Prólogo al libro de Carlos Eduardo Herrera M., *La educación en Venezuela: Dos dimensiones de un derecho,* Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, No. 48, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2022, pp. 19-28

PRÓLOGO
AL LIBRO DE CARLOS EDUARDO HERRERA MALDONADO

Allan R. Brewer-Carías

El tema de este estudio sobre *La Educación en Venezuela* puede decirse que era uno de esos temas que estaban pendientes de ser analizados y expuestos por nuestros juspublicistas, y más aún, bajo las *dos dimensiones de un derecho* tal como las expone el profesor Carlos Eduardo Herrera Maldonado refiriéndose a la educación como derecho y a la misma como actividad prestacional del Estado. Para ello analiza tanto las previsiones de la Constitución en la materia, como la distorsión que esas previsiones han acarreado en la práctica política al haberse utilizado para desarrollar en los últimos lustros un "Estado Docente" que ha terminado ahogando y deteriorando todo el sistema educativo.

El tema, por supuesto, no era nada fácil de enfrentar, salvo por alguien con una buena formación académica, experiencia de investigación y docencia y experiencia política, como es el caso precisamente del profesor Herrera Maldonado, quien combina todo ello, siendo la persona llamada a asumir con éxito esta tarea. Herrera en efecto, se graduó de abogado en 1977 en la Universidad Católica Andrés Bello; siguió el Curso Superior de Defensa No 12 en el entonces importante Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN) en 1983, y luego cursó las Especialidades de Derecho Procesal y Administrativo (Mención Summa Cum Laude) en la Universidad Católica Andrés Bello en 1997 y 2005 respectivamente, y la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello en 2013. Ello lo ha llevado a redactar varios importantes trabajos académicos, destacándose sus Tesis universitarias sobre "El pensamiento de Simón Bolívar y su relación con el concepto de seguridad y defensa nacional" (1983); "Alcances de la Autonomía Universitaria en la Constitución de 1999" (2005); y "La educación en Venezuela: dos dimensiones de un derecho" (2013), texto que está en el origen de esta obra que ahora tengo el honor de prologar. A esos trabajos se le suman diversos artículos publicados en Revistas y obras colectivas sobre temas vinculados a la justicia constitucional; los sservicios públicos, la descentralización como política de Estado para el fortalecimiento de la democracia; la reforma de la administración pública venezolana; y la transición española.

Con esa estupenda formación ha desarrollado una destacada carrera docente como profesor de Derecho Constitucional, de Teoría General del Servicio Público y otras asignaturas en el área del Derecho Público, en la Universidad Yacambú, la Universidad José Antonio Páez y la Universidad Católica Andrés Bello, habiendo además participado en

seminarios y talleres nacionales e internacionales sobre temas de derecho público y Administración Pública, entre los cuales destacan los que siguió en Universidades en Madrid, Erfiurt y Rio de Janeiro.

Adicionalmente, herrera ha tenido una extensa actividad profesional en el campo de las políticas públicas mediante su participación en la actividad política, en la cual destaca su militancia en la Democracia Cristiana habiendo desempeñando responsabilidades como Director-Jefe de la Oficina de la Secretaria del Consejo de Ministros, en la Presidencia de la República; Diputado al Congreso de la República, diputado a la Asamblea Legislativa del Estado Portuguesa y Secretario General del Partido Social Cristiano COPEI en el Estado Portuguesa. En su gestión en la Asamblea legislativa del Estado Portuguesa destacan sus aportes al proceso de descentralización (19961999) habiendo impulsado el proyecto de reforma de la Constitución del Estado y todas las leyes regionales y convenios intergubernamentales pertinentes conforme a la Ley Orgánica de Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público Nacional, entre ellas, la ley de vialidad del Estado Portuguesa, la Ley de Minerales no metálicos del Estado Portuguesa y los convenios de descentralización de las competencias en salud y educación.

Con ese bagaje y esa experiencia, Herrera Maldonado estudia entonces el tema educativo en Venezuela analizando separadamente la naturaleza, el contenido y el alcance del derecho a la educación, en particular, como antes dije, por una parte, la educación un derecho humano de carácter social, en su dimensión prestacional y en su dimensión de la libertad; y por la otra, el Estado docente a la sociedad del conocimiento, en particular en el desarrollo de la llamada " Revolución Bolivariana" durante los últimos 20 años de encuentros y desencuentros; que hoy plantean con urgencia la necesidad de lo que el autor llama el desmontaje del Estado docente en el país. El libro incluye, además, como colaboración especial un importante trabajo de Ernesto Blanco Martínez titulado "Hacia una educación para el siglo XXI."

Ese Estado Docente del cual nos habla el autor, se desarrolló en el marco de un conjunto de regulaciones constitucionales incorporadas en el texto de la Constitución de 1999, las cuales paso a analizar brevemente, respondiendo a la solicitud del autor de prologar su obra, situándolas en el marco histórico del constitucionalismo venezolano.

El origen de las regulaciones constitucionales vinculadas a la educación en Venezuela, en efecto, puede situarse que, como lo destaca el autor en su obra, está en la *Declaración de los Derechos del Pueblo* que sancionó la Sección de la Provincia de Caracas del Congreso General de las Provincias Unidas de Venezuela, el 1 de julio de 1811, a disponer en el artículo 4 de la misma, entre los "deberes del cuerpo social," que:

> "La instrucción es necesaria a todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos."

Esta declaración se completó en la Constitución Federal de las provincias Unidas de Venezuela, sancionada por el mismo Congreso General de las Provincias el 21 de diciembre de 1811, con la cual se constituyó el Estado de Venezuela luego que la declaración de independencia de España aprobada el 5 de julio de 1811, al disponer en su artículo 198 el mismo principio general, enunciado así:

> "Siendo instituidos los gobiernos para el bien y felicitad común de los hombres, la sociedad debe proporcionar auxilio a los indigentes y desgraciados y la instrucción a todos los ciudadanos.

Posteriormente, en cuanto a la libertad de enseñanza, la misma se estableció al final de la las guerras federales, mediante *Decreto sobre derechos individuales y las garantías de los venezolanos* de 16 de agosto de 1863 en el cual se garantizó a los venezolanos la "libertad de instrucción" (art. 1.6); disponiéndose luego, a partir de la Constitución de os Estados Unidos de Venezuela de 28 de marzo de 1864, que "la libertad de enseñanza, será protegida en toda su extensión" (art. 14.12).

Esa fórmula se conservó en todas las Constituciones posteriores hasta la Constitución de 5 de julio de 1947, en la cual se dispuso una amplia regulación en la materia, no sólo para regular la libertad de enseñanza, sino el derecho de todos a la educación, y las obligaciones que se asignaron al Estadio para garantizarlo.

A tal efecto, respecto de la *libertad de enseñanza*, los artículos 55 a 57 de la Constitución dispusieron los siguientes principios:

Primero: la garantía de dicha libertad de enseñanza.

Segundo: el derecho de toda persona de dedicarse libremente a las ciencias o a las artes;

Tercero: el derecho de toda persona a fundar cátedras y establecimientos para la enseñanza de las ciencias o de las artes, bajo la inspección y vigilancia del Estado, con las limitaciones y dentro de las tradiciones de orientación y organización que fije la ley.

Cuarto: El estímulo por parte del Estado de la iniciativa privada en materia educacional, siempre que se acuerde con los principios contenidos en la Constitución y las leyes.

Quinto: El principio de que la educación debe estar a cargo de personas de idoneidad docente, comprobada de acuerdo con la ley.

Sexto: El principio de que el Estado podía establecer como función exclusivamente suya la de formar el profesorado el magisterio nacional

Séptimo: La garantía por parte de Estado a los profesionales de la enseñanza de un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión.

Respecto del *derecho a la educación*, la Constitución de 1947 lo declaró formalmente" precisando que el mismo "se garantiza a todos los habitantes de la República" (art. 53). Además, se recogió el principio de que la educación, además de un derecho, es igualmente un deber, para lo cual la Constitución dispuso en su artículo 58, los siguientes principios:

Primero: La educación primaria es obligatoria.

Segundo: La gratuidad de la educación impartida en establecimientos oficiales en todos los ciclos.

Tercero: El principio que de acuerdo con la ley, el Estado debe facilitar a los individuos que carezcan de recursos los medios necesarios para que puedan cumplir la obligación escolar y proseguir estudios sin más limitaciones que las derivadas de su vocación y de su aptitud.

Para la materialización de todos estos principios, la Constitución de 1947 estableció, además, que "la educación es función esencial del Estado" (art. 53), a cuyo efecto impuso las siguientes dos obligaciones del mismo:

Primero: que está "en la obligación de crear y sostener instituciones y servicios suficientes para atender las necesidades educacionales del país y proporcionar al pueblo venezolano los medios indispensables para la superación de su nivel cultural" (art. 53); y

Segundo: que deberá organizar la educación nacional "como un proceso integral, correlacionado en sus diversos ciclos," que "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" (at. 54).

Dejando aparte la Constitución de 15 de abril de 1953 que se limitó a garantizar "la libertad de enseñanza, con las limitaciones que establezca la ley" (art. 35.13), la Constitución de 23 de enero de 1961, para cuya elaboración se siguió en gran parte la orientación del texto constitucional de 1947, estableció las siguientes regulaciones fundamentales sobre la educación en sus artículos 78 a 8l:

Primero, la declaración de que todos tienen derecho a la educación.

Segundo, la obligación del Estado 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 las derivadas de la vocación y de las aptitudes."

Tercero, el principio de la gratuidad de la educación impartida por los institutos oficiales en todos sus ciclos, previéndose sin embargo que la ley podía establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna.

Cuarto, la libertad de enseñanza al disponerse que "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." Expresamente se estableció, además, como obligación del Estado el estimular y proteger la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes.

Quinto, en cuanto a los fines de la educación, se dispuso 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 democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana." A tal efecto, se dispuso que "el Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados."

Sexto, en cuanto a los educandos se dispuso que la educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la ley; debiendo la misma garantizar a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión.

La Constitución de 30 de diciembre de 1999, actualmente vigente, sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente y que sustituyo a la de 1961, en relación con el régimen constitucional de la educación amplió considerablemente las regulaciones expresas en el texto, en particular por lo que se refiere a la presencia del "Estado docente" que critica y analiza con tanto acierto el autor, como tesis que "quedó anclada en el pasado," disponiendo el texto las siguientes importantes previsiones:

Primero: La educación se declara como "un *derecho humano* y un deber social fundamental" (art. 102), agregando la Constitución que toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones (art. 103).

Segundo, La educación, conforme a la Constitución siempre debe ser "*democrática, gratuita y obligatoria*" (art. 102).

Sobre la *gratuidad,* se establece que "la impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario" (art. 103), prescribiéndose que el Estado "debe realizar una inversión prioritaria," de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas y además, que debe crear y sostener instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo.

Sobre la *obligatoriedad,* se establece que la educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado, debiendo garantizarse igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo (art. 103).

Además, sobre este tema de la obligatoriedad de la educación, en cuanto a su contenido, sen establece como obligatoria la educación ambiental en los niveles y modalidades del sistema educativo, así como también en la educación ciudadana no formal. Además, se considera como de obligatorio cumplimiento en las instituciones públicas y privadas, hasta el ciclo diversificado, la enseñanza de la lengua castellana, la historia y la geografía de Venezuela, así como los principios del ideario bolivariano (art. 107).

Tercero, la educación se establece como una *obligación del Estado*, disponiendo el artículo 102 que debe asumirla como "función *indeclinable"* y de máximo interés "en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad." Teniendo el Estado además, "la obligación de garantizar servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. (art. 108)

La consecuencia de ser la educación una obligación del Estado, es su calificación como *servicio público*, "fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal." Esta calificación como servicio público, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo "debe entenderse como un derecho de prestación para el mejoramiento de la comunidad, constituyendo factor primordial para el desarrollo nacional, que puede ser prestado por el Estado, o por los particulares, y en este último caso, se debe regir por los

principios y normas establecidas en la Ley, bajo la suprema inspección y vigilancia del Ejecutivo Nacional, con su estimulo y protección moral" (Véase sentencia de la Sala Político Administrativa Nº 3052 de 19-12-2001 (Caso: *Nulidad de la reforma parcial del Decreto Nº 1011 de 4-10-2000*), *Revista de Derecho Público*, Nº 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001).

Cuarto, la educación también se establece como un *derecho a educar*, que puede ser ejercido por toda persona natural o jurídica, previa demostración de su capacidad, cuando cumpla de manera permanente con los requisitos éticos, académicos, científicos, económicos, de infraestructura y los demás que la ley establezca, de fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de éste (art. 106). Se eliminó, sin embargo, de la norma la obligación que se imponía al Estado en la Constitución de 1961 (art. 79) de estimular y proteger la educación privada.

Quinto, como consecuencia de regular la educación como derecho, la obligación del Estado de garantizarlo y el derecho a educar, en la Constitución se establece además el principio de la participación en materia educativa, al disponerse que el Estado, con la participación de las familias y la sociedad, debe promover el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley (art. 102). Para asegurar la participación, se establece que las contribuciones de los particulares a proyectos y programas educativos *públicos* a nivel medio y universitario, serán reconocidas como desgravámenes al impuesto sobre la renta según la ley respectiva (art. 103).

Por otra parte, se dispone que los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. Además, los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley (art. 108).

Sexto, en cuanto a los *educandos*, la Constitución establece que la educación esté a cargo de personas de reconocida moralidad y de comprobada idoneidad académica, imponiéndose al Estado la obligación de estimular su actualización permanente y garantizarles la estabilidad en el ejercicio de la carrera docente, bien sea pública o privada, atendiendo a la Constitución y a la ley, en un régimen de trabajo y nivel de vida acorde con su elevada misión (art. 104). La Constitución además, remitió a la Ley para regular el régimen de ingreso, promoción y permanencia en el sistema educativo, los cuales responder "a criterios de evaluación de méritos, sin injerencia partidista o de otra naturaleza no académica" (art. 104).

Apenas se sancionó el texto de la Constitución de 1999 por la Asamblea Nacional Constituyente, antes de que fuera aprobada por el pueblo en el referendo del 15 de diciembre de 1999, al explicar con la experiencia derivada de haber sido miembro de la Asamblea Nacional Constituyente las "Razones para el Voto NO" en dicho referendo observé sobre este marco normativo constitucional relativo a la educación su marcada "tendencia estatista," expresando lo siguiente:

> "se regula la educación, en general, como un derecho humano y un deber social fundamental; se la declara en general como "democrática, gratuita y obligatoria" y se la define como "un servicio público" que el Estado debe asumir "como función indeclinable" (art. 102).
>
> Nada se indica, en la norma, en relación con la educación privada, y solo es en otro artículo que se consagra el derecho de las personas "a fundar y mantener

instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de este" (art. 106).

La posibilidad de estatización de la educación, por tanto, no tiene límites en la Constitución, habiéndose eliminado del texto constitucional la disposición, que en la materia preveía la Constitución de 1961 de que 'El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes' (art. 79)"

En esta materia, de nuevo, la Asamblea violó las bases comiciales al ignorar el carácter progresivo de la protección de los derechos humanos, y eliminar este derecho de protección que corresponde a la educación privada" (texto publicado en mi libro *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*), Tomo III, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 1999, pp. 332-333. Luego me referí a el mismo tema en el primer estudio que preparé sobre la Constitución a comienzos de 2000 denominado "Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999," publicado en el libro *La Constitución de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie eventos No. 14, Caracas 2000, p. 63-88).

Esos temores que advertí en 1999, sobre el peligro que podía significar el esquema demasiado estatista que se había plasmado en la Constitución, manipulado por un gobierno autoritario, ha conducido lamentablemente al desmoronamiento del sistema educativo a manos de un Estado docente, como nos lo explica en este libro Herrera Maldonado, que exige sea desmantelado a la brevedad para que la educación en el país vuelva a los niveles de excelencia que tuvo.

Gracias le damos al autor por las reflexiones que nos deja en esta obra, las cuales sin duda servirán para las reformas que deben realizarse en el futuro.

New York, octubre 2022.