidaridad humana entre los miembros de la nación, lo que no se alcanzará con una vigilancia a medias, sino con la injerencia sustancial y global.

La educación privada es una forma de colaboración dentro de la función docente que corresponde al Estado. Se trata del ejercicio de una función pública delegada, ejercida dentro de las normas fijadas por el Estado. De otra manera no podría explicarse. Como colaboradora no está en capacidad de dar o de crear las normas de su ejercicio, porque no se trata de un contrato bilateral. Por ello, la educación privada deberá respetar en forma integral las orientaciones señaladas para la formación de un espíritu público nacional, lo que no se lograría si cada cual aplicase su propio criterio de lo que ese espíritu entraña como obligación para con la patria. Así se explica la elaboración de planes de estudios y programas que contienen el mínimum de conocimientos considerados necesarios en cada ciclo de la educación, la fijación de los principios de administración de los institutos docentes, el establecimiento de las condiciones para el ejercicio de la docencia y las cualidades que deben reunir los educadores, la reglamentación de exámenes de comprobación de los conocimientos adquiridos, a fin de certificar si han sido llenados los programas y si los examinandos están capacitados para el ejercicio de una profesión o para emprender nuevos estudios, garantizando así que la función social de la educación no ha sido desvirtuada. Sólo por el respeto de esas normas la educación privada cumplirá una labor social eminente, haciéndose acreedora al reconocimiento público.

Ya Fermín Toro en su magnífico alegato contra la usura legalizada y la libertad de contratos consagrados en la Ley de 10 de abril

de 1834, en forma incidental, pero clara y precisa, fijaba la función que incumbe al gobierno en la dirección y control de las actividades de la cultura. Así decía:

La educación moral, la enseñanza literaria y científica, la escuela de artes, la industria y la filosofía, la instrucción política y religiosa, todo nace y se realiza en el seno de la sociedad; y a un Gobierno ilustrado no debe de ser extraño en ninguno de los principios que abrazan estos conocimientos. Dejaría de representar dignamente a la sociedad, sería una máquina inútil, en lugar de organismos necesarios, si las ciencias, las artes, las asociaciones, como los elementos y fuerza sociales *se ocultasen a sus miradas y dejasen de coordinarse bajo su suprema inspección*.¹⁷

A más de cien años de distancia, frente a condiciones diferentes de vida, en un mundo penetrado por principios contradictorios y presa del sacudimiento de grandes conmociones sociales, autores de otra mentalidad repiten el mismo pensamiento del tribuno conservador venezolano, y no por conservadores precisamente. Mannheim habla de la necesidad de esferas de iniciativas culturales libres, protegidas dentro de instituciones planificadas en forma tal que no puedan ser desviadas o derrumbadas, sin que ello esté en contradicción con los principios que rigen una sociedad democrática libre.

Los criterios contrapuestos a que antes hemos aludido han originado largas discusiones que aún duran, pero cada día gana mayor terreno la intervención del Estado en la educación, que nada tiene de novedoso, ya que éste fue principio practicado en Esparta y en Atenas. Aristóteles, en el Capítulo VII de su obra *Política*, consagra que “el medio más eficaz para conservar los Estados es educar a los ciudadanos en el espíritu de los Gobiernos”. En Esparta, los niños,

17. Fermín Toro, *Reflexiones sobre la Ley de 10 de abril de 1834 y otras obras*, Caracas, Ministerio de Educación Nacional, 1941, p. 35.

que hasta la edad de seis años eran dejados al cuidado de los padres para la educación, desde esta edad hasta los 18 años entraban al Gimnasio bajo la vigilancia de profesores nombrados por el Estado. Pero la escuela propiamente dicha, como institución pública, se organiza y prospera en el siglo XIX con el ascenso del llamado Estado Nacional, difundido en Europa con el advenimiento de Napoleón Bonaparte. Este mismo crea en marzo de 1808 la Universidad y le confiere el control exclusivo de la enseñanza en toda Francia, ordenando, por un decreto posterior, el cierre de todo establecimiento educacional no autorizado por la Universidad. Decía Napoleón: “De todas las cuestiones políticas, esa [la de la educación] es tal vez el arte más importante. No puede haber un Estado político firmemente establecido si no hay un cuerpo docente con principios claramente reconocidos”. En España misma el control data de la Edad Media, sólo que ese control, en cierta manera, fue delegado a la Iglesia o compartido con ésta.

Nuevos y más amplios conceptos de protección social y el progreso, consecuencia del creciente industrialismo, hicieron de la escuela una necesidad para la formación de los ciudadanos imbuidos de los principios de solidaridad y de respeto mutuo, e impusieron al Estado la obligación de dirigir y propagar la cultura del pueblo. Según la opinión autorizada de Lorenzo Filho, “la posición interventora del Estado deriva, no del amor a un sistema o a una filosofía, sino de la necesidad de organización y seguridad. A los pueblos modernos se les pide una conciencia común que sólo una educación común puede suministrar. El Estado interviene para atender a una función imperativa de garantía de la vida en común”.

El notable jurista francés George Burdeau, ya citado¹⁸, para fundamentar la legitimidad de la intervención del Estado en la edu-

18. G. Burdeau, *op. cit.*, p. 316.

cación afirma:

El Estado no puede desinteresarse de la manera como se distribuye la enseñanza. Seguramente se puede discutir sobre la extensión y las modalidades de su intervención, pero el principio continúa indiscutible, y ello por tres razones:

1. La escuela forma ciudadanos y no podría ser indiferente al Estado que representa aquí los intereses de la comunidad nacional, que esa influencia permita la difusión entre los jóvenes espíritus que le están confiados, de principios negadores de los valores que constituyen la base de la vida social o de doctrinas peligrosas para la unidad nacional. Es, pues, el orden público, entendido en el más amplio sentido de la palabra, el que justifica aquí la intervención del Estado.

2. La escuela forma técnicos que serán llamados a ejercer sus funciones en la sociedad. Es necesario que sus aptitudes y su competencia sean verificadas en el propio interés de la colectividad. Ese es un rol que sólo el Estado puede desempeñar por un control de valor de los maestros y por la autenticación de los diplomas. Además, como corresponde a las funciones del Estado moderno promover la cultura, debe intervenir para estimular la investigación, introducir el estudio de las nuevas técnicas, dirigir los estudios en el sentido exigido por la situación, tanto interior como internacional del país; la orientación económica y social de un Estado depende de la existencia y de las cualidades de su cuerpo de técnicos capaces de dirigirla.

3. La intervención del Estado está, por último, legitimada por el hecho de que la cultura no podrá ser un privilegio reservado a algunos, ya por razón de su fortuna, ya como consecuencia de su pertenencia a una religión. La escuela verdaderamente abierta a todos no puede ser sino la escuela del Estado. Es accesible a la vez, materialmente porque en un principio ella no adhiere a ninguna creencia filosófica o religiosa en particular.

La intervención del Estado en la educación no tiene, como algu-

nos pretenden hacer creer, carácter anticonfesional o confesional, sino que con ello realiza una función propia, que no puede discutirse hoy día, función de mayor trascendencia que la de regulación de los precios o la fijación de tarifas, porque se relaciona directamente con su permanencia y estabilidad como organización y porque de ella depende la seguridad y expansión espiritual, su crecimiento como nación y el respeto de los otros componentes de la comunidad internacional. Regularizar precios puede ser función transitoria en momentos de escasez. La dirección y control de la educación ha de ser permanente, por tratarse de una necesidad de siempre, ya que ésta debe considerarse, según afirmación de un eminente educador, “como una función natural en proceso de vida para la coordinación y defensa de la nación que el Estado representa”.

Se dirá que en esta forma el Estado se resta una colaboración valiosa; pero tal afirmación carece de fundamento, porque el Estado no renuncia a esa colaboración sino que la solicita y la estimula, pero condicionándola, sin embargo, a sus necesidades y a las conveniencias de la colectividad, de la cual es árbitro y defensor; necesidades y conveniencias que están por encima de las conveniencias particulares de personas o de grupos.

Por otra parte, tal condicionamiento no lesiona los intereses de los educadores, pues si éstos lo son de verdad, sus objetivos no pueden ser diferentes ni estar en contraposición con los de la colectividad, ni mucho menos sufren lesión los de los educandos, que gracias a la intervención del Estado no pueden ser desorientados sino educados para servir mejor en un mundo de intereses cruzados y contrapuestos que han de ser resueltos mediante un criterio de comprensión y armonía sociales, producto de una educación de sentido humano, que la visión limitada de conveniencias momentáneas es incapaz de suministrar. Además, si como dije antes, la libertad de enseñar no es sino expresión de la libertad de trabajo, de la libertad

de pensamiento y de la libertad de reunión, nadie puede alegar que aquella debe ejercerse sin control, cuando éstas se ejercitan bajo reglamentaciones que determinan las condiciones de trabajo, de expresión del pensamiento y de organización de las reuniones. Pero se justifica aún más la intervención del Estado en la educación, debido a la condición del alumnado, constituido en su mayoría por menores de edad, a quienes hay que proteger, aun de su propia inexperiencia, por ello se prohíbe el trabajo prematuro. En este sentido cobran significación las expresiones del educador brasileiro Fernando de Azevedo, cuando afirma: “El Estado tiene en la escuela, además de uno de los medios de poder político para mantener su autoridad y defender su existencia, un instrumento de equilibrio entre las fuerzas que obran sobre el individuo y a cuyas tendencias particulares la educación pública opone un conjunto de ideas y de sentimientos, una complejidad de hábitos de todas clases, comunes a todos, indispensables para que todo individuo pueda cumplir la misión que le corresponde en la colectividad”.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN DOCENTE DEL ESTADO EN VENEZUELA Y AMÉRICA

Nuestra tradición en materia de Estado docente arranca del viejo tronco legislativo español y de la legislación de Indias, con las modificaciones que introducen en la doctrina el movimiento promovido por la Revolución Francesa y por la Revolución Americana.

El concepto del Estado docente, creador de la norma para permitir o prohibir la enseñanza en sus dominios y a determinados grupos de ciudadanos estuvo presente en los reyes españoles de la Edad Media. Así se explica que la legislación de Partidas, atribuida a Alfonso el Sabio, contenga un título, el XXXI, “De los estudios en que se aprenden los saberes e de los maestros; e de los escolares”,

título en el cual se establece, entre otras cosas, en la Ley III, un maestro para la enseñanza de cada ciencia y cuya remuneración debe ser fijada por el rey, según la eficiencia y sabiduría que mostrare.

En esa época de confusión entre las funciones de la Iglesia y del Estado y en que éste sirvió muchas veces para cumplir los designios y mandatos de aquélla, es explicable que la gestión educacional se dejase abandonada a los clérigos, protegidos por la ley de manera excluyente, en forma de monopolio, que el Estado reglamentaba, como ya he tenido la oportunidad de señalar.

No podría decirse que los reyes de España se preocuparon por difundir la educación en sus colonias americanas. Había, por el contrario, interés en restringir la enseñanza, porque se sostenía el criterio de que el saber es contrario a la sumisión de los súbditos. Pero, no obstante, los cabildos, la Iglesia y los particulares establecieron unas pocas escuelas, siempre de criterio selectivo, de pequeños alcances, escuelas que, según el decir del profesor argentino Adolfo Carretón, podían funcionar solamente porque “su acción intelectual armonizaba con el pensamiento expresado por las leyes”, invocadas siempre por los gobiernos vecinales al dirigirse a las autoridades españolas para revestir a la instrucción en general del carácter de bien público. “La Escuela era entonces por esta circunstancia, una institución que se establecía bajo el amparo de la Ley”. Esto explica que no funcionaran, tanto en España como en las colonias, establecimientos educacionales que no fueran autorizados por el rey o por las autoridades administrativas a tal efecto señaladas. La Real y Pontificia Universidad de Caracas, cuya creación fue solicitada en 1697, y negada por el rey sólo autorizó su funcionamiento veinticuatro años después, en 1721 entrando en actividad en 1725.

Era el Estado docente colonial una organización para contener antes que para propiciar y extender la cultura y menos la instrucción primaria y general, si bien es excusable tal actitud desde luego

que en los siglos XVI y XVII la escuela no se conocía en España ni aún en Europa como institución patrocinada por el Estado y sí apenas permitida y autorizada por éste¹⁹. Sería necesario explicar que tal concepto rudimentario del Estado docente estaba muy distante del sentido que hoy se le asigna y según el cual el Estado administra y dirige la educación en sus propios establecimientos y vigila y supervisa la suministrada en instituciones extraestadales, a las cuales fija la norma de acción como colaboradores que son en el ejercicio de una función pública. No obstante, habría que decir que el movimiento espiritual promovido por el Renacimiento, que trajo como consecuencia la Reforma religiosa, imprimió un nuevo sentido a la actividad cultural. La educación medioeval, confiada a la Iglesia exclusivamente, comenzó a transferirse al Estado, el cual asumió funciones docentes, sin que pueda afirmarse todavía, que entonces apareciese un sistema de educación pública, de características propias y distintas de la que le imprimía el espíritu teológico de la época.

En España, como en Francia, Italia y Portugal, el llamado grupo de naciones latinas, donde la Reforma no tuvo sino influencias reflejas, el Estado se conservó dentro de la órbita de acción de la Iglesia Católica y la educación permaneció bajo el dominio de ésta, situación que se repetía en las colonias. Pero los reyes españoles, aun cuando sea desde el punto de vista formal y legalista solamente, comenzaron a preocuparse por la educación y Felipe II confirma en 1573 una Cédula Real dictada en el siglo XIV (1370) por Enrique II, Cédula en la cual se concedían ciertos privilegios a los

19. En mi trabajo "El derecho del trabajador a la educación profesional", *El Estado y la educación en América Latina* (Caracas, Monte Ávila Editores, 1977, pp. 215-228), señalo que bajo el gobierno moro de Jusuf (1332-1354) se dispuso que "todos los pueblos del reino establecerían escuelas gratuitas y uniformes en su enseñanza".

maestros particulares y se les imponía la obligación de examen ante el Consejo de Castilla para la obtención del título, requisito sin el cual estaba entredicho el ejercicio de la docencia. En esa misma cédula se creaban los cargos de inspectores y veedores, función encomendada generalmente a la autoridad eclesiástica, que así actuaba por delegación del Estado y según la ley dictada por éste. Estas cédulas fueron también ratificadas por Felipe III en 1609²⁰.

Entre tanto, en los otros pueblos de Europa, principalmente en Alemania, el Estado docente asumía características definidas y se echaban las bases de un sistema de educación pública, que culmina en los siglos XVIII y XIX.

Arrancadas de ese tronco y con la influencia que difundió en el mundo la Revolución Francesa y la Revolución Americana, con sus principios de libertad, como dijimos más arriba, se elaboró nuestra primera legislación educacional y nuestra doctrina del Estado docente. En Venezuela el Estado ha mantenido siempre la potestad inalienable de controlar los servicios de la educación, a todo lo largo de su vida independiente, consagrada en sus constituciones y en las leyes tal potestad, como veremos luego.

CONSTITUCIÓN DE 1811

Declarada la Independencia de 1811, nuestra primera Constitución en su Capítulo IX, Disposiciones Generales, al reconocer la función docente del Estado venezolano, le asignó su ejercicio a los gobiernos regionales, encomendándoles con la ilustración de todos los ciudadanos atender de manera especial a los indígenas, que habían sido tradicionalmente olvidados, razón de su mayor atraso. Con la educación la Constitución ordenaba proveer-

20. Lorenzo Luzuriaga, *Documentos para la historia escolar de España*, Madrid, JAE-Centro de Estudios Históricos, 1916, pp. 5 y ss.

los de tierras y evitar que fueran sometidos a servidumbre personal. Extrañará que de esta manera especial la Constitución se ocupara de la ilustración de los indios, pero tal cosa tiene su explicación en el mayor atraso en que se encontraban las masas indígenas de nuestro país, que habían sido preteridas y explotadas durante la conquista y la colonización española. Además, en la propia Constitución se explica la necesidad de atender preferentemente a esta clase de ciudadanos, porque para ellos, las leyes dictadas por la Corona española para protegerlos no fueron nunca respetadas ni cumplidas y quedaron letra muerta. Acaso consideraron los constituyentes de 1811 que el resto de la población, acostumbrado a las prácticas civilizadas, estaba en mejores condiciones para adquirir una ilustración y para proporcionársela a los indios. De allí la preferencia que se hace en la Constitución.

Es notable que el constituyente de 1811 considerara que junto con la educación los indígenas venezolanos recibieran la tierra en propiedad, a la vez que se prohibiese la servidumbre personal, pues las propias leyes de la Corona española, los había declarado hombres libres, prescripción que no fue respetada por los colonizadores que los esclavizaron. La asignación de la tierra y las condiciones económicas y sociales adecuadas son bases necesarias para el funcionamiento de un sistema educativo. En otra parte he afirmado que la educación no prospera sin que los alumnos y las familias dispongan de lo necesario para vivir. La tierra para los indígenas y el disfrute de libertad plena, sin peligro de ser sometido a servidumbre, prevista por los constituyentes venezolanos de 1811, ponía en buen camino su incorporación a la cultura, que ha quedado en promesa y aún siguen esperando.

Pero sería necesario decir que las providencias de la Constitución de 1811 no llegaron a hacerse realidad, debido a los incesantes cambios impuestos por la Guerra de la Independencia, y a que

en realidad esa Constitución no tuvo aplicación efectiva en el país.

CONSTITUCIÓN DE 1819 EL PODER MORAL PROPUESTO POR EL LIBERTADOR

En la Constitución de 1819, conocida con el nombre de “Constitución de Angostura”, cuyo proyecto fue redactado por el Libertador, éste ideó una especie de tribunal encargado de velar por la pureza de las costumbres y por la educación del pueblo y que denominó Poder Moral, constituido por dos Cámaras: “El areópago”, que se ocupaba de la moral pública y de las buenas costumbres; y la “Cámara de Educación”, que tenía a su cargo todo lo referente a la educación de los niños desde su nacimiento hasta la edad de 12 años.

Para encontrar el origen de este tribunal es necesario remontarse a la antigua Grecia y a la legislación romana. El mismo Libertador, en su mensaje al Congreso, así lo expresa. Para el Libertador, como para los estadistas modernos, la educación es función primordial de la colectividad. Por ello decía:

La educación popular debe ser el cuidado primogénito del amor paternal del Congreso. Moral y Luces son los pilares de una República. Moral y luces son nuestras primeras necesidades. Tomemos de Atenas su Areópago, y los guardianes de las costumbres y de las leyes; tomemos de Roma sus censores y sus tribunales domésticos y haciendo una santa alianza de estas instituciones morales, renovemos en el mundo la idea de un pueblo que no se contenta con ser libre y fuerte, sino que quiere ser virtuoso; tomemos de Esparta sus austeros establecimientos, y formando de estos tres manantiales una fuente de virtud, demos a nuestra República una cuarta potestad cuyo dominio sea la infancia y el corazón de los hombres, el espíritu público, las buenas costumbres y la moral republicana. Constituyamos este Areópago para que vele sobre la educación de los niños, sobre la instrucción nacional; para que

purifique lo que se ha corrompido en la República, que acuse la ingratitud, el egoísmo, la frialdad del amor a la patria, el odio, la negligencia de los ciudadanos... *La jurisdicción de este tribunal, verdaderamente santo, deberá ser efectiva con respecto a la educación y a la instrucción, y de opinión solamente en las penas y castigos.*

En el artículo 1º de dicha ley, que se refiere a las atribuciones de la Cámara de Educación, se establecía que ésta era la encargada de la educación física y moral de los niños desde su nacimiento hasta la edad de 12 años cumplidos. En el artículo 2º se solicitaba la intervención de la madre como indispensable para la educación de los niños en sus primeros años; y por ello se ordenaba la publicación de algunas instrucciones breves y sencillas, acomodadas a la inteligencia de las madres de familia y de cuyo conocimiento se tomaría razón el día del bautizo del hijo o el día en que inscribieran a éste en el registro de nacimientos.

En el artículo 7º de la aludida ley se disponía que “*pertenece exclusivamente a la Cámara: establecer, organizar i dirigir las escuelas primarias, así de niños como de niñas, mirando de que se les enseñe a pronunciar, leer y escribir correctamente las reglas más usuales de la aritmética y los principios de la gramática; que se les instruya en los derechos y deberes del hombre y del ciudadano, se les inspire ideas y sentimientos de honor y de probidad, amor a la patria, a las leyes y al trabajo, respeto a los padres, a los ancianos, a los magistrados y adhesión al gobierno*”. Y en el artículo 10º decía que: “*Cada Colegio estará bajo la dirección inmediata de un institutor que será nombrado por la Cámara, escogiéndose entre los hombres más virtuosos y sabios, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento*”. Se asignaba, además, a la Cámara la dirección de la opinión pública en las materias literarias formando juicio de las obras que se publiquen.

La idea del Libertador fue muy discutida en el Congreso de Angostura, y algunos consideraron que poner en práctica la Ley del Poder Moral implicaría una tiranía mayor que la religiosa. Otros consideraron difícil su aplicación, y se decidió publicarla como apéndice en la Constitución, para solicitar la opinión ilustrada de los sabios de todo el mundo sobre idea tan genial y maravillosa, a fin de acopiar los datos necesarios que hicieron viable la aplicación de la Ley²¹.

LAS CONSTITUCIONES DE LA OLIGARQUÍA CONSERVADORA

Pero no por haber dejado de aplicarse el Código Bolivariano es de menor influencia en las ideas políticas sostenidas en la República respecto a la función docente del Estado venezolano. Sabido es cómo ha influido el pensamiento de Bolívar en la redacción de nuestras leyes y en la literatura del país. Y no obstante que el origen de esa Cámara de Educación la hace arrancar el Libertador de las naciones antiguas, la verdad es que la idea resultaba adelantada para su tiempo, ya que fue sólo en los comienzos del siglo XX cuando empezaron a aplicarse los principios de vigilancia, educación y protección del niño desde antes del nacimiento y aun antes de la concepción, con las prescripciones prenupciales y de cuidado y orientación del embarazo y parto. Esa preocupación por la infancia y por la madre, como lo quería el Libertador, ha determinado que nuestro siglo se le apellida el siglo de los niños, según la feliz expresión de la educadora sueca Ellen Key.

21. Para un estudio detallado de la Cámara de Educación véase mi libro *El magisterio americano de Bolívar*, Caracas, Editorial Arte, 1968, pp. 101-119. En el libro se hace también un estudio completo de la Cámara de Moral. Sobre éste pueden verse las pp. 91-97.

En todas las Constituciones posteriores la potestad docente del Estado ha sido afirmada. En el artículo 55º de la Constitución de Cúcuta, de 1821, se asignaban como atribuciones especiales del Congreso “Promover las leyes de Educación Pública y el progreso de la ciencia, artes y establecimientos útiles; y conceder por tiempo limitado derechos exclusivos para su estímulo y fomento”. El mismo Congreso de Cúcuta, para reglamentar la disposición constitucional de referencia, en decreto que fundamentaba en la necesidad de dar mayor difusión a la educación primaria, por ser “la fuente y origen de todos los conocimientos humanos” estableció la obligatoriedad de la enseñanza, desde los 6 hasta los 12 años, para lo cual disponía la creación por lo menos de una escuela de primeras letras en todas las ciudades, villas, parroquias, y pueblos de cien vecinos o más y ordenaba al Juez levantar el censo de los niños en edad escolar y obligar a los padres que voluntariamente no lo hubieran hecho a que pongan los hijos en la escuela, dentro del término de un mes, después de cumplida la edad por los hijos o de fundada la escuela. Estas y otras leyes, que veremos luego, demuestran que nuestro atraso educacional no obedeció a la falta de leyes sino a incuria de los gobiernos y a los intereses de las castas dominantes, opuestos a la cultura popular.

En la Constitución Centro-Federal de 1830, en el artículo 87º, parágrafo 17, se establecía una prescripción más o menos semejante a la aprobada en Cúcuta, pero la educación pública aparecía delimitada a las universidades y colegios. En el artículo 161, parágrafo 17, de la misma Constitución, se asignaba como obligación de las provincias “Promover y establecer por todos los medios que estén a su alcance escuelas primarias y casas de educación en todos los lugares de las provincias”. Tales disposiciones se repiten en términos más o menos idénticos en las Constituciones de 1857 y 1858.

Es de observar que la forma como están concebidas estas disposiciones, da una clara noción de que el constituyente venezolano siguió considerando como función propia del Estado el ejercicio de la docencia; de allí que sólo por concesión del Estado pueden los particulares por tiempo limitado, adquirir el privilegio exclusivo para el estímulo y fomento de la educación, de las ciencias y de las artes. Quien otorga la concesión es solamente su titular y el concesionario queda sometido a las prescripciones señaladas por aquél.

El Decreto de 15 de marzo de 1837 autorizó a los Colegios Nacionales para conferir grado de Bachiller en Filosofía, arrancando tal facultad de las universidades, que la ejercían de manera exclusiva. Para tal conferimiento el Decreto fija la obligación de haber ganado los cursos y presentado los exámenes correspondientes. Tales exámenes son rendidos ante una Junta compuesta del rector y el vicerrector del respectivo Colegio y por tres miembros más, nombrados cada cuatro años por el rector y el vicerrector y por el gobernador de la provincia, o de los jefes políticos en los cantones. Pero, en realidad, el primer Código de Instrucción Pública data del 20 de junio de 1843. Allí se organiza la instrucción pública en Venezuela y se fija la categoría de establecimiento, asignando a las diputaciones provinciales la organización y sostenimiento de las escuelas primarias, con la expresa indicación de que deben procurar la uniformidad de la enseñanza. En ese Código se organizaban también las universidades nacionales.

En esta asignación de la función docente a las provincias que acusan las Constituciones y leyes nacionales reseñadas, se nota la influencia de la Constitución americana, que los constituyentes venezolanos tuvieron siempre presente. Pero las provincias venezolanas, a diferencia de los estados americanos, nunca hicieron preocupación central de la educación.

LIBERTAD DE ENSEÑANZA E INSTRUCCIÓN GRATUITA Y OBLIGATORIA EN VENEZUELA

Con el triunfo de la Revolución Federal en 1864, aparece por primera vez en la Constitución Nacional la libertad de enseñanza, que será protegida en toda su extensión. El poder público quedaba obligado a establecer gratuitamente educación primaria y de artes y oficios según disponía en la garantía 11 del artículo 14^º, pero en el numeral 19 del artículo 43^º de la misma Constitución, donde se habla de las atribuciones de la Legislatura, la Constitución asigna a éstas “Promover lo conducente a la prosperidad del País y a su adelanto en los conocimientos generales de las ciencias y de las artes”.

Por Decreto Ejecutivo de 27 de junio de 1870, el General Guzmán Blanco estableció la instrucción primaria gratuita y obligatoria; y en ese Decreto, que en cierta manera reglamenta la disposición de la Constitución de 1864, a que antes hemos aludido, se estatuyó en forma precisa el control del Estado en los servicios de la educación y determinando el límite mínimo de cultura necesaria para que los ciudadanos aseguren el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, “porque los conocimientos primarios son la base de todo conocimiento ulterior y de toda perfección moral”. El señalamiento de esa obligatoriedad está indicando ya que el Estado asume su función docente, se aboca a la supervisión de la educación impartida, tanto en los establecimientos públicos que sostiene y administra como en los establecimientos privados; y por ello, en el artículo 5^º de dicho Decreto, se ordenaba que todo padre, madre, tutor o persona a cuyo cargo esté un niño o niña mayor de 7 años y menor de edad, está obligado a enseñarle los conocimientos necesarios o a pagar un maestro que se les enseñe, y

en caso de no poder hacer ni una ni otra cosa, deberá mandarlo a la escuela pública del lugar. El deber de los padres y tutores es fijado por el Estado, y su cumplimiento es también vigilado por éste, valiéndose para ello de la Dirección Nacional de Instrucción Primaria, a quien incumbe, por el Decreto aludido, elaborar los reglamentos de la instrucción primaria que debe aprobar el Gobierno y el nombramiento de los inspectores de las escuelas primarias dependientes del Poder Federal.

En las Constituciones de 1874, 1881, 1893, se conservan las disposiciones que reservan al Poder Federal la facultad de legislar sobre educación y la obligación de promover la educación popular gratuita y obligatoria para todos los venezolanos. La Constitución de 1901, en el parágrafo 22 del artículo 6º, conserva a la nación la facultad de legislar sobre instrucción pública superior. Tanto la nación como los Estados deben establecer la instrucción primaria gratuita y obligatoria, y la secundaria, la de artes y oficios gratuitas.

Aquí el constituyente va más lejos; hace gratuita la educación secundaria y la de artes y oficios y aun cuando en la forma legal solamente, ya que no llegó a crearse el número de establecimientos indispensables, aparecía Venezuela más adelantada que muchas naciones europeas donde la educación secundaria gratuita es de posterior creación. En el lugar respectivo de las garantías la Constitución de 1901 establecía la libertad de enseñanza y se reserva a la nación la facultad de legislar sobre educación superior. Todas las Constituciones posteriores hasta la de 1936, con pequeñas variantes, copian las disposiciones de las Constituciones a que nos hemos referido. En la Constitución de 1936 aparece en forma más amplia la función docente del Estado. Se estableció la libertad de enseñanza, pero se dijo que la educación moral y cívica del niño es obligatoria y se inspirará necesariamente en el engrandecimiento nacional y en la solidaridad humana. Y con respecto a la obliga-

toriedad del Estado, señala que habrá por lo menos una escuela en toda localidad cuya población escolar no sea menor de 30 niños. Esta misma disposición se repite en la reforma constitucional realizada en el año 1945.

Ahora bien, si la educación moral y cívica del niño es obligatoria y tiene características especiales señaladas por la Constitución, para vigilar que esto se cumpla es necesario que el control de la educación en forma total se encuentre en manos del Estado, que es el único capacitado para hacer que no se violen las previsiones constitucionales.

Estas disposiciones constitucionales han sido reglamentadas e interpretadas por las leyes respectivas. Por eso en el Decreto de 24 de septiembre de 1883, para darle validez a los estudios realizados privadamente, a fin de que puedan servir para adquirir grados se hacía necesaria la presentación de exámenes para comprobar la habilidad adquirida, exámenes que eran supervigilados por el Estado, según se determinaba en los artículos 102^o, 103^o, 104^o y 105^o del aludido decreto. En el Decreto Reglamentario de la Educación Popular, de 22 de noviembre de 1894, se señalaba como facultad de las Juntas de Instrucción: ejercer la inspección general de la instrucción primaria en todos sus ramos, velando porque la enseñanza esté confiada a personas que reúnan las condiciones que se establecen en el mismo Decreto; y formular los programas de exámenes y el plan de estudios de las escuelas fijando las horas de trabajo y las de descanso sobre las bases pautadas en el artículo 10^o de dicho Decreto.

Por Decreto del 31 de diciembre de 1898 se creó el Consejo Supremo de Instrucción Pública, presidido por el ministro de Educación y dividido en tres secciones: Instrucción Secundaria y Superior, Instrucción Industrial y de Bellas Artes, e Instrucción Primaria, y que tenían como atribuciones formular los programas de estudio, establecer los métodos y sistemas de enseñanza que han

de regir en los establecimientos públicos de instrucción, *determinar las condiciones que deben llenarse para el establecimiento de institutos particulares y vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre la instrucción en todos los ramos comprendidos en el aludido Decreto.*

El Código de Instrucción Pública de 18 de abril de 1904, en el libro III, que trata “De la Enseñanza Privada”, es todavía más claro en cuanto a la función docente que corresponde al Estado y a su facultad para establecer la vigilancia y control de los estudios; y así se disponía en el artículo 278^o que “tanto los venezolanos como los extranjeros residentes en el territorio de la República que posean título fehaciente o notoria competencia podrán fundar planteles de educación; *pero el Gobierno se reserva el derecho de inspeccionarlos por medio de sus agentes, respecto a disciplina escolar, higiene y cumplimiento de los programas de estudios que los Directores hayan formulado*”. El artículo 279^o decía que:

En las escuelas y colegios particulares no se podrán cursar ciencias mayores sino en las materias correspondientes a la enseñanza primaria y al bachillerato en filosofía y letras y sus Directores estarán obligados: 1^o A dar aviso al Ministerio de Instrucción Pública de que está fundado o va a fundarse el Colegio, indicando el nombre del plantel, los programas de estudio y el sistema de enseñanza; 2^o A formular dichos programas de un todo idénticos a los establecidos en el presente Código; y a adoptar el mismo texto que se fije para los institutos nacionales; 3^o A observar, para la matrícula de alumnos, las reglas establecidas para los institutos nacionales; 4^o A no expedir certificados de matrículas ni de exámenes de materias que no estén incluidas en los programas y cuyas cátedras no se hallen en actividad en el plantel; y 5^o A enviar el 16 de diciembre de cada año, al Consejo Universitario o al de instrucción respectivo, copia certificada de la

nómina de cursantes matriculados con expresión de las clases de cursos; y el 1^o de julio, copia también certificada, de la lista de alumnos inscritos para exámenes de fin de año y el programa de éstos, los cuales habrán de verificarse según el artículo 10 de este Código”.

Y el artículo 280^o confería al Consejo Universitario y al Consejo de Instrucción la facultad de designar delegados para presenciar los exámenes en los establecimientos particulares; y en el 281^o se concedía validez a los estudios realizados en colegios particulares adaptados a las normas del Código. En el artículo 282^o, el Ejecutivo Nacional, a petición del Consejo Universitario o del Consejo de Instrucción, o de oficio, *se reservaba el derecho de suspender los planteles de instrucción privada en que no se observaban estrictamente las disposiciones del Código*.

Los Códigos de 1904 y 1905, como los anteriores, dividieron la educación en pública y privada; y en el artículo 3^o se establecía que la instrucción pública se regiría por las prescripciones de este Código. *La privada estará sometida a la inspección de los agentes del Ministerio de Instrucción Pública, los cuales velarán por la conservación de la unidad de la enseñanza moral y e intelectual de acuerdo con los principios de la República y de lo dispuesto en este Código*. En el artículo 251^o se estatuyó:

Para que los estudios hechos en los planteles particulares tengan validez académica, dichos planteles deberán seguir en aquéllos el mismo plan y orden establecido para los institutos Públicos y someterse estrictamente a todas las demás prescripciones de este Código y a los Reglamentos oficiales.

También se repiten algunas de las disposiciones del Código anterior y sobre todo la relativa a la potestad ejecutiva de clausurar los establecimientos donde no se cumplan las prescripciones del

Código.

En el Código de Instrucción Pública de 25 de junio de 1910 se disponía también que la instrucción privada estaría sometida a la inspección de los agentes del Ministerio de Instrucción, en lo referente a la validez académica, uniformidad en el plan de enseñanza, higiene escolar y demás disposiciones relativas a la educación privada que figuraron en los Códigos de 1904 y de 1905.

LEYES DE 1914 A 1940 JURISPRUDENCIA DE LA CORTE FEDERAL Y DE CASACIÓN

Con fecha 1º de diciembre de 1914, siguiendo instrucciones del Ejecutivo Federal, el Procurador General de la Nación, solicitó ante la Corte Federal y de Casación la nulidad del Código de Instrucción de 1910, porque, según expresaba, sus disposiciones violaban la garantía de la libertad de enseñanza. La Corte Federal y de Casación, con fecha 14 del mismo mes y año, dictó sentencia en la cual, acogiendo las argumentaciones del Procurador General de la Nación, declaraba la nulidad de los artículos pedidos y establecía en los considerandos de la sentencia, con excesiva ligereza y falta de estudio, que el Código vulneraba la libertad de enseñanza al extender su radio de acción a la enseñanza privada, respecto de la cual no cabe otra reglamentación que la concerniente a la higiene, a la moralidad y al orden público; porque somete a la enseñanza privada a la vigilancia del Ministerio de Instrucción Pública con fines restrictivos de la libertad de enseñanza, limitando así los estudios privados; porque impone programas y prescripciones referentes a los exámenes en los institutos particulares y monopoliza en favor del Estado el establecimiento de escuelas normales; porque se

reglamenta la enseñanza privada y hace obligatorios los exámenes en los colegios públicos y privados; porque somete la enseñanza suministrada por los estados y municipios a las mismas restricciones de programa y textos y subordina a inspección a todos los institutos de enseñanza, *aun los particulares*, y exige aptitudes y preparación especial para el ejercicio de la docencia.

En la Memoria presentada por el ministro de Instrucción Pública, doctor Felipe Guevara Rojas, al Congreso Nacional en el año de 1915, se defendía el pronunciamiento de la Corte, que había solicitado, alegando que el monopolio de la educación por el Estado, en vez de ser favorable, era perjudicial para los fines que se proponía. Pero tan absurdo pronunciamiento y tan calurosa defensa vino a demostrarse después que eran completamente errados, ya que el régimen posterior de absoluta libertad, propugnado por el ministro Guevara Rojas, determinó una serie de irregularidades que convirtió la educación privada en desorden y especulación, en que los títulos se dispensaban como favor o se compraban por quienes tenían capacidad económica para adquirirlos. Médicos, abogados, ingenieros fueron graduados sin los conocimientos necesarios, con grave daño para la función social que el profesional sabio y honesto desempeña dentro de una colectividad bien organizada.

La declaratoria de nulidad del Código de instrucción de 1910, determinó la aprobación de una serie de leyes, que si bien inspiradas y mejor estudiadas que las anteriores, desde el punto de vista estrictamente pedagógico, introducían en el país un sistema de libertad absoluta en la educación que no estaba de acuerdo con nuestras tradiciones, ni se avenía con la modalidad especial de la psicología del pueblo venezolano, ni mucho menos se acordaba con la evolución de las ideas de política educacional aplicadas en el mundo entero. En estas leyes, sin embargo, se conservó el control

absoluto de los exámenes que se ejercía por intermedio del Consejo Nacional de Instrucción, organismo a quien competía realizar los exámenes desde la educación primaria hasta la superior, impartida ésta en escuelas especiales por estar cerrada la universidad.

Muerto el doctor Guevara Rojas hubo necesidad de hacer una rápida revisión de los principios de libertad absoluta formulados en las leyes por él redactadas, para volver al principio del control y supervigilancia del estado sobre la educación, y las leyes posteriores, hasta la Orgánica de 1924, que eliminó la libertad de estudios instaurada por el doctor Guevara Rojas, tornaron a poner orden en la desatentada manera como venían funcionando los colegios particulares.

Por la misma época, o un poco después, en 1924, la Suprema Corte de Estados Unidos, anuló una ley del estado de Oregón porque forzaba a los niños a recibir instrucción “únicamente de los maestros públicos”, lo que no era cierto. En la sentencia redactada por el juez, Sr. Mc Reynolds se decía: “la teoría fundamental de libertad en que descansan todos los gobiernos de la Unión, excluye cualquier facultad general del Estado para uniformar a sus niños obligándolos a aceptar instrucción de los maestros públicos únicamente. El niño no es una mera criatura del Estado; quienes lo sustentan y dirigen su destino tienen el derecho y el supremo deber de comprenderlo y prepararlo para otras obligaciones”.

Comentando esta sentencia dice Sidney Hook que: “el reconocimiento de que hay múltiples fuentes y formas de educación en una democracia no debe ser interpretado demasiado ingenuamente. No impide al Estado democrático tomar medidas para salvaguardar la integridad del sector público de la educación, contra los esfuerzos por parte de grupos particulares, religiosos o seculares, para inyectar sus dogmas en el contenido de la educación”²².

22. Sidney Hook, *op. cit.*, pp. 109-110.

La ley aprobada en el año de 1940 es clara y precisa sobre la función docente que corresponde al Estado: Fija los principios generales y asigna finalidades a la educación que antes no estuvieron claras en nuestras leyes; define en una forma precisa el proceso educativo y la función que en él corresponde a los maestros y al Estado; y concede a los particulares el derecho a fundar cátedras y establecimientos educacionales dentro de las prescripciones establecidas por la ley. Esta ley está inspirada en numerosos proyectos, más de cuatro, presentados a las Cámaras Legislativas desde 1936 y en cuya redacción participé junto con varios maestros, y muchas de las disposiciones del proyecto original presentado por el Ministerio, fueron modificadas por mí en las discusiones de la Cámara del Senado, de la cual formaba parte como senador por el estado Nueva Esparta.

NUEVA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE FEDERAL Y DE CASACIÓN

Valiéndose de los alegatos de la sentencia de la Corte Federal y de Casación de 1914 los contrarios de la función docente del Estado y de la subordinación a éste de las actividades educacionales, recurrieron a ese Supremo Tribunal para solicitar la nulidad de la Ley de 1940. La Corte, en una sentencia de meduloso contenido, de cuidadoso estudio, a diferencia de la sentencia de 1914, en la que campea la ligereza, dejó establecida una doctrina clara y precisa de la función docente del Estado venezolano, no obstante algunas apreciaciones fuera de lugar. El fallo se fundamenta en la más moderna doctrina jurídica, que pone por encima del interés particular los supremos intereses de la colectividad, y asienta que la educación es una función social ejercida por el Estado para poner a los individuos en capacidad de cumplir sus deberes y de reclamar sus derechos,

que es norma de la actividad de todo ciudadano en un país democrático, lo que sólo puede lograrse cuando el individuo tiene una conciencia formada dentro de un ambiente de solidaridad.

Establece el fallo que siendo el Estado un todo armónico, que tiende a la felicidad general, no se concibe que persiguiendo ese fin pueda regular para sí el juego de sus actividades en materia educativa, estableciendo requisitos para el ejercicio de la función docente que le compete y reglamentando los estudios por él suministrados, y en cambio, no le esté permitido intervenir en la enseñanza impartida por los particulares para someterla a la misma regulación, al mismo control y a las mismas exigencias establecidas para sus propios institutos. “Si eso sucediera –arguye la Corte– querría decir que en materia de educación, el Estado no tiene los mismos derechos que los particulares, lo cual es una concepción absurda, un contra principio repugnante, pues siendo el Estado precisamente quien debe regular las actividades de todos sus miembros no se explica cómo las suyas propias puedan estar supeditadas a éstas”.

En esa misma sentencia se afirma que si es misión natural del Estado procurar el bienestar general y la prosperidad de los administrados, es lógico que intervenga en la organización de la enseñanza, con derecho y por deber, a fin de satisfacer las aspiraciones ciudadanas, consagradas por la ley, de enseñar y aprender en forma más adecuada, atendiendo a que la instrucción sea adquirida por todos, siquiera en el mínimo indispensable, y, sobre todo, velando porque la educación no sea desvirtuada en sus fines naturales, cuales son la convivencia y solidaridad entre los componentes del núcleo social. En virtud de todas estas obligaciones, el Estado, a la vez que promueve la creación de establecimientos privados de educación, crea los suyos propios, y en todos debe velar por el orden y la moralidad, por la diversificación de la enseñanza y por la capaci-

tación de los individuos para desempeñarse luego como miembros de la sociedad. En consecuencia, el Estado tiene el derecho y el deber de ejercer el control de eficiencia sobre todos los establecimientos educacionales y de procurar la unidad de enseñanza impartida, a fin de formar personalidades armónicas dentro de la colectividad, compenetradas de sus deberes humanos y coadyuvantes dentro de la igualdad más completa:

La educación es un servicio público por el cual el Estado hace disfrutar a todos los ciudadanos de la libertad de enseñanza, sin que esta concesión ni esta garantía puedan significar de ninguna manera la 'renuncia' por parte del Estado de la facultad inmanente de que está investido para regular la educación con arreglo a los superiores intereses del país... La intervención del Estado en materia de educación obedece a razones fundamentales, porque la enseñanza desempeña en las actividades de un país y en su destino, el más ingente papel, ya que en ello le va su seguridad y hasta su propia vida.

A pesar de las afirmaciones tan rotundas que contiene la aludida sentencia, el empleo de algunas expresiones tendientes a desvirtuar conceptos de los impugnadores de la ley, podrían conducir a una apreciación falsa de los alcances, del sentido y naturaleza de la función docente del Estado. En efecto, en la dicha pieza jurídica se dice: "La intervención es concepto distinto de la noción del monopolio. Una cosa es arrogarse el derecho exclusivo sobre la enseñanza y otra es intervenir en ella para regularla, estableciendo los requisitos indispensables iguales para todos, sin distinción de personas ni grupos, pues el mismo Estado queda sometido a ellos. De ahí que mientras el Estado o algún particular, cualquiera que sea la clase a que pertenezca, no se arrogue el derecho exclusivo de enseñanza, es ocioso hablar de violación de la garantía constitucional".

La aseveración precedente expresa una concepción deformada

de los derechos de la colectividad en cuyo nombre y salvaguardia actúa el Estado en educación. Este no interviene como el árbitro en un partido de *football*, para hacer respetar la norma pero sin participar en el juego, sino que su participación es activa. El Estado no se arroga derechos exclusivos en la educación. Por el contrario los ejerce en nombre de su titular que es la colectividad, con la cual se identifica y en veces se confunde. Algunos de los requisitos que el Estado establece para el ejercicio de la función docente que le compete, tienen el carácter de normas técnicas, y es como tales que obligan tanto a éste como a los particulares en educación sin que ello quiera decir que los derechos de éstos en educación sean iguales a los del Estado, porque, como hemos dicho antes, aquéllos actúan por delegación y como colaboradores en una función pública, colaboración que el Estado acepta y solicita para cuyo ejercicio estableció la libertad de enseñanza, que no puede tener sentido diferente de aquél que le confiere su propia finalidad y que, como ya vimos, no puede significar renuncia por parte del Estado a la facultad inmanente de que está investido para regular y administrar la educación, con arreglo a los supremos intereses del país. Si en realidad monopolio e intervención son conceptos diferentes, el concepto de aquél, que envuelve un significado eminentemente económico, no puede aplicarse con propiedad a la administración por el Estado de la educación, gestión en la cual está ausente toda idea de venta, como expresa la etimología de la palabra que indica “la venta por uno sólo con exclusión de los demás”. Aun cuando su significado se extiende actualmente más allá de lo que expresa la etimología, nunca puede utilizarse con propiedad fuera del terreno económico. León Say, en su *Dictionnaire des Finances*, define el monopolio como “El privilegio exclusivo acordado, ya al Estado, ya a las asociaciones, ya a los particulares, de fabricar, explotar o vender ciertos productos. Hay igualmente monopolio cuando la ley

reconoce y reserva a las personas que ella designe el privilegio exclusivo de ejercer profesiones determinadas y a soportar ciertas cargas”. Esa definición no se compadece con la gestión del Estado en educación, que no tiene significado económico, en el sentido netamente comercial del vocablo, ya que esta gestión, a diferencia de lo que acontece con otros servicios públicos, proporciona gastos que no se recuperan en la forma corriente de ingresos fiscales, porque se trata casi universalmente de un servicio gratuito. Además, si como en la misma sentencia se dejó establecido el Estado interviene en la educación del pueblo, *con derecho y por deber*, no podría decirse que el ejercicio de ese derecho y el cumplimiento de ese deber, aun reservándose en forma exclusiva la facultad de enseñar, no asume características de monopolio, como no lo tiene el ejercicio de las funciones policiales, en el cual actúa el Estado como titular de derechos y obligaciones que emanan de su propia naturaleza.

Por otra parte, cuando el particular actúa en educación, como todo el que interviene en un servicio público, está sometido siempre a una norma general establecida en beneficio de la colectividad, norma considerada necesaria para el fiel cumplimiento de los fines que con el servicio se persigue. Intervención y monopolio tienen sentido diferente y el significado de éste no alcanza aplicación en la educación administrada, dirigida y regulada por el Estado aun en forma exclusiva, como dijimos antes.

La sentencia de la Corte Federal y de Casación de 1940 en lo fundamental y descartadas algunas consideraciones de orden secundario, ha venido a restablecer el equilibrio retornando el orden en materia educacional y diciendo a los ciudadanos que contra los supremos intereses de la colectividad no pueden primar los intereses de personas o de grupos.

CONSTITUCIÓN DE 1947

La Constitución de 1947, estableció por primera vez en Venezuela, un conjunto de principios que formulan el derecho a la educación de todos los venezolanos. Es en esa Constitución donde se acogen las garantías sociales con mayor amplitud que en ninguna otra Constitución del continente: derecho a la familia, a la salud, y a la seguridad social, a la educación y al trabajo.

Los principios sobre educación fueron aprobados sobre una proposición formulada por la Federación Venezolana de Maestros en su X Convención, celebrada en Margarita, en agosto de 1946, según una ponencia que allí presenté. En esa Constitución se garantiza, artículo 53^a, el derecho a la educación de todos los venezolanos y se establece que *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.

En este artículo se deja establecido de manera incontrovertible el principio del Estado docente en forma como nunca se había hecho en el país, al declarar la educación función esencial del Estado.

El artículo 55^a garantiza la libertad de enseñanza, por lo cual “Toda persona natural o jurídica puede dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y fundar cátedra y establecimientos para la enseñanza de ellas, *bajo la suprema vigilancia del Estado, con las limitaciones y dentro de las condiciones de orientación y organización que fije la Ley*”.

La libertad de enseñanza así concebida aparejaba sometimiento a las condiciones establecidas por el Estado en posesión de derechos inmanentes para regir la educación.

En el mismo artículo 55^a se decía, en nuestro concepto de manera innecesaria que “El Estado podía establecer como función exclu-

sivamente suya la de formar el profesorado y el magisterio” y decimos que innecesaria porque en posesión el Estado de la función esencial de la educación y establecido que la libertad de enseñanza se ejercía con las limitaciones y *dentro de las condiciones de orientación* y organización que fije la ley, tal disposición era inoficiosa. Porque no se trataba entonces de un derecho facultativo sino de una potestad que el Estado podía ejercer en la forma que lo creyese conveniente. En efecto así lo dejó establecido al aprobar la Ley de Educación de 1948. A pesar de que el artículo 54^a decía que toda persona natural o jurídica puede dedicarse libremente a las artes y fundar cátedras y establecimientos para la enseñanza, el artículo 57^a establecía limitativamente quiénes podían ejercer la docencia, cuando disponía: “La educación debe estar a cargo de personas de idoneidad docente comprobada de acuerdo con la Ley”. Esto indica que no todas las personas tenían libertad de enseñanza. Este derecho alcanzaba sólo a los debidamente capacitados según la Ley.

El artículo 54^a fijaba las normas de organización de la escuela unificada al indicar que “La educación nacional, será organizada como un proceso integral, correlacionado en sus diversos ciclos y estará orientada a lograr el desarrollo armonioso de la personalidad humana, a formar ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, a fomentar la cultura de la Nación, y a desarrollar el espíritu de solidaridad humana”.

Clara expresión de la potestad docente del Estado este artículo postula un sistema organizativo y los fines de la educación que no pueden ser dejados a la libre iniciativa de los particulares.

Afirmación de la potestad docente del Estado y de su condición de guardián del tesoro cultural de la nación es el artículo 59^a, según el cual “la riqueza artística e histórica del país estará bajo el control y salvaguardia del Estado, de acuerdo con la Ley”. Esa potestad se justifica porque esa riqueza sirve además como vehículo de educación y

contribuye a la formación de una conciencia nacional influida fuertemente por los valores artísticos e históricos de nuestro patrimonio.

LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN DE 1948

La Ley Orgánica de Educación de 1948, desarrolla y reglamenta las disposiciones sobre educación de la Constitución de 1947 en relación con los postulados del Estado docente en una forma muy amplia. En su artículo 1º confirma que “La educación es función esencial del Estado y todos los habitantes de la República tienen el derecho de recibirla gratuitamente en los planteles oficiales”. En su artículo 6º repite la forma constitucional sobre libertad de enseñanza y fija que esa libertad se ejercerá de acuerdo con los principios en la misma ley establecidos. El artículo 8º ordena que “La enseñanza en todos los establecimientos del país, cualquiera que sea su naturaleza, debe ser impartida en castellano, excepto la de idiomas extranjeros. Los registros y libros reglamentarios, la documentación correspondiente y los expedientes de administración, deben llevarse y redactarse en castellano”. Para la afirmación de la nacionalidad venezolana, el artículo 9º repite una disposición vigente en Venezuela desde la ley Orgánica de Educación de 1924, que establece que la enseñanza de las materias vinculadas a la nacionalidad sólo deberá ser impartida por profesores venezolanos, pero exceptuaba de ese requisito a la enseñanza impartida en los institutos pedagógicos y en los de la educación superior, en razón de que en estos últimos, formada ya la conciencia del estudiante no podría ser desviada por la influencia de un profesor extranjero.

También confirma esta ley la tradicional obligación en que están los establecimientos de educación privada de inscribirse en el Ministerio de Educación, pero están exentos aquellos que no aspi-

ran a expedir certificados o títulos válidos. Los que aspiraban a la validez de sus estudios debían solicitar la autorización del Ministerio de Educación.

Disponía la Ley, artículo 105^o que “Los directores, propietarios o representantes de cualquier centro de educación privada en el cual no se cumpla lo prescrito en la Ley y sus reglamentos serán sancionados, según la gravedad de la falta, con amonestación privada, amonestación pública, multa de 200 a 500 bolívares o clausura temporal o definitiva del establecimiento”. En el artículo 106^o se ordenaba que “Los establecimientos de educación privada en los cuales se atente contra los principios fundamentales de la democracia y la nacionalidad venezolana, serán clausurados definitivamente, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el Código Penal.

El artículo 92^o establecía que sólo el Estado otorga certificados, títulos y diplomas oficiales.

Clara y precisa era la Ley Orgánica de Educación de 1948 sobre la función docente del Estado y al confirmar disposiciones tradicionales sobre el régimen educativo prescribía, artículo 62^o: “La enseñanza de los establecimientos oficiales, como así mismo la de los privados que aspiran a la validez legal de sus estudios, se rige por los planes de estudio y programas que dicte el Ministerio de Educación Nacional” y luego en el artículo 63^o “El tiempo de trabajo del año escolar, los períodos de vacaciones, las fechas de apertura y clausura de cursos y todo lo relacionado con la organización de las actividades educativas, será materia de reglamentación por parte del Ministerio de Educación Nacional; y habrá de considerarse, para tal objeto, las peculiaridades de vida y las condiciones de trabajo de las distintas zonas del país”.

LEY DE EDUCACIÓN DE 1955

La ley vigente de educación conserva los principios tradicionales sobre la función docente del Estado, aunque en algunos casos pone menos énfasis que la ley de 1948. No habla de la educación como función esencial del Estado, pero establece los fines de la educación en el artículo 1º. En su artículo 2º dice que “El Estado, por órgano del Ejecutivo Nacional, ejerce la supervisión de los establecimientos docentes a fin de que en ellos se cumplan los objetivos que aquél asigna a la Educación, las exigencias del orden público y moral, las buenas costumbres, la higiene y los requisitos consagrados por esta ley y sus reglamentos”. Establece como obligatoriedad la enseñanza en castellano, la inscripción de los planteles, pero sólo para los que enseñan en jardines de infancia y educación primaria, aunque indica que los planteles que aspiren al reconocimiento de sus estudios deberán obligatoriamente solicitar inscripción con dos meses de anticipación al inicio del año escolar (Art. 45º). Pena con clausura a los establecimientos que violen el artículo 6º, es decir, aquellos que permitan durante la realización de tareas escolares propaganda política o de doctrinas contrarias a los principios de la nacionalidad. Igualmente serán clausurados los planteles privados de educación donde se vulneren los principios fundamentales de la nacionalidad (Art. 127º). Son penados con pena de clausura por un año los planteles privados que supriman, durante el año, sin autorización del Ministerio de Educación, cursos para los cuales hubieren aceptado alumnos.

Todo lo relativo al año escolar, horarios, vacaciones, libros de estudios y cuanto a la enseñanza se refiere, lo deja la Ley al cuidado del Reglamento.

CONSTITUCIÓN DE 1961, VIGENTE

La Constitución vigente, como la de 1947, establece entre las

garantías sociales las que refieren a la educación, en seis artículos, del 78º al 83º, ambos inclusive. Sin embargo no declara la educación función esencial del Estado, sino que ello se deduce del contenido de los artículos citados. Declara la educación derecho de todos y pone a cargo del Estado la obligación de “crear y sostener escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que los derivados de las vocaciones y aptitudes”.

Declara gratuita la educación en todos sus ciclos, cuando es impartida en institutos oficiales, pero faculta para establecer excepciones en la educación superior y en la especial, cuando se trate de personas provistas de recursos (Art. 78º).

Consagra la libertad de enseñanza cuando dice: “Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a la ciencia o a las artes, y, *previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos, bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado*”. Como la Constitución de 1947 la vigente requiere para el ejercicio de la libertad de enseñanza demostración de capacidad y aún así estará bajo la vigilancia del Estado, requisito fundamental del ejercicio de la potestad del Estado docente.

El artículo 80º establece los fines de la educación venezolana y prescribe que “El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados”.

Esta disposición indica que ninguna persona particular puede intervenir en la organización y orientación del sistema educativo, porque ésa es función inherente del Estado que tiene la educación como una de sus atribuciones esenciales. También dispone la Constitución, artículo 81º que: “La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la Ley. La Ley garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y

un nivel de vida acordes con su elevada misión”.

Este artículo, que es copia modificada ligeramente del artículo 57^a de la Constitución de 1947, indica las condiciones para el ejercicio del magisterio en las escuelas públicas y privadas y la estabilidad y garantías del régimen de trabajo no se refiere solamente a las escuelas públicas, sino que las abarca a todas, por lo cual el maestro privado estará protegido en sus derechos y prerrogativas, como una consecuencia de la función previsiva del Estado docente.

Las disposiciones sobre educación de la Constitución vigente, como he dicho son adaptaciones de las respectivas de la Constitución de 1947; se estamparon en el texto actual sobre un memorándum que presenté a la Comisión que redactaba el proyecto y de la cual formaba parte.

Afirmado ha quedado, como en la mayoría de los países de Europa y de América, que la educación es función propia y esencial del Estado, quien la ejerce directamente o recurriendo a la colaboración de los particulares, que en este caso estarán en la obligación de someterse a las prescripciones fijadas por la sociedad, que es a quien interesa la educación como servicio público fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. *El pensamiento constitucional de Latinoamérica, 1810-1830*. Caracas: Col. Sesquicentenario de la Independencia, 1961. 5 v.

BOLÍVAR, Simón. *Obras completas*. La Habana: Editorial Lex, 1947.

BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris: Libraire Générale de Droit et Jurisprudence, 1976.

———. *Les Libertés Publiques*. 4^{ème} ed. Paris Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972.

DIARIO AHORA. Caracas, del 11 de mayo de 1939, de 25 de mayo de 1939, de 30 de mayo de 1940 y del 26 de septiembre de 1940.

DIARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: La Habana, Cuba. 1940.

- DIARIO *EL NACIONAL*. Caracas, viernes 14 de enero de 1972.
- HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1942.
- HOOK, Sidney. *Educación para una nueva era*. Cali, Colombia: Editorial Norma, 1967.
- HUTCHINS, Robert M. *Aprendizaje y sociedad*. Caracas: Monte Ávila Editores, 1969.
- JELLINEK, Jorge. *De la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. México: Edit. Nueva España, Estudios de Historia Constitucional Moderna, 1945.
- KILPATRICK, William H. *Educação para uma civilização em mudança*. 2ª ed. São Paulo: Edições Melhoramento, 1973.
- LENIN, Vladimir Ilich. *El Estado y la Revolución. Obras escogidas*. Moscú: Edic. en lenguas extranjeras. 1948 (2 v.), v. 2.
- LUZURIAGA, Lorenzo. *Documentos para la historia escolar de España*. Madrid: Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Históricos, 1916-1917, 2 v.
- . *Historia de la educación pública*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1943.
- MANNHEIM, Karl. *Diagnóstico de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

- MARTÍ, José. *Obras completas*. La Habana: Edit. Lex, 1946.
- PINO SAAVEDRA, I. y A.R. Munizaga. *Crisis de la universidad*. Santiago de Chile: Edic. Extra, 1932.
- PRIETO FIGUEROA, Luis B. *Humanismo democrático y educación*. Caracas: Edit. Las Novedades, 1968.
- . *El magisterio americano de Bolívar*. Caracas: Editorial Artes, 1968.
- . *Problemas de la educación venezolana*. Caracas: Publicaciones de la Federación Venezolana de Maestros, 1947.
- SOCIEDAD VENEZOLANA DE MAESTROS DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA. Anteproyecto de ley orgánica de educación nacional. Caracas: 1936.
- TAWNEY, Richard Henry. *La igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1945.
- TORO, Fermín. *Reflexiones sobre la Ley de 10 de abril de 1834 y otras obras*. Caracas: Academia Venezolana de la Lengua (Col. Clásicos venezolanos, 5), 1963. 2 v.
- UBIERNA Y EUSA, José Antonio. *De la función docente del Estado*. Madrid: Editores Hijos de Reus, 1917.

ÍNDICE

Presentación	VII
Nota a la presente edición	XXIII

EL ESTADO DOCENTE

A manera de introducción

Una educación para América Latina	3
La Educación Primaria	8
Educación Media	13
La Educación Superior	18
La Educación de Adultos	23

El Estado docente	27
Definición del Estado	33
El Estado y la educación	38
La libertad de enseñanza	41
La educación es una función eminentemente pública	46
¿Es la escuela un órgano de expresión política de un determinado grupo?	49
Educación de élites y educación de masas	52
Las normas estatales para la gestión educativa. Carácter de esas normas. Función de la educación pública	58

Antecedentes históricos de la función docente del estado en Venezuela y América	66
Constitución de 1811	69
Constitución de 1819. El Poder Moral propuesto por el Libertador	71
Las Constituciones de la oligarquía conservadora	73
Libertad de enseñanza e instrucción gratuita y obligatoria en Venezuela	76
Leyes de 1914 a 1940. Jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación	81
Nueva Jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación	84
Constitución de 1947	88
Ley Orgánica de Educación de 1948	91
Ley de Educación de 1955	92
Constitución de 1961, vigente	93
Bibliografía	96

Este volumen de la Fundación Biblioteca Ayacucho,
se terminó de imprimir el mes de octubre de 2006,
en los talleres de Gráficas Lauki, Caracas, Venezuela.
En su diseño se utilizaron caracteres roman, negra y cursiva
de la familia tipográfica Times, en cuerpos 8, 9, 10, 11 y 12 puntos.
En su impresión se usó papel Hansa mate 60 grs.
La edición consta de 2.000 ejemplares.

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

Sor Juana Inés de la Cruz

Polémica (vol. 26)

Manuel González Prada

Pensamiento y librepensamiento (vol. 27)

Haydeé Miranda Becerra y Hasdrúbal Becerra; Comps.

La Independencia de Hispanoamérica.

Declaraciones y actas (vol. 28)

Alejandro de Humboldt

Ensayo político sobre la isla de Cuba (vol. 29)

Portada: Detalle de *Los presagios* (díptico, 1996)

de Edgar Sánchez (1940).

Acrílico sobre tela, 200 x 340 cm.

Colección Fundación Museos Nacionales.

Museo de Bellas Artes. Caracas, Venezuela.



República Bolivariana de Venezuela

Fundación



Biblioteca Ayacucho

Colección Claves de América

La naturaleza política de la educación es “la que determina el *deber* y el *derecho* del Estado a ocuparse de la educación de una sociedad cualquiera. Ya esto tan esencial fue comprendido y expuesto por filósofos de la antigüedad griega como Platón (*República*; *Leyes*) y Aristóteles (*Política*); siglos después, ya en la Ilustración, esa tesis fue expuesta por Montesquieu (*El espíritu de las leyes*) y La Chalotais (*Ensayo de educación nacional*); ya hacia los siglos XIX y XX la tesis de la conveniente y necesaria intervención del Estado fue expuesta por el filósofo Fichte (*Discursos a la nación alemana*) y por John Dewey (*Democracia y educación*), filósofo y pedagogo cuya influencia se extiende en el tiempo hasta hoy”. El doctor Luis Beltrán Prieto Figueroa, llamado Maestro de América, vierte en estas páginas el concepto hoy en día vigente de Estado docente, que debe ser conocido y discutido en el ámbito educativo latinoamericano.