

Comentario Monográfico

ESTADO DOCENTE Y EDUCACIÓN MILITAR. NOTAS SOBRE EL PLAN INTEGRAL DE EDUCACIÓN MILITAR DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL BOLIVARIANA

José Ignacio Hernández G.
*Profesor de Derecho Administrativo de la
U.C.V. y U.C.A.B.*

Resumen: *Desde la perspectiva crítica de la figura del Estado docente, el trabajo analiza el Plan Integral de Educación Militar de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.*

Palabras claves: *Derecho a la educación; Estado docente.*

Abstract: *From the perspective of the public intervention over the education, this article analyzed the Military Education Comprehensive Plan of the Bolivarian National Armed Force.*

Key Words: *Education right; regulation of the education.*

La publicación en *Gaceta Oficial del Plan Integral de Educación Militar de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana* (G.O. N° 39.641 de 24 de marzo de 2011, referido de ahora en adelante como el Plan), permite analizar nuevamente, y de manera crítica, la figura del *Estado docente*, según ésta ha venido siendo interpretada y aplicada por el Poder Nacional en los últimos años. Una primera aproximación a este aspecto la hicimos con ocasión del análisis del llamado *currículo nacional bolivariano*, en el 2008 (Hernández G., José Ignacio, “El derecho a la educación y el currículo nacional bolivariano”, en *Revista de Derecho Público* N° 113, Caracas, pp. 89 y ss). Tal currículo propone no sólo la ordenación pública de la educación, sino que va más allá, al disponer la *dirección del Estado sobre la educación, a partir de postulados basados en la funcionalización social de la educación*.

Recordemos que ese currículo no es sólo una propuesta: sus bases están contenidas en el vigente Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación (Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para la Educación, G.O. N° 38.884 de 5 de marzo de 2008), cuya nulidad fue desestimada por la Sala Político-Administrativa (sentencia de 28 de octubre de 2009). Con posterioridad, tal concepción del Estado docente expresamente fue consagrada en la Ley Orgánica de Educación (G.O. N° 5.929 extraordinario de 15 de agosto de 2009) y en el fallido proyecto de Ley de Educación Universitaria aprobado en diciembre de 2010.

De manera tal que la principal crítica que cabe formular al Plan no reside sólo en su contenido, sino en especial en sus fundamentos, que como vimos, responden a antecedentes que se remontan a 2008. Fundamentos que no son otros que la manera en la cual la figura del Estado docente –que no es, en absoluto, una novedad en la regulación de la educación en Venezuela, como veremos– ha sido interpretada. Pues el Estado docente en la práctica, implica un Estado que dirige y controla todo el proceso educativo, de manera global, a través de postulados no técnicos sino políticos.

Es decir, lo que hemos denominado la funcionalización social de la educación. Ciertamente en el Plan esa errada concepción del Estado docente se agudiza, pues la dirección total de la educación por el Estado se asume, ahora, con base en una concepción militarista de la educación.

I. LO QUE ES Y LO QUE NO ES EL ESTADO DOCENTE

La Ley Orgánica de Educación de 2009, en su artículo 5, incorpora la figura del *Estado docente* como “expresión rectora del Estado en Educación, en cumplimiento de su función indeclinable y de máximo interés como derecho humano universal y deber social fundamental, inalienable, irrenunciable, y como servicio público que se materializa en las políticas educativas”. Tal expresión, como es conocido, fue divulgada por Luis B. Prieto Figueroa, quien partió de la tesis según la cual “*es inconcebible que el Estado deje abandonada al capricho de las actividades particulares la orientación y formación de la conciencia de los ciudadanos*”. Es decir, que el Estado docente implica reconocer las funciones de limitación y prestación que, sobre todo el proceso educativo, debe desempeñar el Estado, como reconociera la Corte Federal y de Casación en su fallo de 1940, ampliamente comentado por Prieto (Brewer-Carías, Allan, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y Estudios de Derecho Administrativo, Tomo I*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975, pp. 426 y ss). Para Prieto, “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 ejercitarla”. Jurídicamente, la expresión de esa visión es la concepción según la cual la educación es un *servicio público* (*El estado docente*, Biblioteca Ayacucho, 2006, pp. 42 y ss).

Casi no hace falta decirlo, pero la visión de la educación como servicio público es la que ha imperado tradicionalmente entre nosotros, en el sentido que la educación es un derecho prestacional cuya satisfacción exige la acción del Estado y de los ciudadanos, como reconoce por lo demás el artículo 102 constitucional. Que la educación es un servicio público no deja de ser una conclusión bastante cuestionable desde el punto de vista conceptual (Linares Benzo, Gustavo, “Bases constitucionales de la educación”, en *Derecho y Sociedad, número 2, Universidad Monteávila*, Caracas 2001, pp. 217 y ss, y más recientemente, Anzola-Herrera, “La educación privada en Venezuela y su garantía constitucional”, en *Temas de Derecho constitucional y administrativo*, FUNEDA, Caracas, 2010, pp. 147 y ss.). Pero, debemos reconocerlo, es una conclusión aceptada en el ordenamiento jurídico venezolano.

Por ello, la tesis de Luis B. Prieto Figueroa, muy en especial desde la Ley Orgánica de Educación de 1980, tiene plena vigencia: el Estado interviene activamente en la educación, satisfaciendo directamente ese derecho a través de establecimientos públicos, y adoptando las limitaciones dentro de las cuales ese derecho puede ser atendido por establecimientos privados, respetando las garantías constitucionales en juego, lo que no siempre sucede. Nadie puede cuestionar hoy –como sí sucedía en Venezuela, como bien recuerda Prieto, hasta 1940– esa función del Estado. Función que, en todo caso, siempre debe enmarcarse dentro de la Constitución y, en especial, dentro del Estado democrático, como también reconoce el artículo 102 de la Constitución de 1999.

Por ello, el concepto de Estado docente no puede conducir a la imposición de una doctrina única desde el Estado. ***El Estado docente no es el Estado que adoctrina con base en un único pensamiento, dado que ello sería opuesto a las bases democráticas de la Constitución.***

Esto fue expresamente advertido por Prieto:

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 (p. 42).

El Estado docente (figura cuya revisión, se insiste, junto a la calificación de servicio público, es tarea pendiente) no implica que el Estado, con una doctrina única –la del partido de turno- asuma la función educativa: ello es contrario al Estado democrático y por ende, a la concepción del Estado docente que cabe dentro del marco de la Constitución, en concreto, de su artículo 102. Tal es la objeción que formuláramos en el pasado al *currículo nacional bolivariano* y, también, la crítica de fondo que cabe hacer al ya mencionado plan.

II. LA FUNCIONALIZACIÓN SOCIAL DE LA EDUCACIÓN: DEL CURRÍCULO NACIONAL BOLIVARIANO A LA LEY ORGÁNICA DE LA EDUCACIÓN

Entendemos por funcionalización de la educación, la concepción del Gobierno según la cual la educación queda subordinada a directrices políticas, no técnicas. El Gobierno es quien imprime un concreto contenido político a la educación, conforme a una doctrina que, por única, se transforma en *doctrina de Estado*. Esa funcionalización social no puede ser entendida como manifestación del Estado social: el único Estado social que admite la Constitución es aquel compatible con el Estado de Derecho y el Estado democrático, y por ende, con el pluralismo de pensamiento al cual se refiere el artículo 102 constitucional. Además, por lo que respecta a la educación de los menores de edad, tampoco el Estado social puede socavar el derecho supraconstitucional de los padres a la educación de sus hijos (artículo 26, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*). En fin, como el propio Prieto lo señaló, el Estado docente debe responder al Estado democrático, abierto y plural.

El currículo nacional bolivariano, por el contrario, funcionaliza socialmente a la educación, en el sentido que el proceso educativo queda condicionado con proposiciones políticas, afines al modelo político del Gobierno actual y contrario, por ello, el pluralismo político. Cuando se afirma en el currículo que “*la Educación Bolivariana se define como un proceso político y socializador*”, en suma, se pretende reconocer –aun cuando ello no se afirma expresamente- que la educación debe ser orientada conforme al programa político del socialismo, lo que resulta, se insiste, contrario al Estado democrático.

La sentencia de la Sala Político-Administrativa de 28 de octubre de 2009, sin embargo, niega que las propuestas del currículum resulten contrarias a la Constitución, al considerar que no hay, en él, proposiciones que promuevan la funcionalización de la educación con base en un modelo político único. El análisis de la Sala fue, en realidad, superficial, en tanto no analizó el fondo y la esencia de ese diseño curricular. De tal manera, se limita la Sala a considerar que la utilización del vocablo “Bolivariano” no representa una violación al artículo 102 de la Constitución, pues en suma, lo que se pretende es “*garantizar el carácter social de la educación a toda la población venezolana, lo que implica la inclusión de todos los ciudadanos en el sistema educativo; a su vez, considera la Sala, como se concluyó precedentemente, que el resaltar la figura de nuestro Libertador como un ejemplo histórico de lucha por nuestra independencia y soberanía, no supone una vulneración a nuestro Texto Fundamental, sino la promoción de los valores y fines antes enunciados, que se inspiran en el ideario bolivariano*”.

Ciertamente, la sola expresión “*bolivariano*”, en referencia a la doctrina de Simón Bolívar, no es en sí misma un elemento determinante de la inconstitucionalidad del currículo, como tampoco lo es la sola concepción *social* de la educación. En todo caso, esa expresión es reflejo, ciertamente, de un *culto* que como tal, puede ser también contrario al pluralismo de

ideas. Ahora bien, el análisis que se exigía de este tema, tan relevante, no podía limitarse a estos aspectos meramente ornamentales: era preciso descender al análisis del propósito y contenido del currículo, para apreciar cómo él, en definitiva, sienta las bases de la educación en consonancia con el modelo político actual, es decir, el socialismo adoptado por el Gobierno de turno, lo que lleva a fundar la intervención del Estado en criterios políticos, no técnicos.

La Ley Orgánica de Educación, de 2009, insiste y avanza en esta visión del Estado docente como Estado que condiciona la educación conforme al modelo socialista. No lo hace, por supuesto, de manera abierta y expresa, sino de manera ambigua, con lo cual, se insiste, es necesario profundizar en su contenido sin detenerse en meras formalidades. Así, la norma que refleja mejor esa funcionalización es el artículo 14 de la Ley. No nos referimos a la concepción según la cual la educación es “*un deber social fundamental*”, dado que en definitiva, ello refleja la función pública que, en la educación, debe cumplir el Estado, dentro del respeto a los derechos fundamentales en juego. Lo que consideramos inconstitucional en esa norma, es que la función pública sobre la educación (i) se realiza a partir de contenidos políticos, no técnicos y (ii) se soslaya el derecho preferente de los padres a la educación de sus hijos.

En cuanto a lo primero, la Ley alude a la “*formación de nuevos republicanos y republicanos para la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación individual y social*”, así como a la educación basada en el “*humanismo social*” (artículo 14). De manera más concreta, en el artículo 6.3, se asigna al Estado docente la función de “*alcanzar un nuevo modelo de escuela, concebida como espacio abierto para la producción y el desarrollo endógeno*”. El artículo 15, además, señala dentro de los fines de la educación la “*valoración ética y social del trabajo liberador y en la participación activa, consciente, protagónica, responsable y solidaria, comprometida con los procesos de transformación social*” (numeral 1), así como el “*fortalecimiento del Poder Popular*” (numeral 2). Poder Popular que es concebido como corresponsable de la educación (artículo 18), e integrante de la comunidad educativa (artículo 20).

Esas normas no ordenan la educación con base en criterios técnicos, sino más bien, a partir de expresiones ambiguas, de clara sintonía con los principios del actual modelo socialista, como sucede en concreto con la idea del “*nuevo republicano*”, el “*desarrollo endógeno*”, el “*trabajo liberador*” y, en especial, el “*Poder Popular*” (constituido, recuérdese, por instancias cuyo único objeto es la construcción de la sociedad socialista). Ciertamente, no hay en la Ley la expresa condicionante de la educación al modelo político en curso, pero tampoco estas expresiones pueden ser valoradas fuera de su contexto. Muy por el contrario, la valoración conjunta de todas estas expresiones permite entrever que el Estado docente es un Estado que orienta la educación a los objetivos del modelo socialista.

En cuanto al segundo aspecto señalado, en la Ley Orgánica de Educación el Estado es el principal protagonista, al punto que la familia es un mero *corresponsable* del proceso educativo, junto a otros actores, como la escuela, la sociedad (artículo 17) y el Poder Popular (18), que es una instancia orientada exclusivamente al socialismo. Del derecho preferente de los padres a la educación de sus hijos, se ha pasado a la participación conjunta de los padres junto a otros muchos actores más, siempre bajo la suprema rectoría del Estado docente, lo que insistimos, es contrario a la Constitución.

III. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO DOCENTE SEGÚN SU FORMULACIÓN EN EL PLAN

El Plan responde a todos estos postulados. Es el Estado a quien corresponde gestionar el proceso educativo, en su condición de *gran docente* y atendiendo a los principios del modelo

socialista. Esto es, que el socialismo –en el sentido concreto en el que éste es asumido actualmente, y con el contenido que, por ejemplo, se desprende de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal- funcionaliza a la educación. Conteste con esta valoración, el Plan complementa tal función del Estado docente al desarrollar el contenido *militarista* de la educación, o sea, una concepción en la que prevalece la visión de lo militar como instrumento del actual modelo político.

El Plan, ahora sí de manera expresa, aparece fundado, entre otras bases, en el socialismo del Siglo XXI, o sea, el modelo del Gobierno de turno, que es convertido no sólo en doctrina de Estado sino además, en fundamento de todo el proceso educativo. Pero además de sostenerse expresamente en tal modelo, el Plan alude a otras expresiones, bastante imprecisas, pero que remiten también a varios de los contenidos de tal modelo. Así, por ejemplo, dentro de los objetivos del Plan, encontramos “*consolidar el pensamiento militar bolivariano*” y “*desarrollar una conciencia revolucionaria*”, expresiones que no pueden ser valoradas en un sentido literal, sino dentro del contexto en el cual ellas se insertan. A similar conclusión se llega cuando, más adelante, el Plan enumera dentro sus objetivos, alcanzar un “*nuevo Pensamiento Militar Venezolano*”, sin que el contenido de ese *nuevo* pensamiento quede explícitamente descrito en el Plan, aun cuando sí puede deducirse cuál será su orientación.

El Plan, si bien tiene contenido más programático, en tanto anuncia los cambios que deben introducirse dentro del sistema educativo venezolano, anuncia de manera concreta el diseño de una materia especial *-educación para la defensa integral-* “como eje Integrador, en los sub-sistemas de educación básica y universitaria”. Materia que será diseñada por la “Milicia Bolivariana” a los fines de “*garantizar el cumplimiento de su misión, la cual estará orientada al entrenamiento, preparación y organización del pueblo para la defensa integral de la nación*”. Esa defensa integral, recordemos, es el principal objeto de la Milicia Bolivariana (artículo 43, Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana), estrechamente asociada al Poder Popular

Nuevamente, esta disposición no puede ser valorada sólo desde una perspectiva aislada y formal: ese análisis sólo conduciría a reconocer que dentro del sistema de educación, deben incorporarse asignaturas referidas a la educación militar, lo que no es necesariamente contrario a la Constitución. Pero es que en realidad, no se trata sólo de una materia de educación militar: es una materia inserta dentro de los fundamentos del Plan, que no son otros que el ***Estado docente orientado al Socialismo del Siglo XXI***. Por ello, más que una educación militar técnicamente desarrollada, la *educación para la defensa integral* estará basada en la concepción militar del modelo político en curso, y por ende, en la formación militar del pueblo –entiéndase: de los ciudadanos- conforme al citado artículo 44, como herramienta para la consolidación del modelo socialista.

Bajo esta nueva función, subyace la visión del Estado docente, pero entendido en el doble sentido aquí indicado: como el *principal* responsable del proceso educativo y además, como el Estado que asume la configuración de la educación desde los postulados del *actual* modelo político. Conclusión cuya validación exige la interpretación concordada –no formal y superficial- de la normativa examinada.

Por ello, la intervención de ese Estado docente no es técnica, sino basada en expresiones bastante amplias que, además de reconocer un ámbito relevante de discrecionalidad, se basan en la adopción de un pensamiento único incluso en su expresión militar, que funcionaliza el derecho a la educación en su doble sentido: derecho a ser educado y derecho a educar.

Reiteramos, no se trata de la adopción de una educación militar sobre la base de criterios técnicos –único parámetro admitido por la Constitución para limitar el derecho a la edu-

cación- sino de una educación militar funcionalizada en atención a los objetivos del modelo socialista, bajo la tutoría del Estado, incluso, respecto a menores de edad. Frente a lo anterior, es preciso insistir en que, dentro de la Constitución, son los padres quienes tienen el derecho *preferente* a la educación de sus hijos, bajo el marco jurídico desplegado por el Estado de manera técnica, abierta y plural.