



Omnia Año 19, No. 2 (mayo-agosto 2013) pp. 25 - 37
Universidad del Zulia. ISSN: 1315-8856
Depósito legal pp 199502ZU2628

Encuentros y desencuentros en torno a la educación en Venezuela: lo público y lo privado

***Eduviges Morales Villalobos*, Ingrid Núñez Muñoz**
y Mairely Hernández León ******

Resumen

El derecho a la educación puede ser percibido bajo la perspectiva, de quien puede demandar su cumplimiento o desde quien debe cumplir la prestación de ese servicio público, en donde se enlazan las esferas pública y privada. Se busca caracterizar la educación y el modelo de gestión operativa que se está perfilando en Venezuela para configurar el modo de relación Estado – Sociedad en el ámbito educativo. La metodología empleada es analítica – documental. Se concluye que rige un modelo de prestación compartida susceptible de ser sustituido por un régimen monopólico, latente detrás de las reformas legislativas que se han venido dando desde 2006.

Palabras clave: Educación. economía social de mercado, servicios públicos. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

* Abogada (1975). Doctora en Derecho (1999). Profesora Titular de Pregrado y Postgrado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (FCJP); Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES). Investigadora adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público (IEPDP) "Dr. Humberto J. La Roche". Universidad del Zulia (LUZ). Maracaibo – Venezuela. Teléfonos: (0261) 7596679 (Fax). 0414-6758781. E-mail: eduvigesm@gmail.com

** Licenciada en Ciencia Política. (2000). Abogada (2003). Magister en Ciencia Política (2004). Doctora en Ciencia Política (2011). Investigadora adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público (IEPDP) "Dr. Humberto J. La Roche". Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (FCJP). Universidad del Zulia (LUZ). Miembro del PPI Nivel I. Maracaibo – Venezuela. E-mail: ingridknm79@hotmail.com

*** Licenciada en Educación (2003). Candidata a Magister en Ciencia Política. Asistente de Investigación Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público (IEPDP) "Dr. Humberto J. La Roche". Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (FCJP). Universidad del Zulia (LUZ). Maracaibo – Venezuela. E-mail: mairelyh@gmail.com

Meetings and Misunderstandings Concerning Education in Venezuela: Public and Private

Abstract

The right to education can be perceived from the perspective of the one who can demand its fulfillment or from the viewpoint of the one who should offer this public service, where the public and private spheres are connected. This study seeks to characterize education and the operative management model being outlined in Venezuela to configure the mode for the State-society relationship in the educational area. The methodology is analytical-documentary. Conclusions are that a model of shared responsibility is in order, susceptible to being replaced with a monopolistic regime, latent in the legislative reforms made since 2006.

Key words: Education, social market economy, public services, Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela.

Introducción

Entre los derechos fundamentales reconocidos universalmente se encuentra el derecho a la educación. Este reconocimiento, sin embargo, no es óbice para la consideración de otras aristas derivadas de su ejercicio y de la prestación del servicio educativo. En efecto, en este último punto convergen, generalmente, las esferas públicas y privadas, de manera que se posibilita observar a la educación bajo una perspectiva dual, desde el punto de vista de quien demanda su cumplimiento o desde la óptica de quien deba cumplir con las acciones correspondientes a la prestación de servicio educativo.

Verdaderamente, el debate de fondo comienza por plantearse decisiones fundamentales sobre las esferas de actuación propias, tanto del Estado, como de los particulares, cuestión que resulta altamente sensible cuando se reflexiona en torno a lo educativo, y en definitiva, se trata de cómo se toman las decisiones públicas que se materializan en el plano fáctico, para delimitara quién le corresponde cumplir con los servicios públicos en general y, en particular, con la educación.

En el presente trabajo, cuya metodología es analítica - documental, a partir de la reflexión teórica y el análisis de la legislación venezolana, se persigue como objetivo identificar, si el desarrollo legislativo que se ha producido luego de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y las tendencias que se han expresado en América Latina fueron acogidas por la Constituyente de 1999, están enmarcados o reproducen las corrientes doctrinarias sobre la intervención del Estado, en la prestación de la educación en tanto servicio público.

A tales efectos se articulan tres secciones, en la sección primera se explican algunos argumentos teóricos en torno a la crisis de la concep-

ción de los servicios públicos, orientados hacia la consideración particular de la educación. La segunda sección se refiere a la revisión constitucional del tema en América Latina y, en la tercera sección se realiza el análisis de la Carta Constitucional Venezolana y por último se formulan algunas reflexiones finales sobre la orientación constitucional de la educación como servicio público, reflejada en la convivencia de los sectores públicos y privados en su prestación, con la posibilidad por parte del Estado Venezolano, de una declaratoria de reserva a favor de éste y también se identifica que las reformas y normas que se han producido luego del año de 1999 han abordado aspectos básicos coincidentes con las tendencias de constitucionalismo latinoamericano.

El debate sobre el servicio público y la educación

En este tema se plantean polémicas apreciaciones en las cuales se confrontan posiciones teóricas que contraponen los intereses particulares y los públicos. En el fondo el punto medular de las mismas se traduce en una decisión política fundamental sobre la esfera de actuación del Estado y los particulares. En este sentido, puede traerse a colación la opinión de Dromi, cuando afirma que "(...) todo sistema jurídico se identifica con un sistema político, de ahí que haya identidad entre la comunidad jurídica y la comunidad política. Y es la Constitución la consagración jurídica de la ideología de una comunidad política" (Dromi, 2004: 21).

De seguida el citado sostiene que la discusión entre valores netamente individualistas y el necesario reforzamiento de los valores de solidaridad social, ha colocado el acento en la construcción de la axiología jurídica, que en definitiva informan la transformación del Derecho y del Estado y que, al mismo tiempo determinan la ordenación de los valores del ser humano, otorgándoles un nuevo contenido que se corresponda a las nuevas circunstancias, claramente orientadas hacia una mayor cobertura de la justicia social. En este sentido, afirma que los valores jurídicos demandados bajo esta perspectiva, son: libertad, prosperidad, solidaridad, seguridad, estabilidad, desarrollo, eficiencia, responsabilidad, justicia y subsidiaridad.

Este último valor, guarda estrecha relación con el punto que nos ocupa, en atención a la postura reivindicatoria de los individuos, en cuanto sociedad, del derecho intransferible de la iniciativa privada. Ciertamente que atañe al Estado la procura del bien común, pero no es menos cierto, que también le corresponde el reconocimiento de la función o de las competencias de otros grupos intermedios de la sociedad que poseen una esfera propia y que aplican a la experiencia saberes de contenido técnico y mediante los cuales desde afuera del Estado, puedan cumplirse ciertas competencias, entre las cuales se encuentran los servicios públicos, dando lugar a un modelo de administración pública no estatal. Cunill, (2004).

Las anteriores afirmaciones, sin duda, sobre todo en cuanto a lo que significa la subsidiariedad, también denominado principio de su-

plencia, ubica la reflexión teórica ante una interrogante básica: ¿Estado o Mercado?. Esta disyuntiva ha teñido de tinta inconmesurables resmas de papel, más ciertamente resulta innegable que el mercado no es posible sin Estado, ni este último puede desatenderse de la subsidiariedad, solidaridad y defensa de la competencia, en este punto es cuando interviene la capacidad organizativa y normativa del Estado, en definitiva, el ejercicio de su autoridad regulatoria, mediante el orden constitucional, en el cual se consagra el equilibrio entre autoridad y libertad, se perfilan las libertades económicas y a la vez la capacidad de intervención del Estado en la economía, de forma que se trata de un reparto de poder entre el individuo y el Estado, de un supuesto esencial de la democracia económica, pero que ni anula, ni niega la posibilidad de intervención del Estado, mediante sus órganos reguladores y de control (Dromi 2004).

En efecto, la mejor forma de garantizar que exista libertad es reconocer la existencia de controles, pesos y contrapesos, que posibiliten el equilibrio entre la sociedad y la autoridad (Estado). No hay otra forma en que la vinculación Estado – Individuo adquiera corporeidad sino mediante la instrumentación e implementación jurídico – formal para que los derechos se respeten, ejerzan y, los deberes se cumplan. La economía, el ejercicio de las actividades económicas, exige una legislación adecuada para proteger la libertad de todos, a lo que es lo mismo, el orden jurídico debe encaminarse a realizar los objetivos de la comunidad política, respondiendo a los valores jurídicos constitucionales fundamentales del citado orden.

Por otro lado, Peña Solís (2002) refiere a la administración por intervención (doctrina alemana) que comporta la restricción de las situaciones subjetivas de los ciudadanos, en la cual están presentes poderes autoritarios e unilaterales, pero enmarcados en la ley, que permiten limitar los derechos subjetivos de los ciudadanos y que la administración pública realice su actividad típica: la función administrativa, entendida como la actividad de los órganos administrativos encaminada a cuidar o tutelar intereses ajenos y relevantes, mediante la ejecución de procedimientos o el establecimiento de determinados controles con fundamento en la Constitución y en la Ley.

La educación es una de las actividades en las cuales la tendencia a la “publicación” (gestión monopólica de ciertas actividades por el Estado) ha ido en declive después de la segunda guerra mundial. A partir de la década de los años 90 del siglo pasado (XX) esta tendencia se acentúa operándose un creciente proceso de liberalización de actividades que hasta ese entonces se conceptualizaban como servicios públicos. Peña, llama la atención sobre la cuestión de la calificación legal de ciertas actividades como servicios públicos, refiriéndose al concepto de “publicatio” “(...) que consiste en la legimitación para la intervención administrativa en las actividades de los ciudadanos, intervención que en un grado de mayor intensidad pueda implicar la reserva al sector público de un conjunto de actividades (...)” (Peña Solís, 2002: 337).

Así la “publicatio” admite ciertos matices de la siguiente manera:

Intensa: casos en los que el Estado se reserva a la administración pública tanto la titularidad como el ejercicio de una determinada actividad.

Media: la administración pública se reserva la titularidad de una determinada actividad pero no así su ejercicio, el cual puede ser desempeñado bajo el régimen de concesiones a los particulares.

Mínima: casos en los cuales la administración se reserva sólo la titularidad de una parte de la actividad (régimen de servicios compartidos) Villar (1999).

Ciertamente, la calificación de una actividad como servicio público, en ocasiones no es sencilla, por ejemplo, en el caso venezolano, la Constitución y las leyes suelen referirse a los servicios públicos de manera muy amplia, lo que dificulta el proceso hermenéutico. Peña Solís (2002) hace el señalamiento de que ni la Constitución de 1961, ni tampoco la de 1999 “(...) contienen disposiciones expresas que tracen o permitan trazar unos lineamientos generales sobre servicios públicos (...)” “(...) se limitan a realizar meras referencias, en forma coyuntural a ciertas actividades, calificándolas como servicios públicos” (Peña Solís, 2002: 322-323).

Por cierto, una de estas referencias se refiere a la educación. Por considerarse de interés al punto, se reproduce el comentario íntegramente;

Para que se comprenda mejor el asunto, basta solamente enunciar pues más adelante haremos el examen correspondiente, que el artículo 102 de la Constitución de 1999, establece que la educación es un servicio público; por consiguiente, si se considera que dicho precepto constitucional consagra una “publicatio” máxima, entonces los particulares estarían totalmente excluidos de la realización de esta actividad, siendo ejercida en régimen de monopolio por el Estado. Desde otra perspectiva, si se considera que se trata de una “publicatio” media, entonces el Estado tendría la titularidad del servicio, y lo ejercería indirectamente mediante una concesión otorgada a los particulares. Pero igualmente, podría formularse una tesis que abogue por la “publicatio” mínima, sobre la base de que el dispositivo constitucional alude al concepto amplio de servicio público, razón por la cual la reserva sería sólo de una parcela de la actividad, pudiendo el resto ser ejercida por los particulares mediante un régimen atenuado de intervención administrativa (autorizaciones, supervisión y vigilancia) (...) (Peña Solís, 2002:339).

De esta forma los dispositivos constitucionales operan como una declaración de publicación y la determinación del tipo de gestión, dependerá de la previsión normativa regulatoria en donde se establecerá la configuración de un régimen monopólico (gestión directa) o de gestión in-

directa. Esta última, implica la prestación del servicio por los particulares, asumiendo la administración las acciones para garantizar la prestación efectiva del servicio. Como puede verse, titularidad del servicio y prestación material se separan, la primera, a causa de la declaratoria legal como servicio público, siempre será de la administración pública, la segunda, será atribuida a los particulares bajo diversas modalidades: concesión, arrendamiento o concierto.

Existen en la doctrina dos posiciones antagónicas sobre si la reserva o no para el Estado o sector público de ciertas actividades, resulta en una afectación de las libertades públicas, concretamente las libertades económicas: libertad, de empresa, industria y comercio. Por un lado, se encuentran quienes afirman que afecta gravemente estas libertades y, por el otro, los que afirman que por el contrario coadyuvan a la satisfacción efectiva de esas libertades.

En el fondo, se oculta la tensión entre dos polos, aquellos que evocan la muerte del servicio público en el marco de la globalización y el Estado mínimo y aquellos que abogan por una transformación de su concepto ante idea tan extrema, puesto que son esenciales para la dignidad humana, de forma que ha de buscarse un equilibrio entre el concepto clásico e universal (derechos humanos fundamentales) y la libertad de competencia.

La actividad reguladora se expresa en el ejercicio de potestades diversas: de control, normativa, técnica, de policía o de arbitraje, entre otras, dentro de un marco estrictamente apegado a la ley. Estas potestades se realizan mediante organismos especializados, técnicos y profesionalizados y con independencia funcional.

Se observa que la tendencia actual es a la disminución de la publicatio intensa (monopolios) y por ello se plantea analizar los tipos medios y mínimos de esta expresión técnico- jurídica, puesto que el Estado puede reservarse la titularidad de la actividad, pudiendo los particulares llevar a cabo la gestión y /u operación del servicio por ejemplo (agua, electricidad). En este caso se requiere concesiones o contratos. Pero también, puede existir una gestión compartida (Estado-particulares), que es el caso de la educación y de la salud, en este caso los particulares requieren, para gestionar el servicio, de una autorización o licencia.

Al considerar, específicamente la educación en Venezuela debe partirse de que: por disposición constitucional, expresa y categórica, es un servicio público (artículo 102) en el cual se admite la gestión compartida (artículo 106), pero sometida a un régimen de intervención, que se traduce con mayor o menor intensidad, en el ejercicio de potestades de supervisión y vigilancia, y como la exigencia de la autorización previa a la prestación.

Lo anterior supone admitir que la delimitación administrativa de derechos realizadas por el Estado regula o interviene no está limitando derechos, los cuales se presuponen preexistentes puesto que, es la delimitación quien indica dicho "(...) contenido normal de los derechos, sus fronte-

ras o límites (pues no hay, ningún derecho ilimitado" (García de Enterría, 1993:149). Resulta obvio, que para que la administración ejerza estos poderes debe actuar basada en una ley que habilite tales acciones.

En definitiva, existe una decisión política en cuanto al modelo de Estado que está en la Constitución, enmarcada en la participación de los particulares y que a partir de este modelo se perfila el ordenamiento jurídico, y el sistema operativo que hará "efectivo" el cumplimiento de este derecho. Se trata de organizar Estado de Derecho y de Justicia y el sistema de economía de mercado social.

La educación como servicio público en América Latina

Para el análisis siguiente se revisaron 15 Constituciones de Latinoamérica a fin de identificar la categorización de la educación como derecho y el modelo de la gestión de su prestación que están más o menos contestes, en que la educación es un derecho y un deber así como función del Estado y, por eso, cuando es impartida por los particulares, queda sometida a reglamentación, inspección y control. Sólo una declara su reserva en manos del Estado (Cuba), una atribuye el monopolio de la formación docente al Estado (Honduras) y, otra le atribuye el derecho a otorgar o retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios dictados (México).

La Constitución de Argentina no hace referencia al respecto; mientras que en el artículo 7 literal. e, la Constitución de Bolivia establece el derecho de recibir instrucción y adquirir cultura y que este proceso bajo la vigilancia del Estado. En Brasil en el artículo 5, número XIII se establece la libertad económica, en el artículo 6 refiere al Estado de Derecho social, por otro lado; en Colombia (artículo 67) se dispone que es derecho de la persona y servicio público que tiene función social; en Costa Rica la libertad consagra la enseñanza bajo inspección del Estado; en Cuba, esta función le pertenece al Estado (artículo 39), mientras que en el Salvador es un derecho de la persona y obligación del Estado (artículo 53), reconociéndose la libertad de enseñanza (artículo 54) sujeta a reglamentación e inspección del Estado, quien puede reservarse la formación del magisterios (artículo 57).

En Guatemala, es un derecho estableciéndose la libertad de educación bajo inspección del Estado (artículo 72 y 73), en este sentido, la Constitución de Honduras le otorga esta función esencial también al Estado (artículo 51), sujeta a la organización, dirección y supervisión del Poder Ejecutivo, y el monopolio de la formación docente (artículo 163) y con libertad de enseñanza (artículo 166). En México se estipula el derecho a la educación (artículo 3) la libertad de enseñanza (número VI del artículo 3). El Estado "otorga y retira el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles privados", por su parte, Nicaragua, lo contempla también en su artículo 65 como un derecho, mientras que en Panamá en el (artículo 87) se establece el derecho a la educación,

la libertad de enseñanza y posibilidad de intervención para que se cumplan en ellos los fines nacionales.

En Paraguay, se consagra el derecho a la educación (artículo 73) y la libertad de enseñanza (artículo 74) y la responsabilidad del Estado de garantizarlo según lo que refiere el artículo 76. Por su parte, Perú, contempla la educación como derecho y también la libertad de enseñanza (artículo 13). En República Dominicana, la libertad de enseñanza es un deber del Estado (artículo 8 numeral 16), y por último, Uruguay establece la libertad de enseñanza (artículo 68).

De esta revisión resulta evidente que en América Latina queda establecida la educación como derecho y como servicio público, dominando un modelo de prestación compartida en el cual son posibles grados de intervención administrativa pero; donde el Estado es responsable y garante del ejercicio de dicho derecho.

La educación en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela: visiones y perspectivas

En 1999 se aprueba por vía de referéndum la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En la dinámica de los cambios que requería la implantación de un nuevo orden constitucional, fue necesario introducir modificaciones en el sistema educativo, propuesta que se aborda desde el cambio en la concepción de la relación individuo- sociedad. En ese instante se inició un debate de carácter académico, político, filosófico sobre la naturaleza del individuo y de sus derechos en relación con el Estado, la comunidad y la cultura.

Desde el propio preámbulo y como característica de la refundación del Estado, además de establecer la importancia del orden democrático, se señala que el mismo es un “Estado de Justicia”, que debe procurar consolidar un conjunto de valores que en definitiva apuntalen y aseguren los derechos fundamentales del hombre entre los cuales se destaca el de la educación, la justicia social y la garantía universal e indivisible de los derechos humanos. Este pronunciamiento del constituyente se desarrolla en las normas constitucionales en las cuales además se propugnan valores superiores que aseguren el cumplimiento de los principios, derechos y deberes en ella consagrados donde por demás declara a la educación como un proceso fundamental para alcanzar los fines esenciales del Estado (Artículo 2 y 3 de la C.R.B.V), cuestión que se ha recogido en los Planes de Desarrollo Económicos y Social. 2001 – 2007 y 2007 – 2013.

Cabe resaltar, que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en el capítulo relativo a los derechos culturales y educativos, contienen una serie de disposiciones (Artículo 98-111) atinentes a la definición del derecho a la educación integral, y a las obligaciones que corresponden al Estado para garantizar los principios generales aplicables a la función educativa.

Los fundamentos de este debate mencionado se desarrollan bajo dos ejes; una postura que sostiene la tesis liberal y otra que plantea la preeminencia del comunitarismo, entiéndase por este, la teoría que sostiene el carácter determinista de los vínculos sociales y que la única forma de entender la conducta humana es referida a sus contextos sociales, culturales e históricos Arendt (1993, 1995). Los individualistas por su parte plantean, que la comunidad se constituye a partir de la cooperación, de la obtención de ventajas mutuas y del libre albedrío del individuo.

Constitucionalmente estas posiciones resultaron en el planteamiento del proceso educativo como un derecho de los ciudadanos y un deber social que tiene la función guiar, orientar, estimular a los alumnos para despertar su iniciativa, su capacidad y análisis, para que éste, logre el pleno desarrollo de la personalidad y se convierta en un ciudadano apto para la vida. Así el artículo 102 constitucional dispone:

Artículo 102: “La educación es un derecho y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la sumirá como función indeclinable y de máximo interés e todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad (...)”.

El proyecto político contenido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela define a la política educativa como un derecho humano, como un servicio público según los artículos 139, 141, 143, 168 y 62. La misma obedece al contenido expreso en los artículos 102, 103 y 104 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que la caracteriza como: democrática, integral, gratuita (hasta el pregrado universitario), permanente, obligatoria, plural, contextualizada, intercultural y bilingüe (para los pueblos indígenas), estableciendo el uso de la lengua indígena hasta el segundo grado de educación básica (artículo 121), la enseñanza obligatoria de la educación física y el deporte, con excepciones según la ley /artículo 111); y la educación ambiental obligatoria en educación formal y no formal (Artículo 107).

Lo anterior se articula perfectamente con las posiciones doctrinarias examinadas en el punto precedente, y resulta interesante el sentido atribuida a la Educación como un derecho humano y como un deber constitutivo de la raíz más esencial de la democracia, y se declara su gratuidad y obligatoriedad, y predeterminada que la asuma el Estado como función indeclinable y de servicio público. Así entendida es un derecho de prestación para el mejoramiento de la comunidad y constituye un factor primordial del desarrollo nacional, que puede ser prestado por el Estado o impartido por los particulares, dentro de los principios y normas establecidas en la Ley, bajo la inspección y vigilancia de aquel y con su estímulo y protección moral. Lo expresa así el artículo N° 5 de la Ley Orgánica de Educación (2009) “El Estado docente es la expresión rectora del Estado en Educación, en cumplimiento de su función indeclinable y de máximo interés como derecho humano y deber social fundamental,

inalienable, irrenunciable y como servicio público que se materializa en las políticas educativas” (subrayado propio) (omissis).

Dado el tratamiento de servicio público que el ordenamiento jurídico atribuye a la actividad educativa, el mismo se encuentra sometido a un amplísimo régimen de policía administrativa que autoriza la Constitución en sus artículos 80 y 79 y desarrolla la Ley que rige la materia en sus artículos 55, 56, 71 y 107, entre otros. La obligación constitucional del Estado no se agota con el garantizar el acceso a la educación de los niños sin recursos, ésta es mucho más amplia e implica, entre muchas obligaciones, la supervisión de todos los establecimientos docentes oficiales y privados, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos señalados en el ordenamiento jurídico en materia de educación.

Como puede verse la educación posee triple naturaleza, como derecho, como deber y como servicio público prioritario. Vista esta relación, la coexistencia dentro del sistema educativo de instituciones públicas y Privadas, y las facultades que corresponden al Estado en torno a la coordinación, planificación, vigilancia y control de la prestación del servicio educativo por los particulares. Cabría entonces en este punto plantearse algunas reflexiones en torno a cuál ha sido la actuación del Estado en Venezuela en esta última facultad mencionada y de qué manera se ha expresado en el plano normativo. (Peña Solis, 2002); (Villas, 1999); (García de Enterría, 1993).

En este sentido conviene mencionar que no obstante lo establecido en la CRBV y la implementación de las políticas señaladas, se produjo un largo retraso en la promulgación de la Ley Orgánica de Educación (2009), la cual a la fecha del presente escrito aún carece de reglamentación. Dicha Ley surge en un momento de profundización de la polarización política caracterizado por la toma de ciertas medidas desde el gobierno que causaron fuertes reacciones en la sociedad y en los espacios académicos, tales como la disminución de los subsidios a las escuelas arquidiocesanas, la asignación de funciones contraloras a los Consejos Comunales (organizaciones comunitarias altamente controlados desde el Poder Ejecutivo) y la inexistencia de una ley que delimitará el ejercicio de la controlaría social.

Por vía de resoluciones y providencias Ministeriales el Ejecutivo Nacional ha venido regulando ciertos aspectos organizativos, estructurales y/o funcionales, sin que se hayan concentrado esfuerzos en el desarrollo, en la reformulación de la relación Estado – Sociedad que se contemplan en el proyecto político de la CRBV 1999, cuestión que se ha agravado ante el planteamiento expreso del giro hacia la concreción de un modelo comunal socialista y las presiones que el sector privado ha venido experimentando, incluida la política de expropiación por utilidad pública.

Realizadas todas las consideraciones anteriores convendría reflexionar sobre la manera como está particularmente relación, sector privado educativo y Estado se ha venido desarrollando con posterioridad al año 1999, sobre todo porque la Carta Constitucional da respuesta al dilema Estado-Sociedad y, en consecuencia nos obliga a replantearnos lo público, en el sentido de que este espacio no corresponde en propiedad al

Estado, sino a la totalidad de la Sociedad. Existen nuevas dinámicas, manifestadas mediante la reconstrucción del marco interpretativo de la nueva realidad social, por cual se impone una visión conjunta estatal, del mercado y de las redes sociales, es decir, la articulación de estos tres mecanismos, lo cual conduce a una gestión de colaboración público-privada (Bracho y Núñez 2005).

Esta coparticipación público-privada se nota en América Latina como se ha señalado, donde las demandas se reflejan en una privatización informal, o no intencionada, puesto que la deficiencia de los servicios públicos, origina que las empresas, comunidades u otras organizaciones asuman la prestación del servicio, en este caso la educación, y encuentren su solución en el mercado. Como se indicó en el número anterior ello causa que los prestadores del servicio, queden sometidos a las regulaciones y vigilancia del titular de la competencia, sin que pueda negarse, ni soslayarse sé que corresponde al Estado, "(...) fortalecer la calidad de los servicios (...)". "(...) y la manera más viable sería permitiendo el acceso a la participación de otras organizaciones, empresas, tercer sector" (Bracho y Núñez, 2005:25), pero sin detrimento de su autonomía.

Conclusiones

Del debate sobre la educación como servicio público se derivan posiciones teóricas en las cuales se confrontan los intereses privados y los públicos, las cuales en el fondo se traducen en una decisión política sobre la esfera de acción que corresponde a los particulares y la que atañe al Estado.

Es cierto, que al Estado le corresponde la procura del bien común, pero es indudable reconocerla función de la sociedad y de los grupos intermedios para cumplir ciertas competencias, entre las que se encuentran algunos servicios públicos (Subsidiariedad).

Es lógico que si los particulares asumen la prestación de ciertos servicios públicos, el titular de la competencia (Estado) asuma su autoridad regulatoria. Precisamente la educación es una de las actividades en las cuales la tendencia a la gestión monopólica del Estado ha ido en declive desde los años posteriores a la segunda guerra mundial intensificando desde finales de los años noventa. La "publicatia" de los servicios públicos admite matices: intensa, media y mínima.

En Venezuela la educación está declarada como un servicio público desde la Constitución, pero ella no contiene referentes que permitan categorizarla como tal, lo cual dificulta el proceso hermenéutico.

Este problema ha conducido a variadas interpretaciones, dominando en la doctrina, la CRBV contiene una declaración de publicación "máxima" pero que permite un régimen compartido, es decir, la determinación del modelo de gestión (máxima, media o mínima) dependerá de las previsiones normativas regulatoria. Ha de aclararse que también es posible que el Estado venezolano asuma monopólicamente este servicio.

Con el cambio constitucional de 1999 el Estado pasa a ser Democrático, Social, de Derecho y de Justicia y declara a la educación como proceso fundamental para alcanzar los fines del Estado a la vez que lo consagra como un derecho – deber y un servicio público.

La educación como servicio público opera en Venezuela bajo un modo de gestión compartido, es una función indeclinable del Estado pero puede ser prestado por los particulares por mandato constitucional, bajo la inspección y regulación del Estado pero puede ser prestado por los particulares por mandato constitucional, bajo la inspección y regulación del Estado, pero constitucionalmente nada obsta para que el Estado asumiera la gestión monopólica del servicio educativo.

El desarrollo legislativo de la CRBV. 1999, en materia de la educación fue tardío, solo hasta 2009 se promulgó la Ley de la materia, la cual a la fecha carece de reglamento y tampoco se han concretado otros importantes documentos legales (Ley de Carrera Académica o Docente, Ley de Educación Superior).

Con posterioridad a la Ley Orgánica de Educación (LOE) 2009 el Ejecutivo Nacional mediante resoluciones y providencias ha regulado cuestiones administrativas, sin entrar a otras consideraciones, reduciendo su acción al ámbito operativo.

Todo el proceso legislativo posterior a la CRBV en torno a la educación se ha visto perturbado por la polarización política, contaminándose con la aprehensión por el vuelto propuesto desde el gobierno hacia un modelo comunal y socialista, que ha hecho instalar en la sociedad el temor de la “estatización” de la educación, tomando en cuenta consideraciones de oportunidad o interés público.

Por su propia naturaleza, la educación es un tema de interés colectivo. Cualesquiera cuestión en torno a ella, aunque teñida, necesariamente y forzosamente, de contenido ideológico debería excluirse del debate político-partidista. En nuestro país, se ha ido delimitando la naturaleza del derecho, deber y servicio público de la educación, así como la indubitable e incuestionable facultad fiscalizadora y reguladora por parte del Estado, pero no ha podido sustraerse la cuestión educativa a la confrontación entre visiones políticas que polarizan los encuentros necesarios y parecieran fortalecer la vía de los desencuentros.

Referencias bibliográficas

- Arendt, Hannah (1993). **“La Condición Humana”**. Paidós. España. Barcelona.
- _____ (1995). **“Qué es la Política”**. Gedisa. España. Madrid.
- Bracho, Pedro y Núñez, Ingrid (2005). **“Nuevas Relaciones del Estado con la Sociedad Civil en la Prestación de los servicios públicos”**. Revista Cuestiones Políticas, número 34. Venezuela. Universidad del Zulia, pp. 11 – 32.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) **Gaceta Oficial N° 5.453**. República Bolivariana de Venezuela.
- Cunill, Nuria (2004). "**Política y gestión pública**". Fondo de Cultura Económica. Argentina. Buenos Aires.
- Dromi, José Roberto (2004). "**Derecho Administrativo**". Ed. 10 a edición actualizada. Argentina. Buenos Aires.
- García de Enterría, Eduardo (1993). "**Derecho Administrativo**". Civitas Ediciones. España.
- Ley Orgánica de Educación (15-08-2009). **Gaceta Oficial N° 5.929**. República Bolivariana de Venezuela. Caracas. (Venezuela).
- Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001- 2007 (01-09-2001). República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: www.gobiernoenlinea.ve. Consultado [12-11-2011].
- Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007- 2013 (2007). República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: www.cenditel.gob.ve Consultado [14-11-2011].
- Parejo, Luciano (1998). "Manual de Derecho Administrativo". Ariel 5 ta edición. España. Barcelona.
- Peña Solís, José (2002). "**Manual de Derecho Administrativo**". Adaptado a la Constitución de 1999". Caracas: Colección de Estudios Jurídicos. Tribunal Supremo de Justicia. Venezuela. Caracas.
- Reglamento Orgánico del Ministerio Popular para la Educación (05-03-2008) Decreto N° 5.907. Gaceta Oficial N° 359.864. República Bolivariana de Venezuela.
- Villar, Ezcurra (1999). "**Principios de Derecho Administrativo II**". Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. España. Madrid.