

## ESTUDIOS

## EL PROCESO DE ORGANIZACION POLITICA DE VENEZUELA Y SU INCIDENCIA EN EL GOBIERNO DE LA EDUCACION

por Rafael Fernández Heres\*

El enunciado con el cual se encabeza esta exposición sugiere la consideración de conceptos cargados de una fuerte dosis de carácter político y que el desarrollo del tema revelará, pues representan claras posiciones en la dirección del Estado; centralismo, federalismo o descentralización y la fórmula mixta de centro-federalismo y también otra, la regionalización, que tuvo su protagonismo. Por ello, sea cual sea la opción que se tome para gobernar y administrar la cosa pública es consecuencia de una decisión política de la autoridad competente que acuerda concentrar el poder (centralismo), o compartirlo, que equivale a ceder parte del mismo (descentralización), según sea el caso. Veamos lo que la historia venezolana enseña sobre la materia y la relación que tiene con la cuestión educativa.

### 1. LA OPCION CENTRO-FEDERALISTA DE 1830 CONDICIONADA POR EL NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION.

A través de la historia de Venezuela esta materia (la descentralización y la centralización de los asuntos del Estado) ha sido muy controversial y durante los debates realizados se han polarizado opiniones representativas de la vida republicana. Lo que en las últimas décadas del presente siglo XX hemos llamado regionalización en unos casos y descentralización, en otros, en el pasado siglo XIX fue opción que llamamos federalismo para oponerla al centralismo; y si trazamos rasgos que caractericen a una u otra opción, creo que los visualizamos señalando que descentralización (federalismo) es exigencia de participación y por ello se considera como el complemento del sistema republicano, y "así como los ciudadanos demandan una democratización progresiva, racional y creciente del poder, la provincia venezolana, por muchos respectos (...) también reclama (...) un proceso de descentralización",<sup>(1)</sup> mientras que centralismo es subordinación de la provincia a un poder general y capitalino.

---

(\*) Individuo de Número de la Academia Nacional de la Historia. Sillón "J". Director de la Academia Nacional de la Historia.

(1) *Propuestas de reformas políticas inmediatas que presenta la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado*. Caracas, 1985.

Para organizar el gobierno republicano a partir de 1830 cuando se desmembró la llamada Gran Colombia, los venezolanos que concurrieron como diputados al Congreso Constituyente de Valencia convinieron en acoger la fórmula mixta del centro-federalismo porque no se estaba preparado para practicar el federalismo y se consideraba oprobioso el centralismo. La historia registra que hemos tenido, a partir de 1830, experiencias en tres opciones para organizar la vida del Estado, que traducen la concepción que se tenga de la noción de gobierno, y corresponden inclusive, a rasgos temperamentales de los que manejan tales asuntos: el centro-federalismo, el federalismo y el centralismo y las tres fórmulas indicadas han marcado en su momento la estructura de nuestra organización educacionista.

El historiador José Gil Fortoul encabeza el análisis que hace de la fórmula centro-federalista adoptada por el Congreso de Valencia en 1830 con el siguiente telón de fondo:

"Antes de deliberar especialmente sobre los artículos de la Constitución, se ocupó ya el Congreso en fijar la forma de gobierno que había de darse a la nueva República, renovándose en esta ocasión la lucha de principios fundamentales en que venían empeñados, desde los tiempos de la independencia, los que abogaban por la tradición federalista de 1811, y los que preferían con Bolívar y su partido la doctrina unitaria o centralista de las Constituciones de la Gran Colombia".<sup>(2)</sup>

El acta de la sesión del día 10 de mayo de 1830 refiere que al tratar el Congreso Constituyente de Valencia sobre aspectos de la agenda de trabajo de sus deliberaciones en orden a la Constitución y a otras leyes que juzgaba indispensables,<sup>(3)</sup> el Diputado José María Tellería, de la provincia de Coro y miembro de la Comisión de Constitución, "observó que ésta, consultando por la seguridad de sus trabajos, quería saber la opinión del Cuerpo en ciertos puntos esencialísimos, como por ejemplo, si el Gobierno que se iba a establecer era central o federal; y al efecto hizo la siguiente proposición: "que decida el Congreso si el Gobierno Republicano, popular, representativo, electivo y responsable, debe ser o absolutamente central o puramente federal o mixto".<sup>(4)</sup> La proposición de Tellería fue declarada materia de urgencia y el acta del día 13 del mismo mes ya da cuenta del tercer debate reglamentario a que se había sometido la materia y relata que "tomaron la palabra muchos señores diputados, manifestando todo lo ruinoso del sistema absolutamente central, y la necesidad y conveniencia de establecer uno que no fuese el puramente federal, pues aunque conocían ser el mejor y el complemento del sistema republicano, creían que por la falta de luces y de población y por algunas otras causas, no debía por ahora pensarse en ello. Probose que el sistema mixto de centralismo y federalismo era el más propio para Venezuela, haciéndose entre muchas otras observaciones la de que bajo este sistema centro-federal había más ligazón entre los Altos Poderes de la Nación y los de las Provincias, y tenían, sin embargo, los pueblos los medios de proveer a su bienestar, cuidando inmediatamente a sus intereses locales".<sup>(5)</sup>

---

(2) José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo II, p. 19. Caracas, 1954.

(3) *Actas del Congreso Constituyente de 1830*, tomo I, p. 6 (Ediciones del Congreso de la República). Caracas, 1979.

(4) *Id.*

(5) *Ibid.*, p. 9

A la hora de la votación para decidir sobre la opción que debía de orientar la organización del nuevo Estado la conducta de los diputados se manifestó así: "se negó por voto unánime del Congreso la primera, a saber: Que el Gobierno sea absolutamente central: También se negó la segunda, en estos términos: Que el Gobierno sea puramente federal. Habiéndose resuelto afirmativamente casi por voto unánime de la Convención la tercera, concebida en los términos siguientes: Que el Gobierno de Venezuela sea centro-federal o mixto".<sup>(6)</sup>

Una de las razones que se invocó para no tomar la opción federalista, que se definió como "el complemento del sistema republicano" fue "la falta de luces" en la población, o sea la carencia de formación ciudadana, de educación, que era en sustancia el planteamiento de Don Simón Rodríguez, al señalar que no había república sin republicanos, o sea, sin hombres que viviesen ese espíritu, y de allí el que tanto insistiera en la necesidad de la educación social para formar el carácter de los republicanos; y en aquellos debates del Congreso Constituyente surgió por boca del diputado Pedro Pablo Díaz una frase cargada de enseñanzas; dijo: "(...) por más que el Gobierno de Venezuela quiera hacer la federación, la realidad es que no hay con quien hacerla".<sup>(7)</sup>

## 2. INCIDENCIA DEL CENTRO FEDERALISMO EN LA ADMINISTRACION EDUCACIONISTA.

La opción centro-federalista que toma el Congreso traza luego en el mismo texto constitucional la orientación que debe seguir la política educativa, o sea, una administración mixta que ejerce las competencias, y que son los Altos Poderes nacionales y los poderes provinciales, correspondiendo según el artículo 89, numeral 17, a los primeros el cuidado de la educación que se imparta en las Universidades y Colegios, o sea la que se llamaba en la época la instrucción científica, y a los segundos, según el artículo 161, numeral 17, la instrucción elemental, o de la generalidad como se decía en aquellos tiempos.

Ciertamente que esta solución centro-federalista al distribuir las competencias en tal forma, no hacía otra cosa que recoger en nuevo lenguaje político la antigua tradición escolar de occidente, o sea que el Príncipe, sea Monarca o Papa le brindaba su apoyo y autorizaban el funcionamiento de los centros de cultura superior y las autoridades que gobernaban en la base de la sociedad, como eran los cabildos municipales, o los obispos y conventos daban su protección a la primera instrucción.

Esta distribución de competencias que reservaba a uno y otro poder el fomento de particulares áreas de la enseñanza, trajo, a juicio de la Dirección General de Instrucción Pública, un resultado desconsolador y las escuelas yacían "en un estado de abatimiento",<sup>(8)</sup> y para llegar a tal conclusión, decía que "poco ha tenido (...) que investigar para

---

(6) *Id.*

(7) *Ibid.*, tomo II, p. 186.

(8) En José Vargas, *Obras Completas*, vol. VII, tomo I, p. 22. Caracas, 1966 (Compilaciones y notas del Doctor Blas Bruni Celli).

conocer las causas que más han propendido a la nulidad de las escuelas. La principal, en su concepto, ha consistido en la distancia en que se las ha colocado de la paternal influencia del Gobierno, por la equivocada inteligencia de un artículo constitucional. Porque la Constitución manda que las diputaciones provinciales promuevan y establezcan escuelas primarias y casas de educación en todos los lugares de su provincia, y que con este fin dispongan y arreglen la administración de los fondos afectos a ellas, se ha entendido que el Poder Ejecutivo de la nación no debe mezclarse ni intervenir en el orden de las escuelas, poniéndose con esto un obstáculo a la acción gubernativa, de tal tamaño, que no ha podido ocurrir con su eficaz vigor a dar vida, impulso y uniformidad a la instrucción elemental. No se concibe, como es que se ha desconocido la natural inspección que debe tener en este ramo, cuando existen leyes que se la atribuyen extensivamente, sin que pueda decirse que son contrarias a la Constitución; porque si bien se ve, ellas dejan a las autoridades municipales toda la cooperación necesaria para velar sobre estos útiles esblecimientos. Si se hubiera atendido a esto, más fácil hubiera sido conciliar el artículo constitucional con dichas leyes, que tirar la línea de separación fatal que puso a la enseñanza científica bajo la vigilancia y administración inmediata del Gobierno, y dio a la primaria una intervención exclusivamente municipal".<sup>(9)</sup>

En la misma causa que señalaba la Dirección General de Instrucción Pública, encontrada el periódico *El Agricultor* el origen del estado de postración en que se hallaba la educación elemental, y así lo señala en su editorial del 25 de setiembre de 1844, al expresar que al registrarse durante los catorce años que van de 1830 a 1844 "muchas parroquias sin escuela, se acoge a los obstáculos que puso en el Congreso el espíritu provincial, celoso de las atribuciones de las Diputaciones a quienes está especialmente cometido por la Constitución la enseñanza primaria de las provincias".<sup>(10)</sup>

No ignorante el Congreso Constituyente reunidos en Valencia, en el indicado año de 1830, de la pobreza que reinaba en la provincia venezolana que podía afectar los propósitos del centro-federalismo, tomó la providencia por ley de 14 de octubre de 1830, que luego es reformada en mayo de 1838 con miras de mejorar lo acordado antes, de auxiliar a las rentas de los pueblos y provincias necesitados. En estas leyes se disponía que el pago de los maestros de primeras letras se hiciese con cargo a estos aportes pero la precariedad del tesoro nacional no permitió que tal disposición se hiciese buena, y faltó voluntad política que en el orden preferencial le diése prioridad, y así el gasto del alto funcionariado como las dietas de los diputados y senadores, que representaban a la provincia en el Congreso, al igual que la remuneración del Gobernador y los gastos de su secretaría "que son los más",<sup>(11)</sup> evitara que tuviesen ventaja. Así pues, mientras el gobierno nacional auxiliaba a las Universidades y a los colegios nacionales con los ingresos provenientes de los recursos que le podían generar los bienes de los conventos extinguidos y los pesos del presupuesto nacional, las escuelas primarias que dependían del presu-

(9) *Ibid.*, vol. VII, tomo I, p. 23.

(10) Academia Nacional de la Historia, *Documentos para los Anales de Venezuela*, tomo I, pp. 101-110. Caracas, 1891.

(11) Juan Manuel Cagigal, *Escritos Literarios y Científicos*, p. 128. Caracas, 1956.

puesto de la provincia cada día se iban apagando, ahogadas por la penuria. Al punto que en 1845, el Secretario de lo Interior y Justicia, motivado por la opinión de la Dirección General de Instrucción Pública, informaba al Congreso que el Gobierno manifestaba su acuerdo de uniformar en cuanto fuese posible la instrucción primaria, que era un primer paso hacia la centralización: "Este ramo de la educación adelanta lentamente entre nosotros. La diseminación de nuestras poblaciones y caseríos colocados a largas distancias entre sí, la indiferencia con que muchos padres, criados en la ignorancia, ven la instrucción de sus hijos, y las escaseces que prueban alguna vez las rentas provinciales, llamadas a proveer lo accesorio para el fomento de este ramo de educación, son los principales obstáculos que detienen su progreso. A esto se agrega que estando las Diputaciones provinciales especialmente encargadas de la promoción y establecimiento de las escuelas primarias, no todas han visto con igual atención y cuidado tan interesante objeto".<sup>(12)</sup> La consideración de esta temática, llevó a la Dirección General de Instrucción a plantear dos iniciativas: la primera, a preparar un proyecto para reorganizarse a sí misma, procurando constituirse en centro unificador de las acciones educativas a los fines de uniformarlas; y la segunda, a reducir el volumen de colegios nacionales para llevarlos a cuatro, y lo ahorrado por este concepto destinarlo al sostenimiento de las escuelas primarias, reorientando los planteles que subsistiesen para llevarlos a impartir una enseñanza de formación profesional en artes y oficios útiles, dándoles en consecuencia "un carácter de utilidad más expansiva".<sup>(13)</sup> Este planteamiento lo hace la Dirección General de Instrucción Pública en 1839 y durante la década que va de 1847 a 1857 a nivel del Poder Ejecutivo se insiste en tal idea, pero el Congreso que tenía en sus manos la solución de la cuestión no toma decisión alguna.

### 3. DEL CENTRO-FEDERALISMO AL CENTRALISMO EN 1857.

En este año de 1857 el Ministro Francisco Aranda plantea al Congreso que al reformarse la Constitución de inspiración centro-federalista de 1830 como está previsto que lo haga, rectifique la política educativa del centro-federalismo que, como se ha dicho, encomendaba a las Diputaciones provinciales el cuidado de la primera educación por que "no han llenado como era de esperarse el precepto constitucional".<sup>(14)</sup> Y el estado de abatimiento que sufrió la primera instrucción durante el imperio de la Constitución centro-federalista motivó el surgimiento de una tendencia centralista en el seno del propio Gobierno, encabezada por la Dirección de Instrucción Pública que presidía el Doctor José Vargas, y que tuvo contra respuesta de signo descentralizador auspada por el celo provincialista en órganos de prensa como *El Promotor*, y en el Congreso de la República. El testimonio que evidencia la tendencia centralista es el proyecto de Ley de Instrucción que el Gobierno por órgano del Secretario de lo Interior y Justicia Angel Quintero presenta al Congreso de 1840, donde se instituye la Dirección General de Instrucción Pública "para centralizar el gobierno de todas las partes de este sistema",<sup>(15)</sup>

(12) En Rafael Fernández Heres, *Memoria de Cien Años*, tomo II, p. 119.

(13) *Exposición de la Dirección General de Instrucción Pública al Congreso de Venezuela en 1844*, Rafael Fernández Heres, *Memoria de Cien Años*, tomo II, p. 676.

(14) En Rafael Fernández Heres, *Memoria de Cien Años*, tomo II, p. 234.

(15) *Proyecto de Ley de Instrucción Pública* (Reimpreso por Valentín Espinal, 1843), art. 1º, numeral 6º.

señalándose en los artículos 20 y 21 el alcance que tiene la autoridad que se atribuye a este organismo sobre el régimen de instrucción en materias, tales como supervisión y sanciones a los infractores, textos elementales que han de servir para la enseñanza, mandándolos a imprimir cuando el fondo de escuelas lo permita; y también sobre los demás gastos conducentes a su mejora, en el mismo caso de haber fondos.

Este proyecto fue descuadernado en el Congreso y el espíritu que lo animaba, como era el de conformar un sistema educativo uniforme según las ideas de la pedagogía propia del pensamiento ilustrado, que continuaba iluminando a influyentes pensadores venezolanos, fuesen liberales o conservadores, quedó deshecho, porque si bien el Código de Instrucción, de 20 de junio de 1843, instituyó la Dirección General de Instrucción Pública "para centralizar el Gobierno de las partes de este sistema, y bajo la suprema autoridad del Poder Ejecutivo",<sup>(16)</sup> se cuidó de mantener en pie, como era explicable porque estaba vigente la Constitución centro-federalista de 1830, el espíritu del artículo 161, numeral 17 en estos términos: "Las Escuelas Primarias quedan a cargo de las Diputaciones Provinciales, las que procurarán la uniformidad de la enseñanza, pudiendo adoptar lo que estimen conveniente del proyecto que, con informe de la Dirección de Instrucción Pública, apruebe y les pase al efecto el Poder Ejecutivo, mientras el Poder Legislativo da una Ley de bases sobre la organización y régimen de estas Escuelas. Las mismas Diputaciones representarán al Congreso cuanto crean conducente al mejor éxito de dicha enseñanza y no se halle a su alcance para las medidas legislativas que puedan acordarse".<sup>(17)</sup>

Un periódico de la época ya mencionado, *El Promotor*, (que se redactaba bajo la responsabilidad de Olegario Meneses, Fernando Antonio Díaz y Aniceto Ramírez), ve en la Dirección General de Instrucción, un poder extraño, porque no ha surgido de la Constitución, " que quiere sacar de la escena a las provincias y a la misma Nación representada por el Poder Ejecutivo"<sup>(18)</sup> y "se ha penetrado tanto de su misión directora, que no quiere reconocer en nadie la capacidad necesaria para dirigir, y de ahí su empeño por arrebatarse a los Concejos, a las Diputaciones, a los Gobernadores, y en fin al mismo Poder Ejecutivo que la creó, toda intervención positiva en materia de enseñanza".<sup>(19)</sup>

En los artículos que publica *El Promotor* se muestra partidario de la descentralización y abunda en la idea de definir una política educativa basada en los dos siguientes criterios: el político, que se propone educar, en nuestro caso, para la vida republicana, que debe dar a la educación un carácter fijo, uniforme y general; y el económico, que es factor de riqueza y de bienestar y que debe imprimir al plan de educación flexibilidad y variedad; y como guía para definir los signos de tal diversidad, propone que se consulten las características de la geografía física, y las potencialidades económicas de las localida-

---

(16) *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, tomo VII, p. 881. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas, 1943).

(17) *Id.*

(18) *El Promotor*, Caracas, 3 de julio de 1843, p. 84, *Instrucción Pública III*.

(19) *Id.*

des del país, que era adelantar en nuestro medio facetas de política de regionalización, como lo señalaremos más adelante.

Dice, en efecto, *El Promotor*: "Tres grandes resortes de riqueza nacional determinan el carácter físico de Venezuela: la agricultura, las crías y la marina como lo demuestran sus doscientas leguas costaneras y ríos navegables, la fecunda vegetación de sus valles, sus llanuras inmensas. Y si se observa que nuestras localidades ofrecen variedad considerable en esa agricultura, y en esas crías y en esa marina, no podrá menos de reconocerse que la instrucción en Venezuela debe ser igualmente variada por razón de sus localidades o si se quiere, como esos tres grandes elementos de su riqueza".<sup>(20)</sup>

En 1857 el gobierno sucumbe a la tentación centralista y el 21 de febrero del indicado año el Presidente José Tadeo Monagas en el mensaje que presenta al Congreso plantea la reforma constitucional que no era otra cosa que abrogar la organización centro-federalista que contenía la Constitución de 1830 por una organización política de corte centralista y que fuese "más favorable, decía el Presidente en el lenguaje de la época positivista, a las ideas de orden, libertad y progreso";<sup>(21)</sup> y al explicar cuál era la inteligencia que él tenía de esas ideas de orden, libertad y progreso, comienza por señalar que "La actual Constitución de la República estableciendo un sistema complicado de gobierno, que participa del régimen central al mismo tiempo que del régimen federal, fió a las Diputaciones provinciales toda la parte legislativa del poder municipal, y a los gobernadores la parte ejecutiva de ese mismo poder; pero hizo a las Diputaciones además de responsables por sus actos, dependientes del Congreso general, y a los Gobernadores dependientes del Poder Ejecutivo, como sus agentes naturales e inmediatos, a la vez que, como primeros magistrados en sus provincias, debieran ejercer con independencia sus funciones municipales. Tan extraña combinación produjo, desde el principio, el desorden que acompaña siempre a la confusión de los derechos y de los deberes, de la dificultad de comprenderlos y de aplicarlos bien; continuas dudas y consultas a los poderes supremos y frecuentemente, resoluciones más o menos opuestas al espíritu de la Constitución; pero favorables, como es de suponerse, a los poderes que decidían. Las leyes del Congreso y los decretos del Poder Ejecutivo comentaron así la Ley fundamental, prevaleciendo el elemento centralizador, en pugna siempre con el elemento llamado federal, que surgía de cuando en cuando, en los casos no decididos, como el principio natural del sistema constitucional establecido, no para hacer ningún bien de que no era capaz en su subordinación orgánica, sino para suscitar aspiraciones, producir desagradados y dar lugar a nuevas decisiones contrarias al sistema. Pero lo peor de esta equivocada combinación consiste, en que, aún cuando hubiera sido verdaderamente independiente el poder municipal, la Constitución lo centraliza también en las Diputaciones y Gobernadores contra su peculiar naturaleza, dejando sin acción propia a las ciudades y parroquias, a quienes debía beneficiar inmediatamente y sometiendo por consecuencia vastos territorios a autoridades superiores, que, desde un centro distante de los verdaderos municipios, tenían el poder de hacerlo todo en ellos y sujetaban a sus decisiones hasta las más

---

(20) Ibid., N° 10, p. 76, Caracas, 26 de junio de 1843, *Instrucción Pública I*.

(21) *Mensajes Presidenciales*, tomo I, p. 231. Caracas, 1970.

pequeñas exigencias del servicio de las localidades. De aquí se sigue, que éstas nunca han podido ser atendidas debidamente sino por favor o casualidad; que las rentas que exigen en un vecindario pueden consumirse en provecho de otro; que las más urgentes necesidades de las poblaciones no han podido ser remediadas, aún cuando los gastos que ellas causaran fueran inferiores a las contribuciones de la localidad, y que acostumbrados a un sistema tributario sin objeto y a la carencia de auxilios y mejoras, los pueblos han sufrido, sin comprender siquiera el origen de los abusos que se han cometido, dando a las rentas municipales destino extraño, y muchas veces punible, con sólo la intervención de los funcionarios superiores de las provincias. Estos y otros graves defectos de ese sistema, han causado, en gran parte, el malestar general en todos los ramos del servicio municipal y han hecho imposible todo progreso, a pesar de que no han faltado los medios, ni las ideas ni los deseos de alcanzarlo. Se estableció de este modo, un poder, que se ha creído federal, con los elementos del poder municipal, a expensas de los pueblos, que no han gozado del beneficio de ninguno, y sólo han sufrido el atraso y los perjuicios que eran consiguientes a semejante desorden".<sup>(22)</sup>

Tres años atrás, en 1854, la reforma de la ley I, del Código de Instrucción de 1843, al suprimir la Dirección General de Instrucción Pública, y en su lugar, centralizar en un departamento que al efecto estaba previsto crear en el Ministerio del Interior y Justicia, bajo la suprema autoridad del Poder Ejecutivo, a todo el sistema general de instrucción pública,<sup>(23)</sup> preavisaba cual sería su futuro.

#### 4. EL DEBATE EN LA CONVENCION DE VALENCIA EN 1858.

La reforma de la Constitución propiciada por el Presidente J. T. Monagas en 1857 para asegurar el continuismo fue uno de los factores que aceleró la ruptura política que aconteció en 1858 con la revolución que encabezó el General Julián Castro en Valencia, y este mismo año de 1858, en la Convención de Valencia, (Congreso Constituyente convocado para dar las bases de la organización política de la República), era natural que se celebrara, como en efecto se realizó, un gran debate sobre centralismo, federalismo y el régimen mixto de centro-federalismo; y ya antes de acudir los diputados a Valencia, periódicos de la época como *El Federalista*, *El Diario de Avisos*, *El Foro*, *La Convención*,<sup>(24)</sup> *El Demócrata*, y *La Regeneración*,<sup>(25)</sup> se pronunciaban en favor de la forma federal de gobierno, y todo esto como respuesta de rechazo al centralismo, en este caso representado por la forma personalista de conducción política del régimen monaguista, renaciendo con la esperanza del federalismo las posibilidades de la libertad y de la participación. De modo, señala Gil Fortoul, que por la tendencia de los delegados electos a la Convención, "puede decirse que la totalidad de los diputados eran partidarios del poder civil, de leyes más democráticas que las anteriores, e incuestionablemente de la descentralización política. Pero en la referente al modo de formularla se dividirán en dos gru-

(22) *Id.*

(23) *Ley de 18 de Abril de 1854, sobre organización de la instrucción pública*, en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, tomo VII, p. 879. Caracas, 1943.

(24) Francisco González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, tomo VI, p. 191. Caracas, 1954.

(25) José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo III, pp. 117 y 118.

pos: uno, la mayoría, que mantendrá el compromiso centro-federalista de 1830, si bien ampliándolo hasta confundirlo casi con el federalismo absoluto; y el otro, la minoría que se esforzará sobre todo en hacer triunfar el nombre de Federación".<sup>(26)</sup>

Ciertamente que en la Convención de Valencia tuvo lugar un torneo de ideas sobre las diversas formas de gobierno: la federal de gobierno que era considerada como la natural a la naturaleza humana; y como es explicable, sobre su contrario el centralismo, que mereció allí entre otros calificativos el de funesto, ominoso, e invención del hombre para oprimir a sus propios conciudadanos; y también la opción centro-federalista fue descalificada, por algunos diputados.<sup>(27)</sup> Mas al lado de opiniones que se exponían ardorosamente sobre una u otra opción, diputados como Pedro Gual, Valentín Espinal y Fermín Toro se pronunciaron por una posición ecléctica, pero la intervención de Fermín Toro fue muy aleccionadora y arrojó luz sobre el problema de fondo que mantenía la crisis, y expresó: "(...) soy muy escéptico en política; creo que la estructura civil debe tener por base otra Constitución, la cual no veo todavía establecida en Venezuela. Así que yo la veré establecida, cuando vea las bases constitucionales fundadas sobre estas otras: instrucción popular extensa, moralidad en las costumbres, amor al trabajo y hábitos de economía, yo diré entonces que Venezuela es poderosa y feliz con cualquiera Constitución";<sup>(28)</sup> y al día siguiente reiteró: "(...) ya he dicho cuál sería la Constitución para Venezuela; constaría de cuatro artículos: instrucción popular muy extendida, moralidad en las costumbres; amor al trabajo; y hábitos de economía. Yo entonces metería la mano en un saco, como muy bien ha dicho el señor Espinal, y sacaría una Constitución para Venezuela, y Venezuela sería rica, poderosa y feliz con esta Constitución(...)".<sup>(29)</sup>

La Constitución promulgada en diciembre de aquel año de 1858, no obstante el prolongado debate en encomio de la opción federalista, eludió utilizar en el artículo 7 del texto constitucional la palabra federal al definir las características del gobierno de Venezuela y solo se limitó a declarar que "El Gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo".<sup>(30)</sup> Sin embargo se debe reconocer que aquella Convención trazó una arquitectura de ordenación política que al dividir el poder público en Nacional y Municipal, otorgó amplia autonomía a la instancia municipal o provincial, dando cabida a la opción descentralizadora, y José Gil Fortoul señala que "al fin triunfó de hecho la tendencia descentralizadora, aunque no el nombre de federación".<sup>(31)</sup>

En materia educacionista, se derrumba la barrera que había establecido el centro-federalismo al poner, como se ha dicho, en manos del poder central el cuidado de la

(26) *Ibid.*, p. 115.

(27) Se recomienda consultar la obra de Eleonora Gabaldón, *La ideología federal en la Convención de Valencia (1858) tiempo y debate*. (Biblioteca Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1987).

(28) *Diario de Debates de la Convención Nacional*, N° 89, del día 7 de agosto de 1858. Valencia.

(29) *Ibid.*, Nros. 91, 93, del día 9 de agosto de 1858.

(30) *Leyes y Decretos de Venezuela 1851- 1860*, tomo 3, p. 752. (Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982).

(31) José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo III, p. 123.

educación secundaria y universitaria que en aquella época se denominaba instrucción científica, y del poder provincial la responsabilidad de atender la educación elemental, y en sustancia, al atribuir tanto al Poder Nacional como al Poder Municipal la facultad de "promover la educación popular, el progreso de las ciencias y artes, y los establecimientos de enseñanza práctica industrial" de manera indiferenciada.<sup>(32)</sup>

Los constituyentes de Valencia, por lo visto, le temían a la palabra federal; y si todos querían la República, la democracia y la libertad y una autonomía para las provincias "¿Por qué temer entonces esa palabra que expresa el pensamiento de todos?" se preguntaba el diputado por la Provincia de Aragua Doctor Jesús María González.<sup>(33)</sup> Y este mismo diputado con aguda percepción descifró en los signos de aquella época, el destino, hacía donde marchaba la República en los años inmediatos, y es que al iniciarse el debate del proyecto de Constitución y defender en su intervención el sistema federal, advirtió: "Si hoy no se establece el federalismo proclamado, la demagogia, que espía el momento para triunfar, lo tomaría como bandera en su próxima revolución y vendríamos a tener como jefes de los departamentos y como jefes de la República a los demagogos que tanto teméis, y se establecerá el Gobierno Federal con todos los extravíos que pueden hacerlo odioso";<sup>(34)</sup> y en efecto, la guerra atizada por el entusiasmo federacionista envolvió al país de 1859 a 1863. El Doctor Rafael Villavicencio pone como causa de estos acontecimientos bélicos la solución política a medias que dio la Convención de Valencia al pronunciarse sobre la fórmula definitiva que escogió para organizar la estructura del Estado, como fue la de crear un poder municipal como mecanismo para aliviar la demanda de descentralización que se planteaba en el país, sin llegar a la opción federacionista; dice Villavicencio: "En el camino de las reformas democráticas, los pueblos no aceptan concesiones a medias. Los ejemplos que lo prueban abundan en la historia. Defraudadas las esperanzas de los liberales, estos apelaron a las armas. La bandera que los siguió en los campos de batalla fue el pabellón estrellado de la Federación (...)"<sup>(35)</sup>

## 5. LA EXPERIENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA DECADA DE LOS SESENTA.

Pero la experiencia no fue buena, porque triunfante la revolución, el país se dividió no en entidades con una mayor independencia del poder capitalino en el manejo de sus domésticos asuntos, cohesionadas y gobernadas por el espíritu de sabias leyes que asegurasen la integridad nacional y estimularsen la solidaridad entre las partes, sino en parce-

---

(32) Artículo 64, numeral 17, y artículo 128, numeral 10. Transcribo el comentario que aparece en mi libro *El Derecho a la Educación*, pp. 62 y 63 al tratar esta cuestión: "En cuanto a los dos artículos que sobre política educacional trae la Constitución, el 64, numeral 17 (atribución del Congreso), de promover la educación popular, el progreso de las ciencias y artes, los establecimientos de enseñanza práctica industrial, parece que no suscitaron prolongados debates".

"En cuanto a la atribución de las Legislaturas provinciales, el proyecto pretendía asignar a estos organismos regionales sólo la promoción de la educación primaria, pero el representante Ponte, sugirió en la sesión matutina del día 6 de noviembre, la supresión de la palabra primaria, pudiendo en consecuencia las provincias cumplir actividades relacionadas con la educación en general".

(33) *Diario de Debates de la Convención Nacional*, serie 3º, número 72. Valencia, sesión del 2 de agosto de 1858.

(34) En Francisco González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, tomo VI, p. 287.

(35) Rafael Villavicencio, *Escritos...* vol. III, p. 373.

las puestas cada una bajo la autoridad personalista de alguno de los caudillos victoriosos, llegando todo al punto que, como dijera al Congreso en 1865 el encargado del Poder Ejecutivo Antonio Guzmán Blanco, "compendiando los resultados, se encuentra, que algunos Estados, están en lucha entre sí, que muchos han tenido y aún tienen, disturbios serios en su seno, que no pocos se encuentran oprimidos por el poder local, que casi ninguno tiene organización rentística, que otros no tienen medios de existencia propia, y casi todos mantienen cierta actitud poca armónica con el gobierno general".<sup>(36)</sup>

En el sector de la educación, el gobierno general desde el comienzo de su gestión resolvió no tomar parte en la dirección de los colegios nacionales y que se pusieran a cargo de los gobiernos de los Estados "en que se encuentran ubicados, y estos proveerán a su organización y mejora, a los nombramientos que sean necesarios y al sostenimiento de sus empleados".<sup>(37)</sup> Pero resultó que alejados de la protección del gobierno general y privados del financiamiento que este les hacía llegar para su sostenimiento pronto cayeron en Estado de postración.

## 6. REPOSICION DEL CENTRALISMO.

La experiencia federacionista en materia de gobierno, vivida en aquella década de los años sesenta del siglo XIX, según los testimonios señalados no fue positiva, e inclusive el Doctor Rafael Villavicencio al cerrar sus consideraciones sobre los efectos de la revolución federal en el orden político y social del país señala que "al desmenuzamiento de la Nación resultado de la guerra federal, siguió como consecuencia lógica la centralización de 1870 y siguientes. Y es necesario confesar que tal sistema salvó al país de la bancarrota".<sup>(38)</sup> Y esta tendencia a la centralización luego se la ve robustecerse más y más, imprimiendo como natural consecuencia sus huellas sobre el organismo escolar del país. En efecto, el Código de Instrucción Pública de 3 de junio de 1897 señala en su artículo 3º, que "la dirección General de Instrucción Pública corre a cargo del Ministro del ramo", y en el artículo 6º que "los Estados y los Municipios o Concejos pueden fundar las Escuelas y Colegios que tengan por conveniente; pero los textos, métodos y sistemas de educación los establecerá el Gobierno Federal por órgano del Ministerio de Instrucción Pública". Igual preceptiva está consagrada en el Código de Instrucción Pública, de 18 de abril de 1904, y en el de 18 de agosto de 1905. El Código de Instrucción Pública, de 25 de junio de 1910, y el de 4 de julio de 1912, establecen (art. 6) que "el Ministro de Instrucción Pública tiene en los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales, para la vigilancia de la instrucción pública y privada, los Superintendentes, Intendentes, Subintendentes, Consejos de Instrucción y demás funcionarios que estime conveniente", y la Ley de Educación, de 24 de julio de 1940 mantiene análoga orientación en su artículo 8º.

La Ley Orgánica de Educación de 1948 contiene una radical directriz centralizadora en sus artículos 11 y 110. En el artículo 11 señala que el Ministerio de Educación es el

(36) *Mensajes Presidenciales*, tomo I, p. 291.

(37) *Exposición que presenta a la Asamblea Nacional de Venezuela en 1863, el Secretario de Fomento*, p. LVII, Nº 33.

(38) Rafael Villavicencio, *ob. cit.*, p. 374.

Organo del Estado facultado para crear, organizar y administrar los establecimientos educativos oficiales; y el 110 que "Todos los establecimientos de carácter educativo que funcionen adscritos a otros despachos del Ejecutivo Nacional pasarán a depender del Ministerio de Educación Nacional, dentro del plazo de dos años a partir de la promulgación de la presente ley"; la que también se extiende en orden a establecer la igualdad salarial del magisterio al servicio de los Estados y de los Concejos Municipales según el artículo 112: "Los Estados y Municipios en tanto no se realice la total incorporación de sus servicios educativos al Ministerio de Educación Nacional, irán adaptando paulatinamente los sueldos y tratamiento de los maestros a su servicio hasta equipararlos con los maestros nacionales".<sup>(39)</sup>

La Ley Orgánica de Educación de 1980 sigue la tendencia centralizadora pero es flexibilizada en primer lugar por el principio de regionalización allí mismo establecido y luego a posteriori por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público promulgada en 1989, y que "tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados (...) y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados".<sup>(40)</sup> Esta ley al definir las competencias concurrentes en los niveles del Poder Público transfiere a los Estados determinados servicios que actualmente presta el poder nacional, entre los que está "la educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional".<sup>(41)</sup> Esta normativa legal vino a derribar noventa años de centralismo con apellidos distintos, unas veces de signo personalista, otras de signo partidista, pero al fin y al cabo centralismo que limitaba la expansión de la vida democrática y republicana. El examen del curso que fue siguiendo la decisión política sobre la forma adoptada para la conducción del Estado revela que el servicio de educación se adecuó, como es lógico, a la fórmula acordada con las consecuencias antes señaladas.

## 7. EL FACTOR EDUCACION COMO CONDICIONANTE DE LAS OPCIONES.

Luego de esta revisión histórico-analítica que hemos hecho de las distintas experiencias de organización político-administrativa que se ha dado al Estado Venezolano, quiero destacar la valoración que se ha hecho del factor educación en los distintos momentos del proceso, y cómo la elección de una u otra opción ha estado condicionada por el nivel de formación cívica y educativa en general de la población; y veamos: en 1830 los diputados del Congreso de Valencia optan por el centro-federalismo porque la población no estaba preparada por su escasa cultura política para el ejercicio pleno del federalismo que debe tener por base la participación ciudadana, y recordemos aquella

---

(39) *Ley Orgánica de Educación Nacional, 1948*, en Luis B. Prieto F., *De una educación de castas a una educación de masas*. La Habana, 1951. (Apéndice, p. 221).

(40) Artículo 1º.

(41) Art. 4, numeral 5.

frase del Diputado Pedro Pablo Díaz: "por más que el Gobierno de Venezuela quiera hacer la federación, la realidad es que no hay con quien hacerla". En 1857, cuando el Gobierno de J. T. Monagas busca desmontar el régimen centro-federalista, que a su juicio había sembrado el desorden y dado lugar "en lo moral y político a todos los abusos, confusión y falsas interpretaciones a que da lugar esta estructura anómala, en que se pretendió amalgamar dos sistemas tan contrarios",<sup>(42)</sup> y plantea reemplazarlo por otro, que era el de signo centralista, alegaba como razón para ello que es "más favorable a las ideas de orden, libertad y progreso", y estas ideas se hermanaban con las que había expresado ante el Congreso en 1855, que "es preciso que la inteligencia tenga su voz y se haga oír por todas partes",<sup>(43)</sup> señalando para el logro de tal objetivo "la reforma sobre bases más amplias del sistema de enseñanza",<sup>(44)</sup> "a fin de que perfeccionándose este poderoso elemento de vida social se aprovechen todos los ciudadanos y puedan usar bien de sus derechos y cumplir mejor sus deberes".<sup>(45)</sup>

En 1858, en los debates de la Convención de Valencia, cuando muchas voces pedían la opción federalista, Fermín Toro que también expresaba lo que otros en silencio pensaban, manifestaba que las fundamentales bases para organizar la vida republicana de Venezuela eran "instrucción popular extensa, moralidad en las costumbres, amor al trabajo y hábitos de economía, yo dirá entonces que Venezuela es poderosa y feliz con cualquier Constitución".

Entre las causas del fracaso del ensayo federalista inaugurado en 1863, está, a juicio de Rafael Villavicencio, el factor educación y al efecto, escribe: "La manera con que se llegó en Venezuela al triunfo de las instituciones federales, no era la más a propósito para educar a los pueblos en el gobierno por la ley. Cinco años de lucha desastrosa en que sólo imperaban las leyes militares o la voluntad discrecional de los jefes, acostumbraron al país a un régimen autoritario y personal. La consecuencia natural fue que después del triunfo, y no obstante los magníficos principios que esmaltan la Constitución del 64, la Nación fue dividida, no en Entidades independientes reunidas por un pacto federal y gobernadas por leyes republicanas, sino en verdaderos señoríos feudales, mandados por un jefe, absoluto en su circunscripción; pero sometidos al poder nominal del Jefe Supremo que residía en la capital".<sup>(46)</sup>

A la luz de tales opiniones, es evidente que el fracaso de las opciones de conducción política del Estado ensayadas en diversos momentos de la historia venezolana se debe en gran parte a las carencias de cultura política y formación ciudadana de la población.

---

(42) *Mensajes Presidenciales*, tomo I, p. 234.

(43) *Ibid.*, p. 112.

(44) *Ibid.*, p. 113.

(45) *Exposición que dirige al Congreso de Venezuela en 1856 el Secretario del Interior y Justicia*, en Rafael Fernández Heres, *Memoria de Cien Años*, tomo II, p. 212.

(46) Rafael Villavicencio, *Escritos ...*, vol. III, p. 378.

## 8. EL TEMA DE LA REGIONALIZACION.

Pasamos ahora a hacer otro tanto con la idea de regionalización, y referida al campo de la educación cabe examinarla desde dos puntos de vista: el socio-pedagógico y el socio-económico. Desde el punto de vista, el socio-pedagógico, regionalizar la acción educativa de gobierno cabe tanto en el régimen centralizado como en el descentralizado porque es vincular la educación con el medio en el cual se imparte.

En Venezuela, este interés de ajustar la educación, el plantel, sea del nivel que sea, a su medio circundante es antigua. En 1842, la Dirección General de Instrucción Pública bajo la presidencia del Dr. J. M. Vargas planteaba la reforma de los colegios nacionales basada en la idea de darles "un carácter de utilidad más expansiva, de sacarlos de los estrechos límites de unas casas de educación preparatoria a la científica de las Universidades",<sup>(47)</sup> y al tratar sobre la necesidad de establecer un régimen de orientación que distribuya a los estudiantes según su interés vocacional en planteles diferenciados a nivel medio para formarlos allí profesionalmente expresaba porque "es muy conveniente que de estos centros de educación secundaria en las provincias vaya un corto número a las Universidades (...) según sus verdaderas inclinaciones y talentos; pero que el mayor número se instruya y prepare para cultivar con provecho propio y utilidad de la República las otras industrias, agraria, mercantil, artística y de oficios, siendo el número de los empleados en cada una de aquellas y éstas proporcional a las exigencias de nuestra sociedad".<sup>(48)</sup>

En 1849, Antonio Leocadio Guzmán expresa al Congreso que "una de las más imperiosas necesidades que en el ramo de la instrucción Pública experimenta Venezuela, es la de clases de enseñanza análogas a su clima, a sus industrias y producciones y al desarrollo de los elementos que la naturaleza le ha prodigado";<sup>(49)</sup> y en relación a los colegios nacionales recomendaba que el gobierno central los transfiera al gobierno de las provincias por dos razones, la primera "para ensayar así el influjo del interés propio, y la noble rivalidad en la competencia de los progresos",<sup>(50)</sup> y la segunda que al no poder el gobierno central sostenerlos y reorganizarlos, ensaye con tal transferencia la opción del federalismo, porque "debemos, ensanchar, decía, cada vez más la parte federal de nuestro sistema político".<sup>(51)</sup>

En 1856, el Ministro Jacinto Gutiérrez al designar una comisión para formular un nuevo plan de instrucción pública, recomienda a la comisión encargada de prepararlo que el sistema de enseñanza se organice "de un modo más conveniente y más adaptable al carácter y necesidad de los pueblos, descentralizando la enseñanza por decirlo así, de esos establecimientos de exclusiva educación científica (...); descentralización que habrá de obrar indispensablemente en provecho de todas las artes y de ese estudio de ciencias naturales tan necesario en nuestra zona rica de vegetación, variada de climas y favorecida con una naturaleza pintoresca y bella",<sup>(52)</sup> y más tarde insistirá ante el Congreso, en 1858,

---

(47) En Rafael Fernández Heres, *Memoria de Cien Años*, tomo II, p. 676.

(48) *Ibid.*, p. 677.

(49) *Ibid.*, p. 148.

(50) *Id.*

(51) *Id.*

(52) *Ibid.*, pp. 238-239.

que "se quiere que se aprovechen las circunstancias especiales de cada lugar para establecer allí lo más útil y análogo a ellas".<sup>(53)</sup>

En 1869 en un proyecto de ley sobre instrucción pública, se señala el establecimiento de planteles de capacitación práctica en distintos lugares del país, tomando en cuenta para su creación las potencialidades de las zonas.<sup>(54)</sup> Esta idea se apunta a comienzos del presente siglo XX, concretamente en 1904, como eje de una política de formación profesional que proyectaba plantar el Ministro Eduardo Blanco,<sup>(55)</sup> que es recogida en el Código de Instrucción Pública del indicado año de 1904 y desdibujada en el Código de 1905; y mas adelante, en 1940, la Ley de Educación, en su art. 17, establece que "Las Escuelas Venezolanas, tanto de Educación Primaria Elemental como de Educación Primaria Superior, tomarán en cuenta para su trabajo docente el medio ambiente y las características regionales, a fin de familiarizar al niño con la naturaleza circundante y las formas de producción y trabajo. En tal sentido el estudio debe ser complementado con la enseñanza objetiva (campos o centros experimentales dentro de la propia escuela, excursiones, visitas a haciendas, fábricas, etc.)".

La Ley Orgánica de Educación de 1948 establece pautas que profundizan en la misma dirección (art. 15, numeral 2) y la de 1980 toma una dirección realmente innovadora y se orienta en la vía de la regionalización del desarrollo armónico, cuestión por cierto más compleja como lo veremos de inmediato.

Desde el punto de vista socio-económico, la regionalización de la educación o también regionalización del desarrollo armónico se plantea en Venezuela con mayor profundidad a partir de 1970, con la promulgación del Decreto 172 sobre la ordenación territorial.

Una política de desarrollo regional armónico es una estrategia que se propone conjugar coordinadamente los diversos aspectos de una acción de gobierno en función de determinados objetivos y metas de progreso y de crecimiento económico para promover a todos los hombres y a todo el hombre hacia niveles de vida más plena.

La política educativa en una estrategia de desarrollo regional, es un componente fundamental, y así lo concibe la vigente Ley Orgánica de Educación promulgada en 1980, y al efecto su artículo 15 dice:

"El sistema educativo se fundamenta en principios de unidad, coordinación, factibilidad e innovación", y en cuanto a regionalización señala que al diseñarse las políticas educativas "se tomarán en cuenta las peculiaridades regionales del país a fin de facilitar la adaptación de los objetivos y de las normas técnicas y administrativas a las exigencias y necesidades de cada región".

Bajo tal orientación, este concepto de regionalización requiere del requisito de la descentralización, que es lo que va a facilitar la adopción de los objetivos y de las normas

---

(53) *Ibid.*, p. 259.

(54) *Ibid.*, pp. 347-348

(55) *Ibid.*, tomo III, p. 807.

técnicas y administrativas a las exigencias y necesidades de cada región y por tanto contrasta con el centralismo político-administrativo.

Aquí cabe lo que señala Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, que "una política decidida de regionalización implicará una reestructuración a fondo del sistema administrativo y aún del político cuando éste resulte inadecuado para llevar a efecto nuevos cometidos que no podrán quizás sin más superimponerse a la organización existente".<sup>(56)</sup>

## 9. CONCLUSIONES.

Para concluir, luego de las anteriores consideraciones, cabe hacer los siguientes señalamientos:

1.-Que las diversas opciones indicadas: centro-federalismo, centralismo y federalismo o descentralización han indicado el rumbo de la educación venezolana.

2.-A su vez el destino final de cada una de las opciones indicadas ha estado condicionado en parte por el bajo nivel de formación cívica y de educación en general de la población.

3.-La carencia de buen juicio en la dirigencia del país, que la hace cometer abusos en la conducción de los negocios públicos, es otro factor que ha contribuido a desquiciar la opción de la descentralización. Aquí tenemos que evitar las "serias complicaciones" que puede generar el factor señalado y evitar repetir lo que Guzmán Blanco señalaba en 1865 ante el Congreso Federal: tan serias, que hasta pueden comprometer la popularidad del sistema adoptado. Si lejos de disminuir los gastos, siente el pueblo contribuyente que le cuesta más sudor sostener el tren federal, que le costaba el centralismo; (...); si no presentamos ningún síntoma de progreso o adelanto material; y si llega a faltar hasta lo indispensable para la subsistencia diaria, y la esperanza del equilibrio social; engaño sería seguir contando con la fe de los pueblos, y por consiguiente con su adhesión y entusiasmo.<sup>(57)</sup>

4.-Estos problemas que no han desaparecido del todo en el país, obligan a ir despacio en la política de descentralización, no generalizarla de repente y querer ver en su adopción la solución de todos los problemas, es un error. Es recomendable ensayar esta iniciativa y extenderla progresivamente a medida que la experiencia la vaya recomendando como buena. En el caso particular de la educación, proceder a descentralizar a todo su conjunto se corre el riesgo de descompaginar al conjunto que no ha sido fácil armar durante tantos años.

---

(56) Chi-Yi Chen, Ramón Martín Mateo. *Aspectos Administrativos de la planificación. El Sistema Venezolano*, p. 28. Caracas. (1973).

(57) *Mensajes Presidenciales*, tomo I., p. 292.