



Interrogantes sobre la aplicabilidad y  
coherencia entre el principio de la democracia  
participativa y la doctrina del Estado docente  
contenida en la Constitución y en la Ley  
Orgánica de Educación de la República  
Bolivariana de Venezuela<sup>1</sup>  
*Questions about the applicability and coherence  
between the participatory democracy principle  
and the educational State as doctrine in the  
República Bolivariana de Venezuela's  
Constitution and Educational Organic Law*

RAFAEL ACOSTA SANABRIA<sup>2</sup>

[rfacosta@unimet.edu.ve](mailto:rfacosta@unimet.edu.ve)

Universidad Metropolitana

Recibido: 15/01/2013

Aceptado: 28/02/2013

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el III Congreso Internacional Ciencias, Tecnologías y Culturas. Diálogo entre las disciplinas del conocimiento. Hacia el futuro de América Latina y el Caribe. Universidad Santiago de Chile, 7-10 enero de 2013.

<sup>2</sup> Cabimas, 1947. Licenciado en Ciencias de la Educación (Roma, 1968), Doctor en Filosofía y Letras, Sección Educación (Roma y Pamplona, España 1971), Doctor en Derecho Canónico (Pamplona, España 2001). Profesor titular contratado de la Universidad Metropolitana (Departamento de Humanidades) en las cátedras de Ética Docente, Filosofía de la Educación, Educación en Valores, Filosofía de la Persona y Filosofía. Libros publicados: *Reflexiones de un educador en el inicio de un nuevo siglo. Optimismo a pesar de todo* (2006), *La formación social en la Universidad. Claves para una acción eficaz* (2007), *La educación del ser humano: un reto permanente* (2010), *El dinamismo de la persona humana. La personalización en Xavier Zubiri* (2012), *Narraciones literarias* (2012).



## Resumen

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 sanciona el principio de la democracia participativa y protagónica, que concede a las comunidades organizadas funciones de gestión, ejecución y control en diversas áreas que tradicionalmente estaban reservadas a los órganos del Poder Ejecutivo, incluyendo las actividades educativas de la Nación. Por otro lado, la Ley Orgánica de Educación de 2009 reafirma la doctrina del Estado docente, establecida en Venezuela, desde el siglo XIX y expresa también el principio de la democracia participativa señalado anteriormente. La aplicación de ambos principios plantea algunas incoherencias y dificultades teóricas y prácticas. ¿Son compatibles ambos principios? ¿La doctrina del Estado docente, tal como se ha entendido en Venezuela, acepta la intervención directa de las comunidades con independencia de los órganos ejecutivos del poder central, regional, estatal o municipal? La presente investigación intenta dilucidar estas dificultades, al mismo tiempo que propone una nueva manera de entender la doctrina del Estado docente que sea plenamente compatible con el principio de la democracia participativa, resaltando el papel de la comunidad, local, regional y nacional en la dirección, gestión, control y ejecución de las políticas educativas del Estado.

**Palabras clave:** democracia participativa, Estado docente, comunidad docente, educación básica

## Abstract

The Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela of 1999 establish the principle of participatory and protagonist democracy, which grants to communities organized functions of management, execution and control in various areas that traditionally were reserved for the Executive Branch, including the educational activities of the Nation. In addition, the Organic Education Law of 2009 reaffirms the doctrine of State as Educator, established in Venezuela since the nineteenth century and also expresses the principle of participatory democracy outlined above. The application of both principles raises some inconsistencies, besides theoretical and practical difficulties. Are both principles compatible? Do the State as Educator's doctrine as it has been understood in Venezuela accepts direct intervention communities regardless of the Executive Branch represented by central, regional or local



government authorities? This research aims to clarify these difficulties, while proposing a new way to understand the State as Educator's doctrine which is fully consistent with participatory democracy principle, highlighting the community's role, local, regional and national leadershiping, management, control and execution of State education policies.

**Key words:** participatory democracy, State as Educator, community participation, Basic Education.

## Introducción

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 y la Ley Orgánica de Educación del año 2009 sancionan el principio de la democracia participativa y protagónica, que concede a las comunidades organizadas funciones de gestión, ejecución y control en diversas áreas que tradicionalmente estaban reservadas a los órganos del Poder Ejecutivo, incluyendo las actividades educativas de la Nación. Por otro lado, ambos instrumentos jurídicos reafirman la doctrina del Estado docente, establecida en Venezuela desde el siglo XIX. La aplicación de esos principios plantea algunas incoherencias y dificultades teóricas y prácticas. ¿La doctrina del Estado docente, tal como se ha entendido en Venezuela, acepta la intervención directa de las comunidades, con independencia de los órganos ejecutivos del poder central, regional, estatal o municipal? No hay que olvidar que:

En Venezuela, la doctrina del Estado docente ha sido utilizada con fines políticos: las razones político-partidistas han predominado y siguen predominando en la toma de decisiones en todos los niveles. A lo largo de todo el siglo XX, el control ideológico y político sobre la actividad del magisterio y del sistema educativo fue abundante y descarado. Para verificar esta afirmación, bastaría con analizar el desarrollo de la educación en los últimos cincuenta años. El Estado docente venezolano ha politizado la educación y ha utilizado la partidocracia como instrumento de otorgamiento de poder en este sector, en desmedro de la calidad de la educación y de la necesaria libertad profesional de los educadores, y ha llevado a degradar la función docente, convirtiéndola en una actividad partidista (Acosta Sanabria, 2008: 9).



Los dirigentes políticos, especialmente, deben entender que la democracia se fundamenta en la diversidad cultural, étnica, lingüística y religiosa; que la educación debe potenciar la capacidad crítica, la necesaria divergencia y la participación activa de todos los actores del proceso educativo (*ibíd.*). El principio de la democracia participativa nace para llevar a la práctica lo anterior, para darle poder real al ciudadano particular y a las comunidades organizadas; pero no se puede pretender, al mismo tiempo, mantener un estricto control absoluto y exclusivo del proceso educativo desde el Poder Ejecutivo, porque ello iría en contra de la necesaria autonomía y diversidad de las comunidades e impediría la puesta en marcha de una verdadera democracia y de una verdadera participación activa y “protagónica”, como se anuncia en las disposiciones legales relativas a la educación venezolana.

La presente investigación intenta dilucidar estas dificultades al mismo tiempo que propone una nueva manera de entender la doctrina del Estado docente que sea plenamente compatible con el principio de la democracia participativa, resaltando el papel de la comunidad, local, regional y nacional en la dirección, gestión, control y ejecución de las políticas educativas del Estado.

Iniciaremos nuestro trabajo exponiendo el contenido de la doctrina del Estado docente, señalando y analizando las disposiciones legales contenidas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Educación de Venezuela sobre el particular. A continuación indicaremos las características principales de la democracia participativa y las disposiciones legales contenidas en las dos normas jurídicas señaladas anteriormente. Finalizaremos con las conclusiones que tienen que ver con el objetivo de nuestra investigación, que no es otro que resaltar las dificultades teóricas y prácticas que surgen en la aplicación de los dos principios citados y la necesidad de encontrar un camino que facilite la puesta en marcha de ambos principios.

## La doctrina del Estado docente

¿Qué significa la expresión Estado docente? En una primera aproximación, podemos afirmar que esta expresión establece que el Estado



tiene por derecho propio y original la función de educar a sus súbditos y de dirigir, controlar y/o coordinar todo lo relativo al proceso educativo de la Nación; este derecho expresa una obligación ineludible. Consideramos necesario destacar, como lo hicimos en otra oportunidad (Acosta Sanabria, 2008), que la doctrina del Estado docente parte de un principio fundamental: el estatismo, que se manifiesta en que el Estado asume plenamente la organización, dirección, control y supervisión del sistema educativo de un país o nación determinada, dejando a la familia y al resto de las instituciones sociales con una función secundaria, a veces como actores corresponsables, otras como actores subordinados al control de los organismos estatales.

Cortázar (1996: 275-276) sintetiza la doctrina del Estado docente señalando cinco funciones específicas: 1º) el Estado tiene la obligación primordial de educar a los ciudadanos, sin discriminación alguna, para que puedan acceder a los bienes culturales; 2º) el Estado debe privilegiar los intereses del colectivo, ofreciendo las condiciones materiales para el ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos y de las mayorías; 3º) siendo la educación un proceso político ideológico, su función principal se concentra en fomentar los valores que permitan la integración social; 4º) el Estado, a través de los órganos competentes, debe supervisar, controlar y orientar la educación tanto pública como privada; 5º) la educación ha de ser laica, es decir, aconfesional, antidogmática y respetuosa de la libertad de pensamiento.

Esto significa que el Estado debería beneficiar a la población y educar al pueblo para permitirle su acceso a los bienes culturales, condición básica para el ejercicio de la ciudadanía; debería privilegiar, además, los intereses del colectivo para el ejercicio efectivo de los derechos sociales y políticos de la población; debería también fomentar, a través de la enseñanza, los valores cívicos y nacionales, estableciendo un modelo ético preestablecido; debería, por otra parte, supervisar, controlar y autorizar la educación que se imparte en los centros privados; y, finalmente, debería instaurar el principio de la educación laica entendida en su interpretación enciclopedista (Acosta Sanabria, 2008).



La doctrina del Estado docente (Prieto Figueroa, 2007; Narváez, 2010) se aplica en Venezuela, implícita o explícitamente, desde la declaración de la independencia. Especialmente importante es la Constitución de 1864, que establece el principio de la libertad de enseñanza y, al mismo tiempo, determina la función docente del Estado. El 27 de junio de 1870, el gobierno de Guzmán Blanco promulgó el decreto que estableció la instrucción primaria gratuita y obligatoria, con la que se sancionó oficialmente el control del Estado en los servicios de educación. En las constituciones posteriores (1874, 1881, 1893 y 1901) se mantuvieron las disposiciones que correspondían al Poder Federal, de legislar sobre educación, y la obligación de promover la educación popular gratuita y obligatoria. En la Constitución de 1936 (disposición que se repite en la de 1945) apareció ya de forma explícita la función docente del Estado: “la educación moral y cívica del niño es obligatoria y se inspirará necesariamente en el engrandecimiento nacional y en la solidaridad humana”. Además, el Estado se comprometía a fundar escuelas en toda localidad cuya población escolar no fuera menor de treinta alumnos.

Sin embargo, será a partir del año 1947 cuando se imponga definitivamente esta doctrina de un modo explícito, tanto en la Constitución aprobada ese año como en la Ley Orgánica de Educación del año 1948, que establecía, en su artículo 1º, que “la educación es función esencial del Estado”, el cual está obligado a crear y sostener instituciones y servicios suficientes para atender a las necesidades educativas y culturales de los venezolanos. Fue la primera vez que se utilizó la expresión “función esencial del Estado”, para fijar expresamente que la función de educar le corresponde al Estado de un modo primordial.

En este escrito analizaremos la doctrina del Estado docente en Venezuela tal como está expresada en la Constitución de la República (1999) y en la Ley Orgánica de Educación (2009).

Para facilitar la comprensión del contenido de la doctrina del Estado docente expondremos a continuación sus postulados principales:

**1º) La educación es una función indeclinable del Estado y constituye un servicio social de máximo interés.** La Constitución, en la



Exposición de motivos, Título III, Cap. VI, proclama la educación como un derecho humano y como un deber constitutivo de la raíz más esencial de la democracia y se la declara gratuita y obligatoria, y la asume el Estado como “función indeclinable y de servicio público”, expresión que se repetirá frecuentemente y que recoge la tradición de la doctrina del Estado docente desde su inicio.

En el artículo 102 de la Constitución se establece que:

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

La Ley Orgánica de Educación reafirma este postulado. En el artículo 1º establece que el Estado asume la educación como “función indeclinable y de máximo interés”.

**2º) A través de la educación el Estado promueve y difunde los valores culturales de la Nación.** El artículo 99 de la Constitución afirma que los valores de la cultura constituyen, además de un bien del pueblo venezolano, un derecho fundamental que el Estado fomentará y garantizará procurando las condiciones, instrumentos legales, medios y presupuestos necesarios; además, el Estado tiene el deber de garantizar la protección, preservación, enriquecimiento y restauración del patrimonio cultural de la Nación. Como concreción de lo anterior, en el artículo 4º de



la Ley Orgánica de Educación se establece que “El Estado asume la educación como proceso esencial para promover, fortalecer y difundir los valores culturales de la venezolanidad”.

**3º) Al Estado le corresponde la rectoría del sistema educativo venezolano.** El artículo 5º de la Ley Orgánica de Educación afirma que:

El Estado Docente es la expresión rectora del Estado en educación, en cumplimiento de su función indeclinable y de máximo interés como derecho humano universal y deber social fundamental, inalienable, irrenunciable, y como servicio público. El Estado docente se rige por los principios de integralidad, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. En las instituciones educativas oficiales el Estado garantiza la idoneidad de los trabajadores y las trabajadoras de la educación, la infraestructura, la dotación y equipamiento, los planes, programas, proyectos, actividades y los servicios que aseguren a todos y todas igualdad de condiciones y oportunidades y la promoción de la participación protagónica y corresponsable de las familias, la comunidad educativa y las organizaciones comunitarias, de acuerdo con los principios que rigen la presente Ley. El Estado asegura el cumplimiento de estas condiciones en las instituciones privadas autorizadas.

En el artículo 6º de dicha Ley se especifican las competencias del Estado en la educación, determinando que el Estado estará representado, en esta tarea, “a través de los órganos nacionales con competencia en materia educativa”. Allí se indica que el Estado garantiza, regula, supervisa y controla, planifica, ejecuta, coordina políticas y programas, promueve, integra y facilita la participación social y, por último, promueve la integración cultural y educativa regional y universal. Pocas veces, a lo largo de la historia legislativa venezolana referida a la educación, ha sido tan específico el contenido de la doctrina del Estado docente. Los verbos utilizados no dejan lugar a una interpretación distinta de la que está expresada en las mismas palabras.

El artículo 19 dice que:





El Estado, a través del órgano con competencia en el subsistema de educación básica, ejerce la orientación, la dirección estratégica y la supervisión del proceso educativo y estimula la participación comunitaria, incorporando tanto los colectivos internos de la escuela, como a diversos actores comunitarios participantes activos de la gestión escolar en las instituciones, centros y planteles educativos en lo atinente a la formación, ejecución y control de gestión educativa bajo el principio de corresponsabilidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y la presente Ley.

**4º) Al Estado le corresponde la formulación de políticas relativas a la formación docente.** El artículo 37 de la Ley Orgánica de Educación es contundente al establecer que:

Es función indeclinable del Estado la formulación, regulación, seguimiento y control de gestión de las políticas de formación docente a través del órgano con competencia en materia de Educación Universitaria, en atención al perfil requerido por los niveles y modalidades del Sistema Educativo y en correspondencia con las políticas, planes, programas y proyectos educativos emanados del órgano con competencia en materia de educación básica, en el marco del desarrollo humano, endógeno y soberano del país. La formación de los y las docentes del Sistema Educativo se regirá por la ley especial que al efecto se dicte y deberá contemplar la creación de una instancia que coordine con las instituciones de educación universitaria lo relativo a sus programas de formación docente.

En el artículo 39, la Ley especifica que:

El Estado a través de los subsistemas de educación básica y de educación universitaria diseña, dirige, administra y supervisa la política de formación permanente para los y las responsables y los y las corresponsables de la administración educativa y para la comunidad educativa, con el fin de lograr la formación integral como ser social para la construcción de la nueva ciudadanía, promueve los valores fundamentales consagrados en la Constitución de la República y desarrolla potencialidades y aptitudes para aprender, propicia la reconstrucción e innovación del conocimiento, de los saberes y de la experiencia, fomenta la actualización, el mejora-



miento, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos y las ciudadanas, fortalece las familias y propicia la participación de las comunidades organizadas en la planificación y ejecución de programas sociales para el desarrollo local.

**5º) El Estado tiene la obligación de crear y sostener instituciones educativas para atender las demandas de la población en edad escolar.** Entre las funciones que le asigna al Estado, relativas a la educación, la Constitución señala en su artículo 103, que: “El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo”.

**6º) Al Estado le corresponde aprobar, inspeccionar y vigilar las instituciones de educación fundadas y dirigidas por particulares.** En el artículo 106 de la Constitución, al referirse a la libertad que tienen los ciudadanos de fundar y mantener instituciones educativas, establece que esas instituciones estarán “bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado”, expresión que ha sido recurrente en las diferentes disposiciones legales relativas a la educación.

Por su parte, la Ley Orgánica de Educación concede al Estado, a través de sus organismos competentes, en su artículo 6, 1, g: “La continuidad de las actividades educativas, en cualquier tiempo y lugar, en las instituciones, centros y planteles oficiales nacionales, estatales, municipales, entes descentralizados e instituciones educativas privadas”. En el artículo 6, 2, d dice que el Estado regula, supervisa y controla: “La creación y funcionamiento de las instituciones educativas oficiales y privadas y la idoneidad de las personas naturales o jurídicas para el cumplimiento de los requisitos éticos, económicos, académicos, científicos, de probidad, eficiencia, legitimidad y procedencia de los recursos para fundar y mantener instituciones educativas privadas”, y “La gestión de centros e instituciones educativas oficiales y privadas, con la participación protagónica de toda la comunidad educativa”. En el Parágrafo 3 afirma que al Estado le corresponde la planificación, ejecución y coordinación de las políticas y programas, en concreto:



El régimen de fijación de matrícula, monto, incremento, aranceles y servicios administrativos que cancelan los y las estudiantes, sus representantes o responsables, en las instituciones educativas privadas. Se prohíbe el empleo de figuras o modos como fundaciones, asociaciones civiles, sociedades mercantiles, o cualquier otro mecanismo para ejercer coerción, en la cancelación de montos superiores a los establecidos por el órgano rector y demás entes que regulan la materia [y] Los programas y proyectos educativos, la creación de fundaciones destinadas a apoyarlas e instituciones en el sector educativo de carácter oficial, privado, nacional, estatal, municipal y en las demás instancias de la administración pública descentralizada.

**7º) La educación pública mantendrá siempre su carácter laico.**

La Ley Orgánica de Educación, en su artículo 7º establece con precisión el carácter laico de la educación pública, “preservando su independencia respecto de todas las corrientes y organismos religiosos”.

## El principio de la democracia participativa

El principio de la democracia participativa surge en el mundo contemporáneo como una nueva manera de afrontar el grave problema que aqueja a las democracias representativas, porque, como señala Camps (2001: 86):

La necesidad de crear una serie de instituciones políticas que hicieran frente a los problemas y necesidades de los ciudadanos, se fue complicando en una burocratización que tenderá a servirse sólo a sí misma. Por lo mismo, el gobierno y los distintos poderes políticos se fueron alejando del *demos* y perdiendo contacto con los ciudadanos.

Alejarse del *demos* significa alejarse del pueblo, de la realidad vital de los ciudadanos; significa también que los dirigentes políticos, una vez que son elegidos, con frecuencia le dan la espalda a sus electores; significa que en vez de atender las demandas de los ciudadanos, los elegidos se encierran en sí mismos (individual o grupalmente) y sólo buscan el provecho personal o del grupo al que pertenecen...; en fin, las demo-



cracias representativas ya ni siquiera representan a sus electores, esto es lo más grave.

La democracia exige, como condición inicial, “la responsabilidad de las personas y las comunidades ciudadanas en la orientación y el desarrollo de la vida política” (Llano, 1999: 15). La participación es una responsabilidad (una corresponsabilidad), un deber, no una simple opción.

Como indicamos antes, tanto en la Constitución de 1999 como en la Ley Orgánica de Educación de 2009, se establece el principio de la democracia participativa y protagónica. Tal como lo hicimos al desarrollar lo relativo a la doctrina del Estado docente, vamos a sistematizar el contenido del principio de la democracia participativa en los textos antes citados.

**1º) El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela será democrático y participativo.** En el preámbulo de la Constitución se lee:

El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado...

El Artículo 6º de la Constitución añade:

El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

La Ley Orgánica de Educación en su artículo 3º, al señalar los principios que orientan la educación en Venezuela establece, entre otros, la democracia participativa y protagónica. En el artículo 6º, en su párrafo 2º letra g, la ley expresa que el Estado regula, supervisa y controla “la



gestión de los centros e instituciones educativas oficiales y privadas, con la participación protagónica de toda la comunidad educativa”. Más adelante, en el párrafo 3, letra j, señala que el Estado planifica, ejecuta, coordina políticas y programas relativos a “la creación de una administración educativa eficiente, efectiva, eficaz, desburocratizada, transparente e innovadora, fundamentada en los principios de democracia participativa, solidaridad, ética, honestidad, legalidad, economía, participación, corresponsabilidad, celeridad, rendición de cuentas y responsabilidad social”.

Por último, en el párrafo 4, letras a y b respectivamente, dice que el Estado promueve, integra y facilita la participación social “a través de una práctica social efectiva de relaciones de cooperación, solidaridad y convivencia entre las familias, la escuela, la comunidad y la sociedad, que facilite las condiciones para la participación organizada en la formación, ejecución y control de la gestión educativa”, y “de las diferentes organizaciones sociales y comunitarias en el funcionamiento y gestión del Sistema Educativo, facilitando distintos mecanismos de contraloría social de acuerdo a la Constitución de la República y las leyes”.

El artículo 15 de la Ley Orgánica de Educación, cuando habla de los fines de la educación, establece que la educación busca “desarrollar una nueva cultura política fundamentada en la participación protagónica y el fortalecimiento del Poder Popular, en la democratización del saber y en la promoción de la escuela como espacio de formación de ciudadanía y de participación comunitaria, para la reconstrucción del espíritu público en los nuevos republicanos y en las nuevas republicanas con profunda conciencia del deber social”.

Al referirse a las comunidades educativas, el texto legal, en su artículo 20 entiende que “la comunidad educativa es un espacio democrático, de carácter social comunitario, organizado, participativo, cooperativo, protagónico y solidario”. En el artículo 21, concede a los estudiantes (consejos estudiantiles) la posibilidad de participar protagónica y responsablemente en las cuestiones relativas a las instituciones educativas de las que forman parte.



En el artículo 70 de la Constitución, el legislador especifica el contenido del principio de la democracia participativa del siguiente modo:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

**2º) Las comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participan en la formación de las políticas públicas de la Nación.** En la Exposición de motivos de la Constitución (Título I: Principios Fundamentales), se afirma que:

(...) el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación solidaria, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren.

**3º) Corresponsabilidad de la sociedad, la familia y el Estado en educación.** En la Exposición de motivos de la Constitución (Título III, Capítulo V) el constituyente explica que:

La participación directa de la gente en la toma de decisiones para la solución de sus problemas y los de su comunidad, crea una nueva relación ciudadana que en el ámbito de los derechos sociales, desarrolla la tríada solidaria entre sociedad, familia y Estado, lo que coloca



al legislador y a los órganos que integran el sistema de justicia, en un nuevo espacio de interpretación de la democracia social y del Estado de Derecho y de Justicia.

En el artículo 102, citado anteriormente, se lee: “El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley”.

Y el artículo 132 añade: “Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social”.

La Ley Orgánica de Educación, en el Capítulo II desarrolla lo relativo a los actores corresponsables de la educación, señalando de un modo taxativo que “Las familias, la escuela, la sociedad y el Estado son corresponsables en el proceso de educación ciudadana y desarrollo integral de sus integrantes”.

Indica también en su artículo 3º, como un valor fundamental que debe regir la educación venezolana, la corresponsabilidad, que es entendida a lo largo del texto legal como responsabilidad compartida entre la familia, la sociedad y el Estado.

El artículo 6º (n. 2, g) de la Ley Orgánica de Educación es claro al establecer que el órgano rector de la educación nacional regula, supervisa y controla “La gestión de centros e instituciones educativas oficiales y privadas, con la participación protagónica de toda la comunidad educativa”. En el Nº 4 señala que el órgano rector promueve, integra y facilita la participación social, especificando el modo de expresarse en las diferentes organizaciones sociales y comunitarias.

El artículo 18 de la Ley Orgánica dice que

los consejos comunales, los pueblos y comunidades indígenas y demás organizaciones sociales de la comunidad, en el ejercicio del



Poder Popular y en su condición de corresponsables en la educación, están en la obligación de contribuir con la formación integral de los ciudadanos y ciudadanas...

Con respecto a la gestión escolar, además de lo dicho en el artículo 6º, la Ley en su artículo 19 determina que:

El Estado, a través del órgano con competencia en el subsistema de educación básica, ejerce la orientación, la dirección estratégica y la supervisión del proceso educativo y estimula la participación comunitaria, incorporando tanto los colectivos internos de cada escuela, como a diversos actores comunitarios participantes activos de la gestión escolar en las instituciones, centros y planteles educativos en lo atinente a la formación, ejecución y control de gestión educativa bajo el principio de corresponsabilidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y en la presente Ley.

## Coherencias e incoherencias entre la doctrina del Estado docente y el principio de la democracia participativa y protagónica

Teniendo en cuenta la exposición anterior, podemos plantearnos algunas interrogantes y tratar de encontrar la respuesta oportuna: ¿cuál es el significado real del término Estado docente?, ¿cómo se entiende la expresión “la educación es un derecho y un deber”?; ¿la doctrina del Estado docente, tal como se entiende en Venezuela, acepta la intervención directa de las comunidades en materia educativa, con independencia de los órganos ejecutivos del poder central, regional, estatal o municipal, o están sujetas a las decisiones del Ejecutivo? ¿cuál es la función del órgano rector de la educación venezolana y cuál el de las comunidades organizadas?

Según nuestra opinión, el mayor escollo para integrar el principio de la democracia participativa y la doctrina del Estado docente está en la redacción y el contenido del artículo 6º de la Ley Orgánica de Educación; en él se especifican las competencias del Estado en la educación,





indicando que él garantiza, regula, supervisa y controla, planifica, ejecuta, coordina políticas y programas, promueve, integra y facilita la participación social y, por último, promueve la integración cultural y educativa regional y universal. ¿Cómo pueden compaginarse semejantes funciones? Por un lado el órgano rector de la educación garantiza, regula, supervisa, controla, planifica, ejecuta, etcétera, y por otro lo establecido en relación a las comunidades educativas en toda su amplitud, cuando se especifica que ellas tienen funciones de formación, ejecución y control de la gestión educativa (artículos 6º, 2 g; y 20º de la Ley Orgánica). ¿Hasta dónde alcanza la función gestora, ejecutora y contralora de las comunidades organizadas en educación? ¿Quién tiene la última palabra?

Además, la Constitución al hacer referencia a que la soberanía reside “intransferiblemente en el pueblo” (artículos 5º), insiste en afirmar que “Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos”. ¿Qué significado tiene la expresión “corresponsabilidad” aplicada en este contexto a la tríada familia-sociedad-Estado? ¿Qué alcance tiene este principio de corresponsabilidad en la acción educativa?

La doctrina de la democracia participativa supone entender que el Estado lo constituyen todas las instituciones públicas y privadas de un país, entre las cuales sobresalen las comunidades organizadas y cada uno de sus miembros. No es sólo el Poder Ejecutivo, o el Legislativo, o el Judicial, o el Moral, o el Electoral quienes representan al Estado, y menos aún el Ministerio de Educación a escala nacional, las secretarías de Educación estatales o las direcciones de Educación de los Municipios: es toda la comunidad nacional con todas sus instituciones y personas individuales la que tiene la función de educar (es un derecho y un deber).

Más aún, la intervención de todos los actores sociales en el diseño de estrategias de acción educativa implica que:

Regular el derecho a la educación significaría crear las condiciones para que los sujetos definieran colectivamente el proyecto educativo de nación que se requiere para un país. La definición de la educación como derecho le está diciendo a los sujetos que lo ejerzan, que se organicen para decidir lo que quieren acerca de su propia educación.



Es la nación la que debe dotarse de un proyecto educativo; cuando decimos la nación son las comunidades organizadas socialmente: comunidades territoriales, comunidades de intereses, gremios profesionales; otra cosa es el servicio que se presta; éste debería regularse y prestarse una vez que el derecho social a la educación esté definido (Álvarez Gallego, 2001, citado por Narváez, E., 2010: 11-12).

El principio de la democracia participativa es contrario a la consideración de un Estado educador omnipresente e intervencionista:

En otras palabras, dicho proyecto no hay que asumirlo obligatoriamente como expresión de un Estado educador omnipotente e intervencionista que secuestre el interés público al ignorar o desconocer el legítimo deber y el derecho de educar de otras instituciones sociales. De esta manera se plantea que la educación es necesario visualizarla como parte de un proyecto que, inspirado en un genuino interés público, logre armonizar de manera óptima –mediante auténticos mecanismos de concertación democrática– el protagonismo del Estado con la responsabilidad y la efectiva participación de la familia, los medios de comunicación, los partidos políticos, los gremios, las iglesias y las empresas, entre otros agentes de socialización. Hay quienes, llevando al extremo esta argumentación, sostienen la necesidad de pasar del concepto de Estado Docente al de Sociedad Educadora, pues se piensa que el papel del Estado en la educación puede visualizarse mejor y de una manera más pertinente cuando se le ubica en el contexto más amplio de la distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo de la educación (Narváez, E., 2010: 11-12).

Es por ello que hemos propuesto desde hace algún tiempo que la doctrina del Estado docente debe dar paso a la doctrina de la Comunidad docente (Acosta Sanabria, 2008). Sin embargo, el principal escollo para ello es que se siga considerando la educación como un medio para establecer la hegemonía política de una ideología o de un partido político sobre todo el país, porque:

Con frecuencia, el postulado del Estado docente se entiende y se aplica radicalmente cuando las autoridades ministeriales o los propios



docentes transforman el aula de clase en una tribuna ideológica y/o política, es decir, cuando la acción educativa se transforma en una acción política, e incluso en un proceso de ideologización en estricto sentido (...). Consideramos que en un Estado verdaderamente democrático, las políticas educativas no pueden depender exclusivamente de quienes detentan el poder en cada momento (habitualmente por una mayoría de votos a nivel legislativo, o por decisión unilateral del Ejecutivo), porque además de que variarían continuamente y podrían ser incluso contradictorias entre sí, no representan a la totalidad de la población, aunque los gobernantes hayan alcanzado el triunfo electoral por una mayoría suficiente. ¿Quién garantiza la libertad educativa de las minorías? (Acosta Sanabria, 2008: 10 y 13).

De estos textos podemos deducir varias cosas:

- 1º) Si la educación es un tema de interés público, exige que intervengan en la elaboración del proyecto educativo del país todas las instituciones sociales y comunitarias, sin excepción, y que ese proyecto sea el producto de una concertación democrática y no el resultado de una imposición o de una postura, tendencia de pensamiento o poder político determinado. Como propone Esté (2001, 5): "A cambio de una democracia o política concebida como adoctrinamiento hay que buscar la construcción por convergencia y libre deliberación de una cultura de la participación y el compromiso de la construcción del país". Luque (1995) lo plantea de otra forma cuando dice que "En una sociedad democrática (...) esos fines generales de la educación no deben responder a los intereses de selectos grupos particulares, sino al interés nacional, que no es otro que el interés de las mayorías". Para nosotros, como ya lo expresamos hace unos años (Acosta Sanabria, 2008), el principio de la democracia participativa exige que la finalidad de la educación (y por tanto, el proyecto educativo nacional) debe establecerse en la comunidad local, regional y nacional, respetando las peculiaridades de cada comunidad y las diversas culturas.

2º) Una vez definido lo anterior, debe regularse el modo de llevar a la práctica la acción pedagógica, de la que no pueden desligarse las propias comunidades organizadas. Con base en el principio de la democracia participativa, a las comunidades no sólo les corresponde opinar o elaborar el proyecto educativo del país, sino que también poseen la función de proyectar, proponer, gestionar, evaluar y controlar (contraloría social) la acción educativa escolar en todos sus niveles, porque ellas son responsables (corresponsabilidad) de ofrecer educación a quienes forman parte de sus comunidades. No deja de ser llamativo que después de declarar la vigencia de la doctrina del Estado docente, se diga que todo el proceso educativo deberá tener como referencia la diversidad étnica, cultural y lingüística de la sociedad venezolana. Surge entonces una interrogante: ¿Es compatible que el Estado determine las políticas educativas teniendo en cuenta esa diversidad a la que se hace alusión?; o expresada de otra forma, la pregunta podría ser: ¿no corresponde a cada comunidad (étnica, cultural y lingüística) establecer las políticas educativas adecuadas a su realidad, sin menoscabo de la unidad nacional? Y para finalizar con las interrogantes, ¿no sería más lógico lograr un acuerdo consensuado entre el Estado y las diversas comunidades a la hora de determinar la política educativa de la Nación, para que de verdad la educación tenga como valores rectores la libertad, la diversidad de pensamiento y de acción, la pluralidad cultural, étnica, lingüística y religiosa?

Con respecto a la gestión escolar, la Ley Orgánica de Educación presenta una clara incoherencia o, si se quiere, un mandato que en la práctica será imposible llevar a cabo sin que se produzcan conflictos serios; el artículo 19 de la Ley reza así:

El Estado, a través del órgano con competencia en el subsistema de educación básica, ejerce la orientación, la dirección estratégica y la supervisión del proceso educativo y estimula la participación comunitaria, incorporando tanto los colectivos internos de cada escuela,



como a diversos actores comunitarios participantes activos de la gestión escolar en las instituciones, centros y planteles educativos en lo atinente a la formación, ejecución y control de gestión educativa bajo el principio de corresponsabilidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y en la presente Ley.

¿Qué significa la expresión “dirección estratégica” en este contexto?  
¿Cuál es el contenido de la expresión “participantes activos de la gestión escolar”? En definitiva, ¿quién decide cómo llevar la gestión escolar?

Consideramos que la doctrina del Estado docente, tal como está expresada en los textos jurídicos estudiados (especialmente en la Ley Orgánica de Educación), dificulta la aplicación del principio de la democracia participativa. Llama la atención que habiendo elaborado y aprobado, sin la consulta necesaria, por cierto, la Ley Orgánica de Educación en el año 2009, es decir, diez años después de la Constitución, no se hayan tenido en cuenta los principios allí establecidos en relación a la soberanía popular, la democracia participativa y el respeto a la diversidad cultural, étnica, lingüística y religiosa que existe en Venezuela, manteniendo e incluso intensificando el papel rector y controlador del Poder Ejecutivo sobre el sistema educativo. Consideramos que una vez más se sigue el postulado del estatismo educativo y de la politización partidista, impidiendo llevar a la práctica la auténtica democracia participativa.



## Referencias

- ACOSTA SANABRIA, R. (2008). "Del Estado Docente a la Comunidad Docente". *Cuadernos Unimetanos*, Año III, N° 14, pp. 7-16.
- CAMPS, V. (2001). *Introducción a la filosofía política*. Barcelona: Crítica.
- CORTÁZAR, J.M. (1996). "El concepto de Estado docente: Alcance y significados. Una revisión a la luz de los cambios sociopolíticos recientes". En: Luque, G. (Coord.), *La Educación venezolana. Historia, pedagogía y política*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, pp. 271-292.
- ESTÉ, A. (2001). "Estado docente y comunidad". *Revista de Pedagogía*, Vol. XXII (65), pp. 481-490.
- GONZÁLEZ MARREGOT, M. (2005). *La participación ciudadana como paradigma de gobierno*. Disponible en: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/2390287.asp> (1-08-2008).
- LUQUE, G. (1995). "Hacia una educación popular, democrática y nacional: Venezuela 1945-1948". Caracas: *Revista de Pedagogía*, Vol. XVI (42).
- LLANO, A. (1999). *Humanismo cívico*. Barcelona: Ariel.
- NARVÁEZ, E. (2010). *El Estado docente: Reflexiones para el análisis y una mirada al caso de Venezuela (Del siglo XIX a 1945-1948)*. Disponible en: <http://reflexiones-desde-la-autonomia.globered.com/categoria.asp?idcat=25> (15-06-2012).
- PRIETO FIGUEROA, L.B. (2007a). *El Estado y la Educación en América Latina*. Caracas: lesalc-Ipasmé-Fundación Luis Beltrán Prieto Figueroa.
- PRIETO FIGUEROA, L.B. (2007b). *El humanismo democrático y la educación*. Caracas: Caracas: lesalc-Ipasmé-Fundación Luis Beltrán Prieto Figueroa.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2009). *Ley Orgánica de Educación*.