

# Retos y Promesas de la Inclusión Educativa en Venezuela

Elena Estaba B  
(Coordinadora)



**Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)**

## **Retos y promesas de la inclusión educativa en Venezuela**

*Elena Estaba B.  
(Coordinadora)*

*Luis Bravo Jáuregui  
Cecilia Vicentini  
Jesús González Pirela  
Mabel Mundó  
Carlos Manterola  
Déborah Van Berkel*

Caracas, Venezuela  
Mayo de 2006

© Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)

Apartado 61712, Chacao, Caracas 1060  
www.ildis.org.ve

1ª edición, mayo/2006

Coordinación editorial y gráfica,  
composición electrónica,  
y diseño de portada: Javier Ferrini

Edición y corrección: Roberto Pérez León

Hecho el Depósito de Ley  
Depósito Legal: If81120063002001  
ISBN: 980-6077-47-4

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)  
es la Oficina en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN _____	7
Capítulo I DIÁLOGO EDUCATIVO Una propuesta para la construcción de espacios de intercambio desde donde repensar la educación venezolana <i>Elena Estaba B.</i> _____	9
Capítulo II EQUIDAD Y EDUCACIÓN EN VENEZUELA La buena educación para todos que todos queremos: ¿Cómo se piensa, cómo puede discutirse y qué hacer para acercarnos cada vez más a ella? <i>Luis Bravo Jáuregui</i> _____	71
Capítulo III INCLUSIÓN, JUSTICIA SOCIAL Y EQUIDAD: Retos urgentes de las instituciones de educación superior venezolana <i>Cecilia Vicentini</i> _____	99
Capítulo IV EL PAPEL DEL ESTADO Y LOS DERECHOS SOCIALES <i>Jesús González Pirela</i> _____	125

Capítulo V ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL SISTEMA EDUCATIVO VENEZOLANO <i>Mabel Mundó</i> _____	145
Capítulo VI LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES <i>Carlos Manterola</i> _____	187
Capítulo VII DIÁLOGO PARA UNA AGENDA DE REFORMA EDUCATIVA Rol de las comunidades educativas, ciudadanía y participación comunitaria <i>Déborah Van Berkel</i> _____	207

## PRESENTACIÓN

Desde el año 2004, el ILDIS ha venido impulsando un conjunto de iniciativas orientadas a promover el debate plural en torno de la necesidad de repensar la política educativa venezolana, como estrategia fundamental para profundizar el desarrollo integral del país y reducir, gradual y sostenidamente, las importantes inequidades que caracterizan a la sociedad venezolana actual.

La presente publicación, titulada “Retos y promesas de la inclusión educativa en Venezuela”, representa parte de este esfuerzo al compilar un conjunto de documentos elaborados por un grupo de investigadores e investigadoras con amplia experiencia en el tratamiento de la compleja y fascinante problemática educativa. Se enfatiza en el análisis de algunos factores críticos que deberían ser considerados al momento de formular y ejecutar políticas públicas inspiradas en el irrenunciable principio de la equidad, tales como: el rol que debería cumplir el Estado en la educación; la organización territorial del sistema educativo; la formación y capacitación docente, el gobierno escolar y las comunidades educativas; y, finalmente, la inclusión social y la participación en la educación.

Ésta, así como otras publicaciones promovidas desde el Ildis, está destinada a convertirse en un insumo más para el diálogo constructivo entre los diversos actores y sectores sociales vinculados, directa o indirectamente, con la temática educativa, y en el avance necesario, y por demás urgente, hacia una agenda nacional común y compartida, capaz de transformarse en idea fuerza, orientadora y motivadora de esfuerzos individuales y colectivos, fundamentados en el imperativo

ético de transformar la educación en el eje central de una política pública destinada a elevar significativamente los niveles de igualdad social.

Como es usual en estos casos, las reflexiones y análisis contenidos en la presente publicación son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y autoras, y en nada comprometen al Ildis como organización que asumió el reto de promoverla y someterla al debate público.

Kurt-Peter Schütt  
Director del Ildis  
Representante en Venezuela de la  
Fundación Friedrich Ebert

# Capítulo I

## DIÁLOGO EDUCATIVO

### Una propuesta para la construcción de espacios de intercambio desde donde repensar la educación venezolana

*Elena Estaba B.*

*“La historia de mi país es un testimonio  
de que el deterioro del diálogo,  
la conversión del adversario en enemigo  
y la tentación de buscar atajos al conflicto  
puede llevar a largos años oscuros  
que luego resulta imposible recuperar”*

J. L. Zapatero, 30/03/05

## **Introducción**

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), comprometido con el estudio de los problemas sociales del continente y en armonía con su misión rectora, se ha propuesto, como una de sus líneas de trabajo, crear espacios para la reflexión en torno de la educación venezolana, con la finalidad de adelantar en la construcción de una agenda de diálogo que favorezca la transformación del sector educativo.

El presente documento coloca la revisión de nuestra trayectoria educativa en una perspectiva sociopolítica para, a partir de allí, propiciar un proceso constructivo de intercambio de visiones, destinado a afianzar acuerdos y a construir caminos alternativos que contribuyan a enriquecer las políticas públicas para el sector.

Movidos por el deseo de restablecer espacios para el intercambio de opiniones y el debate de las ideas, un conjunto de investigadores y estudiosos de los problemas de la educación venezolana, nos dimos a la tarea de abrir un proceso de indagación que nos permitiera



conocer, en el contexto de la confrontación política propia de estos últimos años, posiciones convergentes y ámbitos de acuerdo entre el conjunto de actores sociales y políticos que hacen vida en el sector educativo, para con ello prefigurar la visión de consenso sobre la educación, sus finalidades y propósitos. Al mismo tiempo, consideramos pertinente identificar las posiciones divergentes en temas claves que impregnan el debate en la actual coyuntura, y que por su importancia, constituyen materia de reflexión obligada para una agenda de negociación y de construcción de acuerdos.

El trabajo de indagación realizado se desarrolló en dos momentos. El primero, permitió construir y contrastar visiones acerca de la educación venezolana, sobre la base de las concepciones, percepciones y valoraciones realizadas por una gama plural y representativa de entrevistados, preseleccionados por la importancia de su vocería en la conformación de opinión, su experiencia académica o gerencial en el sector educativo.

Los resultados preliminares obtenidos se recogieron en el documento “Entre la reforma y la revolución educativa: el diálogo necesario”, publicado para su consulta con quienes formaron parte de ese proceso, en enero de 2005 por el Ildis, y cuyas ideas fundamentales, discutidas y revisadas se replantean en este trabajo a manera de marco de referencia. Específicamente, en esa oportunidad exploramos la visión sobre los problemas de la educación, el papel del Estado en la educación, los derechos sociales, los aspectos pedagógicos, la organización escolar, la administración y la gestión financiera, los actores del cambio educativo y la valoración que hacían los entrevistados de los logros alcanzados a lo largo de casi 15 años de intento por revertir las tendencias regresivas que se instalaron en la educación venezolana, desde principios de la década de los ochenta. El aporte esencial de ese momento de indagación lo constituyó la oportunidad que nos brindó para sistematizar un conjunto de rasgos y características propias de lo que hemos dado en llamar “la visión emergente de la educación venezolana”, en la cual confluyen la mayoría de las posiciones consultadas.

Al mismo tiempo, fue posible deslindar una zona de divergencia, en la cual se agrupan un conjunto de factores que hemos dado en llamar nudos críticos, por la tensión que generan y el impacto que producen no solo en la base de los acuerdos que soportan las políticas públicas sectoriales, sino también en la gobernabilidad del sector.

En el segundo momento de desarrollo del trabajo, luego de establecer un conjunto de vectores comunes y de construir un consenso básico tanto desde el punto de vista conceptual como metodológico, nos dimos a la tarea de profundizar en la reflexión sobre los temas de mayor discrepancia, al intentar dilucidar matices, énfasis e identificar con mayor claridad tanto la naturaleza de los problemas como los elementos dinamizadores de cada uno de los temas analizados.

El examen de las percepciones y opiniones encontradas por los diferentes investigadores que hemos acompañado este proceso, lo presentamos, en esta oportunidad, a manera de documentos motivadores para la discusión más que como productos acabados. Es así, cómo dentro del conjunto de tópicos que suelen ser tratados en las investigaciones educativas, y desde la perspectiva de las contribuciones que cada uno de ellos podía ofrecer para fortalecer una política pública que se soporte en acuerdos sociales sólidos, se seleccionaron los siguientes: el papel del Estado en la educación; la organización territorial del sistema educativo; la formación y la capacitación docente, el gobierno escolar y las comunidades educativas; y, por último, como eje transversal del conjunto de temas, el análisis de la inclusión social y la participación en la educación vista tanto desde la perspectiva de los primeros niveles como desde la que refiere a la Educación Superior (ES); política pública de alta significación por el importante papel que se le asigna, no solo en la presente gestión de gobierno, sino como aspiración igualitaria que subyace en el pensamiento educativo venezolano a lo largo de su historia republicana. Es esencialmente en la visión que se tiene sobre la forma de conducir estos diversos componentes del sistema educativo donde se generan las mayores fuentes de conflicto y disparidad en relación a lo que se debe hacer en educación, y es quizás en el abordaje de estos tópicos en los que habrá que hacer los mayores esfuerzos para conciliar posturas y encontrar soluciones satisfactorias para todos los actores sociales. Consideramos indispensables clarificar posturas y disponer de un punto de partida para construir una visión compartida de la educación.

A manera de consideración preliminar, y en armonía con el espíritu de este esfuerzo, ratificamos la necesidad de restituir diálogos y consensos duraderos para retomar el camino hacia la transformación pedagógica, reubicar los objetivos de calidad y de reorganización del sector, de conformidad con las metas de corto, mediano y largo plazo que se planteen, articulados con los principios que subyacen

en la esencia del sistema educativo venezolano. Al respecto, es propicia la ocasión también para que ubiquemos nuestra reflexión sobre el devenir de la educación más allá de nuestras fronteras, y salir al encuentro de una propuesta educativa que incorpore a nuestra lectura particular, la visión regional y latinoamericana. No basta con resolver los problemas que se localizan en nuestro territorio, los retos de la educación moderna, la irrupción de nuevas tecnologías y la interconexión global exigen entender los problemas de la calidad y la pertinencia construyendo nuevas visiones sobre las formas de integración y la elaboración de respuestas cooperativas a problemas comunes a escala regional.

La conformación del equipo de trabajo que condujo la investigación y el proceso de consulta acometido constituyeron, en sí mismos, una experiencia positiva de construcción de acuerdos que hablan de la posibilidad de avanzar en la búsqueda solidaria de respuestas a los graves problemas de la educación nacional, respetando la pluralidad de posturas a las que puedan afiliarse los actores que de ella participan. Ello ha permitido aclarar significados, reconceptualizar ideas y dejar claras las diferencias sobre las que habrá que insistir para llegar a futuros convenimientos.

Compartimos que será indispensable definir nuevas estrategias y nuevos métodos dialógicos, para fortalecer consensos con base en la búsqueda de complementariedad de posiciones, y cimentados a lo largo de las décadas, reconociendo la pertinencia de revisar a fondo nuestras propuestas educativas, tanto desde el punto de vista de sus contenidos y estrategias pedagógicas, como de su administración y organización territorial. La complejidad de la situación exige respuestas creativas.

La polarización política, el clima de confrontación electoral y la dinámica conflictiva de la cual se han impregnado las propuestas de cambio, han sido obstáculo para impulsar la reelaboración y consolidación de un nuevo paradigma para la educación venezolana que satisfaga las aspiraciones de transformación del sector; aspiraciones que animan a buena parte de la población venezolana, y que se recogen en nuestro texto constitucional vigente, al ratificar los principios educativos establecidos en la Constitución del 1961 y consagrar de nuevo a la educación como un derecho fundamental que el Estado venezolano está obligado a proveer. Expectativas de transformación que se fundamentan en los principios de equidad, igualdad de acceso y de

oportunidades para culminar exitosamente el tránsito por el sistema escolar, justicia social, apertura a todas las corrientes del pensamiento, principios derivados del avance de los procesos de profundización de la democracia que habían comenzado a tomar cuerpo en la conciencia colectiva desde los años ochenta, al impulsar la corresponsabilidad y participación en el control de la gestión de los asuntos públicos, por parte de los ciudadanos como ejes dinamizadores e innovadores, articulados al carácter federal que se le reconoce al conjunto de la organización del Estado y, por consiguiente, a todas las actividades de carácter público que de él se deriven.

A continuación recogemos los avances obtenidos en ambos momentos del trabajo realizado. El análisis, además de nutrirse de la experticia de sus autores, se sustenta en el seguimiento sostenido al debate público, librado actualmente en el país, sobre la materia educativa, en la revisión de datos e investigaciones realizadas, así como en el intercambio y la consulta a actores directamente involucrados con la problemática educativa, bien por su carácter de legisladores, docentes, padres o representantes, o por su condición de gerentes educativos y administradores de planteles e instituciones educativas a nivel municipal, estatal o nacional. Lo relevante de esta nueva etapa de indagación radica en la intención declarada de explorar la opinión y la visión de actores educativos, más que de voceros institucionales, a fin de abrir oportunidades de expresión a quienes normalmente son marginados del debate y disponen de pocos espacios para hacer oír sus puntos de vista. Un esfuerzo en tal sentido, permitirá contrastar resultados con los otros agentes educativos, para elaborar una visión más ajustada a la realidad, en lo relativo a las distintas visiones, puntos en común y disensos.

La diversidad y la complejidad de las temáticas abordadas hizo necesario construir en conjunto, un hilo conductor que hiciera viable una propuesta integral de política pública educativa, que apuntase al reforzamiento de los principios igualitarios y de justicia social, donde los actores coinciden en un terreno común. Desde cada ángulo se ofrece una visión que aporta una contribución a la reflexión en la perspectiva del mejoramiento, entendido como la direccionalidad estratégica que se debe imprimir a las instituciones educativas, para hacer posible expandir sus beneficios a la mayor cantidad de ciudadanos y de hacer participar democráticamente en su gestión a las grandes mayorías.

De su lectura se desprende la importancia de incorporar la visión histórica al análisis de lo que ha sido la evolución del sector educativo, para confrontar la realidad actual, deslindando con claridad aciertos y desaciertos, y aprender de la experiencia. La breve disertación cronológica da fe de los cambios de contexto, las políticas desacertadas y de poca pertinencia, así como hablan de aquéllas decisiones estratégicas que sirvieron para construir el edificio escolar del que disponemos; edificio que hasta sus mayores detractores hoy reconocen como la única institución en el país con la que se cuenta para emprender los cambios en la educación, que reclama la sociedad del conocimiento, a la que tanto se alude, pero que pareciera estar cada vez más distante.

## **Un primer resultado: las visiones educativas**

### *Consideraciones iniciales*

Sin duda, durante el proceso electoral de 1998, la sociedad venezolana expresó su deseo de ruptura con un estilo de gobernar, y su aspiración de construir una sociedad mejor, libre de corruptelas, manipulaciones, políticas públicas equivocadas, y esencialmente, más justa, ética, democrática, equitativa e incluyente. Es así cómo la propuesta constituyente termina por imponerse, y con la sanción de la Constitución Bolivariana, se inicia una nueva etapa sociopolítica en la sociedad venezolana. Tal como anunciaban sus promotores, la nueva gestión de gobierno aspiraba acometer un proceso de transformación radical que implicaba la “refundación” de la República.

Estas aspiraciones de cambio han servido de fundamento al diseño de nuevas formas de gestionar los asuntos públicos, particularmente en sectores de alta sensibilidad social, como lo son la salud y la educación. Es así cómo, a lo largo de estos últimos siete años, hemos visto florecer propuestas organizativas y programáticas diferentes a las tradicionales, articuladas a una concepción doctrinaria identificada como bolivariana. Esta concepción que irrumpe en la escena política, ha puesto de relieve la presencia de dos visiones de país, las cuales se hacen presentes también en el campo educativo. Aun coincidiendo con los deseos más genuinos de transformación social, las soluciones enclavadas en la conciencia de amplios sectores de la sociedad venezolana, se diferencian, hasta configurar un

espacio bipolar que subyace en el pensamiento de quienes ostentan posiciones contrarias.

En ambas posturas presenciamos un reacomodo de las fuerzas políticas, cuya característica es la emergencia de nuevos actores y grupos sociales. En este reacomodo, unos sectores han copado los espacios de poder, monopolizando los ámbitos de negociación y de decisión. Entretanto, otros, luchan por ser incluidos, conquistar terreno o preservar sus posiciones para hacer escuchar sus planteamientos sobre la conducción de los destinos del país, y reclaman su participación en la definición de las políticas públicas. Ambas posturas, al menos en la vehemencia del discurso, aparecen como irreconciliables.

Sin embargo, como señala Arturo Sosa (2001), este enfoque dicotómico ha transformado el debate político en un campo de batalla en el que hay “bandos” claros y distintos. Cada cual califica el suyo como “bueno” y al contrario como “malo”. Este maniqueísmo, llevado al campo de la política, descarta toda posibilidad de negociación y considera la aniquilación del oponente como el único camino posible. A manera de comentario, vale resaltar que los proyectos educativos que han demostrado ser exitosos por su permanencia en el tiempo, y los frutos que devuelven a la sociedad en el largo plazo, son aquellos que han interpretado a plenitud, tanto las necesidades sociales, como la visión de sociedad a la que aspira el conjunto, y ha trascendido también el determinismo educativo que coloca a la educación como la variable determinante del cambio social. Parecen condiciones inherentes e indispensables a un proyecto educativo nacional con visión de futuro, el respeto a la diversidad y el pluralismo, así como la amplitud de criterio para reflejar, en su diseño y contenido, el espectro ideológico, cultural e intelectual que caracteriza a toda agrupación humana.

### *Una breve mirada al pasado*

En Venezuela, a lo largo de su historia republicana, el tema de la educación ha sido el epicentro de grandes debates. Es quizás el sector de actividad pública donde se han reflejado, con mayor sensibilidad, los cambios sociales, económicos y políticos que ocurren en el entorno, porque en él confluyen intereses individuales y colectivos, demandando respuestas a sus particulares concepciones de la sociedad. Es quizás también el sector en el cual suelen manifestarse con

mayor fuerza las bases del contrato social que rigen para el conjunto de la sociedad.

La trayectoria de nuestro sistema educativo pone de relieve una evolución más vinculada a la expresión del sistema político que al desarrollo de las fuerzas económicas y productivas, a diferencia de la que siguieron los sistemas escolares en países que conocieron la revolución industrial y que experimentaron el surgimiento de un importante sector manufacturero y artesanal, demandante de mano de obra calificada. A este respecto, Ramón Escontrela (1996) señala: “La educación [venezolana] se incorpora a la esfera de la acción política y constituye lo fundamental del proceso de consolidación del Estado”, y además agrega: “es utilizada para legitimar el modelo político”.

Lo importante a destacar de la historia de las ideas educativas venezolanas es que éstas nunca fueron ajenas al ejercicio de gobierno y, desde sus inicios, formaron parte de los ámbitos de actuación del Estado.

Es así cómo, desde las postrimerías de la Independencia, alentado por los principios liberales de la Revolución Francesa y el inicio de la modernidad, Bolívar asignaba a la educación un papel fundamental para la consolidación de la independencia y el desarrollo moral de los ciudadanos de la nueva República. Luego, bajo la influencia del pensamiento positivista, el racionalismo y el evolucionismo, se gestaron los fundamentos de una nueva filosofía de la educación, cuya orientación se recoge en el Decreto de Instrucción Pública, dictado por Guzmán Blanco en 1875. Tal como señala Luque (1996), se sientan los principios de “la educación popular y se reafirma la responsabilidad del Estado como protagonista activo y principal de la Educación”. No obstante, a pesar del peso político asignado a la educación, el sistema escolar federal y municipal de la época alcanzó un menguado desarrollo, y no logró atraer la atención de los gobiernos hasta años más tarde.

Posteriormente, con la aprobación del Decreto de Instrucción Pública, en el año 1912, se cristalizan las ideas que venían gestándose en el pensamiento educativo, inspiradas en el pensamiento socialista y el desarrollo progresivo del estado de bienestar. A partir de ese momento, el concepto “educación popular”, recoge la más importante corriente de pensamiento de la educación venezolana, bajo cuyas orientaciones se construyó el proyecto educativo cultural del

siglo XX, afianzado en el Estado docente, la escuela unificada y el humanismo democrático. Su expresión en las políticas públicas se manifestó tanto en el enunciado como en la propuesta programática que las acompañó. Educación para todos, masificación, ampliación de la cobertura, acceso en igualdad de condiciones, gratuidad, pluralismo, respeto a la diversidad de ideas y universalidad del conocimiento, constituyeron el reflejo de las aspiraciones de modernización democrática que tomaron forma en el campo educativo desde mediados del siglo pasado, y que aún sobreviven, con matices, en el pensamiento educativo venezolano actual.

Las primeras políticas públicas fundamentadas en estas orientaciones comenzaron a tomar forma en el año 1936. Durante este período, Venezuela fue escenario de grandes cambios sociales y políticos, y de significativas transformaciones cualitativas y cuantitativas en el sector educativo: el Estado asume el control absoluto del aparato escolar y se sustenta en los principios de la educación popular. Se inició, con esta política, la primera etapa expansiva del sistema educativo nacional, lo cual se reflejó en el crecimiento matricular, el aumento en el número de escuelas, la diversificación de la enseñanza, la campaña de alfabetización, el desarrollo de programas para poblaciones contingentes, y de los programas de la educación primaria y normal.

Con la caída del gobierno de Rómulo Gallegos y el inicio de la dictadura militar, la concepción educativa, que soportaba la ampliación de oportunidades, sufre un notorio retroceso, del cual da fe la Ley Orgánica de Educación, promulgada en el año 1955. En sus artículos se refleja la reducción del protagonismo del Estado, la recuperación de espacios para la educación privada y religiosa, y la orientación del sistema preferentemente para la formación de las élites intelectuales, dejaron sentir sus efectos en la pérdida de impulso del crecimiento de la matrícula oficial.

Desde entonces, el debate sobre las ideas educativas no ha dejado de estar a la orden del día, y la discusión siempre alcanzó la diatriba entre la responsabilidad que cabía al Estado y a los particulares en el desarrollo de esas tareas. Con ellos, la discusión sobre las finalidades de la educación y la gratuidad, son temas que han generado polémica de larga data.

Luego de la caída de la dictadura militar en el año 1958 y con el inicio del experimento democrático más largo de la historia venezolana,



se inicia el segundo y más importante período expansivo del sistema educativo venezolano. Los nuevos consensos, que se gestaron en el año 1959 en el marco del Pacto de Punto Fijo, permitieron establecer un equilibrio entre quienes defendían la libertad de enseñanza y los sectores mayoritarios que apoyaron el modelo de educación de masas. Ello permitió convenir políticas consensuadas e hizo posible que, desde el año 1960, se conociera una explosión matricular sin precedentes, resultado del crecimiento sostenido de la matrícula en todos los niveles y modalidades; proceso que sostuvo esta misma tendencia hasta el año 1994, momento en que, por primera vez, los datos reflejaron la contracción del sector y su disminución relativa con respecto a los avances alcanzados en las décadas anteriores<sup>1</sup>. También fueron estos años el escenario de grandes cambios en la estructura escolar, los cuales quedaron plasmados en la Ley Orgánica de Educación de 1980, en la que nuevamente se reafirma la responsabilidad del Estado, la escuela unificada y los principios humanistas que soportaron, y aún soportan, a la Educación como uno de los derechos sociales fundamentales.

Con la expansión del sistema educativo, nuevos problemas se hicieron presentes, y nuevas realidades económicas y sociales exigían respuesta. La calidad y la pertinencia de los aprendizajes comenzaron a desplazar el debate de la masificación a finales de la década de los años ochenta. Nuevas temáticas cobraron fuerza al calor de la crisis del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, las que junto al cuestionamiento del ensanchamiento de los ámbitos de actuación del Estado, dieron lugar al replanteamiento del papel de éste último en los asuntos públicos. A esta crítica se sumaron las aspiraciones de profundización de la organización federal del Estado, contempladas en la Constitución, y las mayores expectativas de ampliación de los derechos establecidos en el proyecto nacional recogido en la Constitución del 1961; planteamientos que alimentaron e impulsaron las propuestas de cambio que ganaron

---

1. Parafraseando a Fernández Heres (1996) al describir esta etapa de nuestra historia, anotamos que “la situación ha sido tal, que en menos de 40 años, la población escolar pasó de menos de un millón a más de seis millones de escolares. En números redondos se puede estimar la población escolar en más de seiscientos mil niños en pre-escolar, cerca de cuatro millones en educación básica (primera y segunda etapa) y en lo que era el ciclo básico común y educación media, y más de seiscientos mil en educación superior”.

importantes espacios en el pensamiento político nacional y, que igualmente, permearon el pensamiento educativo: participación, descentralización y reforma educativas, libertades económicas, federalismo, reconocimiento de la sociedad civil y fortalecimiento del papel ciudadano en el control de la gestión pública, son solo algunas de estas ideas.

Una constatación significativa que deja la mirada a esta trayectoria histórica es la existencia de importantes consensos en el pensamiento educativo venezolano, especialmente aquellos que se construyeron en apoyo a la educación popular. Sin embargo, también es importante resaltar que las discrepancias y desacuerdos más profundos se han resuelto a través de frágiles consensos. Muchos temas de la agenda pública se daban por concluidos, pero cualquier momento de crisis los hacía reaparecer, para poner en juego la estabilidad del sistema escolar y la gobernabilidad del sector, cuyos efectos se dejan sentir, generalmente, en el resto de los sectores políticos.

El actual proceso de cambios es también el reflejo de esa trayectoria; renacen y se retoman ideas viejas enclavadas en la lucha política venezolana para darle expresión, en el marco de un contexto diferente, a una propuesta educativa y programática elaborada desde la perspectiva de los actores políticos, en un momento en el que los ciudadanos reclaman mayores espacios de participación.

Esta breve disertación va al encuentro de las raíces de las políticas públicas puestas hoy en vigencia, así como de la discusión que ha recobrado lugar en la agenda educativa venezolana, cuya base de convenimiento se ha visto cíclicamente comprometida con el debate entre lo público, lo privado, la educación de elites y la educación de masas, siendo esta última concepción la que ha dominado el escenario formal en el marco de los derechos sociales que se previeron en la Constitución de 1961 y también en la de 1999.

Bajo el aparente consenso, subyacen tensiones, y ante el renovado avance del protagonismo del Estado en educación, cobran vigencia para constituir fuente de cuestionamiento a las políticas públicas en ejecución. Postergar o eludir la discusión deja sin resolución las bases del conflicto. Un recorrido más certero invita a retomar el intercambio de ideas entre las posturas en juego, para analizar ventajas y desventajas, conciliar intereses y asegurar con ello la gobernabilidad. En la actual coyuntura política, la búsqueda de un justo equilibrio pareciera indispensable.

## *La Reforma y la Revolución: dos lecturas de un mismo problema*

### La visión reformista

En el contexto de la reforma, las aspiraciones de transformación se orientan, esencialmente, hacia la recuperación del carácter incluyente del modelo sociopolítico construido en Venezuela sobre la concepción de la democracia social, a partir de 1958. Los cuestionamientos, aun cuando radicales, no comprometían las bases doctrinarias y socioculturales que le dieron origen, ni colocaban en tela de juicio la inserción tanto en la economía global como en la cultura occidental. Ambos procesos se analizan y valoran como un dato de la realidad que condiciona el resto de los presupuestos. Y como una de las propuestas de mayor envergadura que diferencia a este período de los anteriores, emerge la exigencia de ampliación del proceso de democratización de las relaciones sociales. Ello no obsta para que con la misma fuerza que se sustentan estos postulados, se cuestione el quiebre y la desviación de los objetivos igualitarios que formaron parte esencial de la Constitución de 1961.

El discurso reformista, a partir de la década de los ochenta, reclama con insistencia la vuelta a los propósitos inclusivos que estuvieron presentes en el origen del proyecto sociopolítico democrático; momento en que diversos actores sociales coinciden en reconocer el agotamiento del modelo de desarrollo, una de las causas de la creciente problemática social, y ponen de relieve la incapacidad del Estado tradicional para hacerles frente con los instrumentos convencionales asociados al mismo.

Al referirse a este período, Javier Dupla (1999)<sup>2</sup> describe la situación de la siguiente manera: agotamiento del consenso político que sustentó la primera modernización, la caída constante de la renta petrolera per cápita, y la crisis del sistema populista de partidos tuvo, como uno de sus efectos, además del empobrecimiento colectivo de la sociedad venezolana y la profundización de su brecha social, la generación de un perverso mecanismo de exclusión de grupos sociales que puede calificarse como de apartheid social, y el socavamiento de formas alternativas de liderazgo ciudadano.

---

2. Disponible en <<http://ucab.edu.ve>>.

En el campo educativo, las críticas también tomaron ese cariz. Esquemáticamente, la crisis educativa, ya tildada de crónica a mediados de los ochenta, se recogía insistentemente en el enunciado de los problemas. Sobran los estudios en los cuales se hace mención al agotamiento y gran debilidad de las estructuras del sistema para introducir con éxito los cambios necesarios que hiciesen posible apuntalar y mejorar los resultados, tanto cuantitativos como cualitativos, del conjunto del sistema escolar. Persistentemente se hacía mención a las deficiencias que se entrecruzaban para configurar un escenario que conspiraba contra las posibilidades de avance del proyecto social y económico, así como sobre la capacidad del Estado para ejercer su rol compensatorio, garante de la igualdad de oportunidades y del cumplimiento de la función socializadora subyacente a la conformación y promoción de la “cultura básica del venezolano”, como valor compartido por el conjunto del cuerpo social.

En términos generales se reseñaban como los problemas más significativos y descriptores de la crisis, los siguientes:

- a) El incremento en los índices de exclusión, repitencia y deserción, mayoritariamente de los sectores con condiciones sociales altamente desventajosa, lo que inevitablemente se ve reflejado en las posibilidades de movilidad social y, por consiguiente, en la brecha cultural y económica que empieza a acentuarse entre los grupos sociales, dando lugar a importantes procesos de diferenciación.
- b) Aislamiento del entorno y desvinculación de los cambios sociales, económicos y políticos, al operar con un sistema cerrado, divorciado de las necesidades y expectativas del medio social, en el cual se inserta una institución escolar funcionalmente autoritaria, sin contenido útil, especialmente para las familias depauperadas. Es así cómo las características del diseño escolar y la práctica escolar única, con visión centralista, desperdicia las potencialidades culturales que existen en el seno del aula y en las comunidades, y distorsiona el principio de equidad generando a su vez, mayores desigualdades.
- c) El deterioro de la calidad y la pertinencia de los contenidos educativos, así como de las prácticas pedagógicas, lo cual se refleja en las deficiencias acumuladas por los estudiantes, particularmente en los niveles iniciales y básico del sistema escolar, en lo relativo a la baja capacidad demostrada para la comprensión de la lectura y el razonamiento abstracto, el desconocimiento de la historia y de

- la geografía nacional y universal, y un precario manejo de la lengua.
- d) La carencia de docentes calificados, acordes con las exigencias de una educación moderna y de calidad, causa fundamental de la deficiente formación de los estudiantes, consecuencia a su vez de la desactualización de las instituciones formadoras, y de la creciente corporativización del ejercicio de la función docente.
  - e) La obsolescencia y pérdida de capacidad de respuesta del organismo rector, caracterizada por un alto nivel de centralización en la toma de decisiones en la cúpula ministerial, y una excesiva burocratización lo que trajo consigo dificultad para innovar y adecuarse a las necesidades de los beneficiarios y al conjunto de la demanda social.

La “crisis”, en definitiva, se identifica con la pérdida de legitimidad de la educación como función social asociada al progreso, la movilidad social, la producción de riqueza y la obtención de mejores y mayores niveles de calidad de vida, fundamentalmente para las poblaciones de menores recursos económicos, quienes conforman la clientela mayoritaria de la educación oficial y no veían reflejadas en su vida cotidiana los beneficios sociales que supuestamente proporciona.

### La visión revolucionaria

Contrarios a la Reforma, la postura revolucionaria descalifica y critica la evolución seguida por el país a lo largo de 40 años de vida democrática, sustentada en los principios del estado de derecho, convenidos entre las distintas fuerzas políticas que suscribieron el Pacto de Punto Fijo, y que habían dado al traste con 10 largos años de dictadura militar en el año 1958.

Esta interpretación de la realidad y de los hechos históricos configura el sustrato de la lectura diferenciada que los distintos actores sociales hacen de la realidad y del proyecto de país que desean construir para sí y para las generaciones futuras. Quizás, éste constituye el factor que más ha contribuido a la quiebra del diálogo y al surgimiento de una profunda confrontación entre las dos posturas, por sus significativas repercusiones en el contenido, el mensaje y el esquema de valores que transmite y propone como interpretación de la realidad y como contenido, en este caso, del sistema escolar.

Desde la perspectiva revolucionaria, la crisis del sistema educativo es de credibilidad, causada fundamentalmente por problemas de orden estructural, inherentes al modelo de desarrollo nacional. La responsabilidad de la desigualdad social acumulada se le asigna a las políticas neo-coloniales y neo-capitalistas, y a la consiguiente desnacionalización que dichos modelos entrañan. Las manifestaciones imperialistas y de violación de la soberanía nacional, como formas de dominación las encuentran en la deuda externa y las políticas de los organismo multilaterales, el modelo neoliberal en lo económico y la globalización mundial. A ello se debe la crisis de identidad cultural y desarraigo, consecuencia del nuevo orden mundial, al lado de la explotación del trabajo y la opresión política, la enajenación política y cultural, entre otras deformaciones.

Es a partir de este supuesto ideológico que se propone un cambio radical en el modelo de desarrollo, para sustentarlo en la economía endógena y la teoría del árbol de tres raíces que soporta el plan de desarrollo nacional 2000-2007.

Como elementos significativos del diagnóstico, esquemáticamente, recogemos los siguientes:

- a) La ausencia de direccionalidad estratégica que apunte hacia cambios profundos en educación, por no existir un proyecto de país con un norte transformador. Las reformas no se han anclado en una propuesta de desarrollo integral de nuestra sociedad ni en la construcción de un nuevo país.
- b) La separación de la escuela de la comunidad a causa de la rutina burocrática y de los formalismos académicos, divorciados del contexto geohistórico y del entorno sociocultural.
- c) La inadecuación del currículo por sus contenidos rígidos y parcelados, y la aplicación descontextualizada de las reformas que fueron propuestas.
- d) Los déficit de la gerencia educativa burocrática, el burocratismo sindical y la partidocracia, a lo que se suman las fallas en el desempeño docente, sin vocación, ni compromiso
- e) Excesiva burocracia central del Ministerio de Educación, cultura clientelar, demagógica y corrupta en buena parte del sistema educativo.
- f) Creciente tendencia a la privatización de la educación y al desplazamiento de la educación oficial.

## **La visión emergente**

La visión emergente actual se ubica a mitad de camino entre los paradigmas prefigurados, a partir del análisis de contenido de documentos y pronunciamientos públicos de voceros y actores del sector educativo, emitidos y publicados durante los últimos 20 años (Estaba, 2001).

Aun cuando no pretendemos establecer generalizaciones, hemos hecho un esfuerzo por construir tendencias a partir del análisis interpretativo de las respuestas emitidas.

A continuación presentamos, a manera de resumen, los rasgos característicos de estas concepciones educativas, elaborados a partir de las siguientes categorías analíticas: el papel del Estado y los derechos sociales; las interpretaciones sobre las finalidades de la educación; la administración del sistema educativo; la organización y el financiamiento del sector educativo; la participación en el cambio de los diferentes actores. Igualmente se conjugan las valoraciones de las políticas adoptadas en las dos últimas gestiones de gobierno, con la finalidad de dilucidar aspectos políticos y programáticos contrastantes.

### *El papel del Estado y los derechos sociales*

Igualdad, equidad y superación de la exclusión constituyen palabras claves en el discurso de los actores consultados. De tal manera que es posible afirmar que la aspiración igualitaria y de inclusión es un lugar de encuentro, y constituye un principio arraigado en la conciencia profunda del venezolano. Cabe destacar que es ampliamente compartida la concepción de que la política educativa tiene como objetivo colocar la educación al alcance de todos y todas, propiciar la reducción de diferencias sociales y culturales, y fomentar la igualdad. El Estado, al cumplir la función pública educativa, actúa en ámbitos que le han sido delegados por los ciudadanos y, por consiguiente, corresponde a estos últimos la vigilancia y el seguimiento de las políticas educativas, y de su quehacer en el micro mundo escolar.

Otra postura coincidente refiere a la concepción derivada del estado de bienestar, en la cual se sustenta que en educación, como en salud, y, dadas las precarias condiciones de vida de amplios sectores de la población venezolana, es deseable tanta gratuidad como sea posible, hasta donde lo permita la viabilidad financiera, exigiendo el

privilegio de este derecho para la población pobre que debe acceder a la educación inicial y básica.

La gran mayoría de los actores consultados concede papel privilegiado al autoaprendizaje, a la valoración de la experiencia y al recorrido existencial como claves del éxito escolar y de la construcción de ciudadanía y, por consiguiente, de la nacionalidad. Asimismo, consideran que la falsa dicotomía entre las concepciones que contraponen la sociedad educadora al Estado docente, debe ser superada para ir creativamente al encuentro de nuevas interpretaciones que permitan construir respuestas más ajustadas a la realidad educativa de la Venezuela de hoy.

En términos generales, y desde el punto de vista de la administración y la gestión, se privilegia una visión más participativa y autogestionada de las políticas públicas. La autonomía de gestión de los centros educativos adquiere, desde esta nueva perspectiva, un contenido singular que lo diferencia cualitativamente de los planteamientos administrativos con los cuales se le interpretó hace unos años. Un amplio sector reclama, para los agentes particulares, un importante y privilegiado espacio de participación, y enfatiza sobre la necesidad de construir aprendizaje significativo a partir de las experiencias y desde la misma comunidad.

Se pone de relieve, como asunto que debe ser colocado en primer lugar, al momento de diseñar una agenda de transformación educativa, la asfixia y el desmérito a la que ha estado sometida la diversidad cultural y la valoración de nuestras expresiones más genuinas, sin que ello signifique subestimar la importancia de la cultura universal y sus diversas expresiones. Con diferentes matices, esta visión plural, y esencialmente participativa de la educación, subyace en el discurso de unos y otros. En términos generales, se concibe a la educación como un proceso constructivo y crítico transformador que debe gestarse en la base de la sociedad.

Consecuente, con estas ideas, el consenso se ubica en el equilibrio que debe prevalecer entre los agentes públicos y privados que confluyen en la actividad educativa. Corresponsabilidad y subsidiaridad focalizada se enuncian como las estrategias de mayor aceptación que permiten enfrentar las desigualdades resultantes del acceso igualitario, sin disponer del equivalente en calidad. Se reivindica el derecho a escoger entre opciones múltiples, la importancia de preservar el pluralismo, el respeto a la diversidad y la responsabilidad com-



partida, sustrato que soporta la continuidad de un sistema mixto, privado y oficial, para la gestión de los establecimientos del sistema escolar, en todos los niveles y modalidades.

Como visión contrastante, esencialmente respaldada por la posición oficial, se encuentran quienes reivindican el Estado docente y critican el concepto de sociedad educadora, como expresión de un modelo neoliberal que propicia la exclusión. A manera de ilustración, vale la pena citar a voceros del Ministerio de Educación, cuando al momento de diagnosticar la educación del período pre-revolucionario, anotan lo siguiente: “Se comenzó a aceptar la concepción liberal según la cual, cada padre escoge el tipo de educación que quiere para sus hijos y la asume como derecho individual y no social, humano y colectivo; esto conllevó a la progresiva entrega de la rectoría educativa por parte del Estado y a la liquidación de los principios de obligatoriedad y gratuidad” (MECD, 2004). Luego, cuando se hace referencia al papel de la escuela, se privilegia la visión que la concibe como un instrumento del Estado para alcanzar los fines educativos. Desde este punto de vista, las escuelas constituyen el eje de la acción pública para llevar adelante la refundación de la República, entendida esta última como las acciones adelantadas por el Estado para “construir un nuevo modelo de sociedad, formar nuevos ciudadanos (as) y nuevos republicanos (as); el único instrumento que posee el Estado para lograr tal fin es la educación, por ello, debe ser rector, para orientarla, supervisarla, independientemente de quien la imparta y donde la imparta. La doctrina del Estado docente reafirma el carácter de la educación como derecho social y defiende los principios de obligatoriedad y gratuidad” (ibid.).

### *Las finalidades de la educación*

Mayoritariamente, los resultados convergen en la marcada tendencia a atribuir a la función pública educativa la promoción cultural de las mayorías. La visión de la educación, como vehículo de emancipación y liberación, aunque no fue adoptada, tampoco fue motivo de rechazo y cuestionamiento. De hecho, se reconoce el efecto positivo de la educación en el crecimiento de la persona y en la transformación de la sociedad.

Las coincidencias confluyen en una concepción educativa plural, respetuosa de la diversidad, construida desde las comunidades y

para las comunidades, en la que prevalezca una práctica educativa que fomente la solidaridad, la igualdad, la democracia y la formación para la vida, y al mismo tiempo incite a investigar, a estimular la organización, dirigida a la meta cognición, laboral y politécnica, tanto en el orden pedagógico como social.

Se aboga en favor de un currículo flexible, abierto, adaptado al contexto regional y local. El proyecto educativo nacional se concibe como la expresión de competencias deseables que adquieren vida en los proyectos locales y de aula. Formar ciudadanos y estimular la participación autogestionada se constituye en uno de los nuevos propósitos necesarios para el desarrollo integral de la nación.

El concepto de educación permanente cobra nuevo significado como fuente de creatividad en la búsqueda de soluciones accesibles para las poblaciones excluidas, y en el diseño de opciones educativas más flexibles y adaptadas a poblaciones contingentes. Los proyectos escolares y de aula se asumen como la herramienta capaz de impulsar la innovación pedagógica y la renovación del maestro, en tanto privilegian la dimensión curricular. Desde el punto de vista pedagógico, el enfoque interactivo y constructivista pareciera constituir el punto de encuentro alrededor del cual pueden ser promovidos acuerdos para impulsar una visión compartida de la práctica en el aula, del currículo y de la vida escolar.

Con una jerarquía mayor, se reconoce en la formación de ciudadanos una de las labores más perentorias a la que deben abocarse los centros educacionales. Se señala como una de las grandes debilidades del sistema escolar, el desplazamiento y la pérdida de importancia progresiva de la que fue objeto la educación en valores, y la construcción de ciudadanía, en favor de los procesos de adquisición y el dominio de contenidos.

Esta visión de las finalidades de la educación encuentra su expresión en las formas de organización escolar. El tránsito de un Estado central hacia otro federal y descentralizado que comenzó a gestarse a finales de la década del ochenta, constituye una de las reformas más apreciadas por los actores nacionales y regionales consultados.

En términos generales se favorece la organización descentralizada del Estado, acompañada de una delimitación y distribución clara y diferenciada de competencias entre los distintos niveles de gobierno, alcanzando el traspaso de poder decisorio de la gestión a los centros educacionales con la vigilancia activa de la comunidad educativa.

Al respecto, se opta por la administración autónoma de las instituciones educativas, las cuales se visualizan operando bajo autoridad compartida, adscritas preferentemente al nivel municipal cuando se refiere a la educación inicial y básica, en el que se prefiguran modelos de supervisión cooperativos, con presencia estatal y local, con una alta participación comunitaria, institucional y diferenciado según las necesidades locales.

### *La administración y el financiamiento*

En lo relativo a la gestión institucional, y compatible con los planteamientos previamente reseñados, se opta por una gestión institucional descentralizada, proceso en el que se asigna un importante papel a la rendición de cuentas públicas, y se reconoce una importante participación a las instancias locales y regionales en el diseño de políticas, la elaboración de planes y programas, la formulación presupuestaria, y otros procesos tradicionalmente colocados en el nivel central. Se concibe la planificación y la gestión administrativa como un proceso cooperativo que implica la elaboración y el desarrollo de nuevos diseños y prácticas administrativas.

En relación con el financiamiento y la asignación de recursos para el sector, se asigna mayor importancia a los procesos negociados, en contrapartida a la visión que aboga por asignaciones presupuestarias con cuotas pre-establecidas por ley.

Cabe destacar que, a pesar de ser considerada entre las dimensiones consultadas, ninguno de los actores consultados hizo un tratamiento exhaustivo de los problemas de orden administrativo, más allá de señalar el gigantismo que ha adquirido el nivel central y el poco impacto que ha tenido, desde el punto de vista del mejoramiento educativo, la agrupación de deporte y cultura bajo una sola cartera.

### *Los agentes del cambio*

A pesar de la irrupción de las nuevas tecnologías, y aun cuando se reconoce la importancia de su uso como herramienta para reducir la diferenciación escolar, mejorar la calidad y el acceso a la información, se concede mayor peso al contacto personal en la práctica educativa. En esta labor transformadora y de promoción de los cambios institucionales, maestros, padres y representantes ocupan la posi-

ción de mayor jerarquía, sin que ello conspire en contra de la participación de otros sectores de la sociedad y del Estado.

En general, se admite, en todos los actores de la sociedad, la posibilidad de promover iniciativas para transformar la educación, y para devenir en promotores de cambios positivos al interior de planteles y centros educativos. Igualmente, es importante resaltar que esta visión emergente reconoce en el Estado el papel rector de la educación. Ambos actores, escuela y Estado, se consideran parte de un binomio indispensable que debe actuar en coordinación para funcionar adecuadamente.

### *Valoración de programas y misiones*

A partir de las Misiones y Proyectos Banderas, de la actual administración, se ha intentado recoger la apreciación que se tiene sobre ellas, esencialmente para detectar el juicio que se emite cuando se evalúan los beneficios respecto a los objetivos que se le asignan y al impacto de las políticas educativas enunciadas por la administración gubernamental.

Al respecto podemos sintetizar los resultados afirmando que la iniciativa menos valorada, por su reducida importancia y alcance, es la Misión Robinson I. Aumenta la dispersión en los puntos de vista cuando se hace alusión a las Misiones Simoncito y Robinson II. Asimismo, cuando se intenta establecer prioridades y se solicita que se establezca un orden jerárquico con relación a los proyectos que se consideran deben continuar en el tiempo, la jerarquía privilegia de nuevo a los niveles de educación preescolar y básica, en detrimento de la culminación acelerada de la educación media (Misión Rivas), programa bastante cuestionado en el seno de los educadores.

Ahora bien, al momento de valorar la educación venezolana y su situación respecto al pasado reciente, el sector oficial y algunos organismos internacionales reseñan resultados positivos en el avance del sector, a pesar de que la mejoría de los indicadores numéricos no muestra grandes cambios. Otro grupo considera que, aun reconociendo la necesidad de una estrategia de masificación, se observa estancamiento en el orden cualitativo. A manera de postura intermedia, muchos consideran que lo que estaba bien sigue bien y lo que estaba mal sigue mal. Se denota que las fallas persisten y que son temas de obligada reflexión los siguientes:

- a) Las estrategias de ampliación de la oferta.
- b) La pérdida de calidad educativa y el aumento de la diferenciación escolar.
- c) La imprecisión e indefinición del nivel de educación media.
- d) La discontinuidad en el desarrollo de los proyectos de reforma curricular de la tercera etapa de básica, la educación media y la educación técnica.
- e) La marginación del nivel de educación superior.
- f) La desarticulación del sistema educativo entre los diferentes actores nacionales, regionales, públicos y privados
- g) La visión tradicional, politizada y corporativa del sector sindical, obstáculo difícil de vencer, al momento de combatir prácticas administrativas que distorsionan las funciones de los órganos de administración.
- h) El desestímulo a la descentralización y a los programas de apoyo a sectores populares adelantados por actores ajenos al oficialismo, particularmente del nivel central.
- i) La recentralización y reconcentración de los poderes, limitación de la participación del sector privado y de grupos organizados.
- j) La desinstitucionalización y creación de órganos paralelos para la gestión.

#### *Valoración de las gestiones anteriores*

En un ejercicio dirigido a calificar, retrospectivamente, las debilidades y fortalezas inherentes a los procesos de transformación acometidos en el pasado reciente, y con el propósito de sacar algunas lecciones del camino transitado, se pudieron listar varios señalamientos. Existen coincidencias cuando se denotan que estas debilidades constituyeron obstáculos para que se produjeran mayores impactos positivos en la educación. Se mencionan entre ellas:

- a) La baja participación e incorporación del docente y de las comunidades educativas a los procesos de cambio.
- b) La baja capacidad de negociación y generación de alianzas entre grupos al interior de la misma gestión y con sectores claves.
- c) Las limitaciones para generar aprendizaje institucional.
- d) La ausencia de una estrategia comunicacional asociada a la desvalorización de la divulgación de información como un elemento relevante para el éxito de la gestión.

- e) La dificultad para definir los alcances y proyectar la ejecución en el tiempo de la gestión, lo que conspiró en contra de los proyectos emprendidos.
- f) La aplicación inadecuada de recursos: dispersión y baja capacidad de ejecución.
- g) La falta de visión para captar los signos de alerta del sistema y actuar positivamente sobre ellos.
- h) La pérdida de capacidad de inversión para atender la expansión de la cobertura y los requerimientos de infraestructura educativa.
- i) El bajo compromiso del Estado para asegurar niveles de ejecución satisfactorio de los recursos multilaterales disponibles.

En contrapartida se señalaron como fortalezas:

- a) La alta competencia de los equipos profesionales y promotores de iniciativas.
- b) La creatividad e innovación.
- c) La estrategia de financiamiento al concentrar la inversión en educación básica.
- d) El impulso a la participación de las diferentes instancias territoriales de gobierno.
- e) La apropiación de la problemática educativa por sectores de la sociedad ajenos al sector educativo propiamente dicho.
- f) La optimización de los recursos multilaterales que llegaron a estar disponibles.

En estrecha vinculación con las debilidades y las fortalezas enunciadas se reconocen como aciertos de las políticas anteriores:

- a) Enfoque integral e incluyente de los problemas escolares.
- b) Impulso de alianzas estratégicas institucionales con actores regionales, y locales.
- c) Reconocimiento y fortalecimiento de las regiones a través de la descentralización y co-administración de programas y proyectos educacionales y en la formulación de políticas.
- d) Apertura de la participación en la gestión a actores no tradicionales.
- e) Capacidad para manejar la crisis financiera y para mantener el sector en funcionamiento.

En contrapartida, y como corolario a lo anterior, se consideran como los mayores desaciertos:

- a) Carencia de estrategias claras para promover la participación directa de los ciudadanos.

- b) Ausencia de estrategias comunicacionales para impulsar, promover y arraigar el mensaje de la reforma educativa emprendida y transmitir efectivamente los programas emprendidos a la población.
- c) Tratamiento equivocado de la relación con el sector universitario, con lo cual se perdió un importante aliado y se debilitó la gestión de las instituciones de educación superior, particularmente de las universidades experimentales.
- d) Insuficiente valoración estratégica de los obstáculos impuestos a las iniciativas de cambio institucional y educativo, procedentes del entorno político y de grupos, así como de actores determinantes como los sindicatos y gremios.
- e) Falta de continuidad y de oportunidad para desarrollar realmente una propuesta y de evaluar su efectividad.
- f) Atención insuficiente al maestro, la infraestructura educativa y a la población excluida.

#### *Valoración de la gestión actual*

Haciendo un ejercicio similar, al valorar la gestión actual, se recogen resultados. Entre los señalamientos enunciados, se reconocen como aciertos:

- a) La continuidad de programas iniciados en administraciones anteriores: escuelas integrales, plan alimentario escolar, entre otros.
- b) Valoración adecuada del mercado social y de las necesidades educativas, así como de la capacidad para promocionar y movilizar a la población en torno de ellos.
- c) Habilidad para generar la percepción de que las cosas se están haciendo y producir expectativas positivas con relación a que en algún momento los programas llegarán a todos los desaventajados económicamente.
- d) Logro del reposicionamiento de la educación como “bien deseable y accesible”, al alcance de toda la población, valoración que se había perdido a lo largo de los últimos quince años.
- e) Utilización de una buena estrategia de expansión, aunque insuficiente por los problemas de calidad y el agravamiento de la exclusión a los que inevitablemente conducen.

Consistente con los planteamientos anteriores, se consideran grandes equivocaciones con indeseables repercusiones futuras:

- a) Creación de falsas expectativas e ilusorias posibilidades de éxito en los beneficiarios de las Misiones, las cuales se desvían de la estrategia de inclusión que se supone las origina.
- b) Debilitamiento de la capacidad institucional instalada, de los equipos profesionales y la pérdida de la memoria institucional.
- c) Resquebrajamiento del mecanismo de seguimiento, evaluación y control.
- d) Carácter partidario y excluyente de la propuesta educativa, con una expansión de la oferta accesible solo para adeptos.
- e) Profundización de las desigualdades escolares, con la promoción de circuitos educativos para pobres de dudosa calidad.
- f) Direccionalidad de la política educativa más centrada en los problemas sociales que en los de orden pedagógico.
- g) Obstáculos impuestos para acceder libremente a la información institucional y a los diseños y contenidos originales de las misiones.
- h) Relajamiento de los mecanismos de evaluación, seguimiento y control de los proyectos y programas.
- i) Carácter coyuntural de los programas más promocionados, con alto contenido proselitista, de elevados costos y baja sustentabilidad.

Un elemento importante a resaltar es el reconocimiento que en general se hace de la visión estratégica a la que se atribuyen las siguientes fortalezas:

- a) Eficiente estrategia comunicacional y de promoción.
  - b) Capacidad de interpretar necesidades sentidas.
  - c) Capacidad de transmitir mensajes directos al ciudadano.
  - d) Buenas políticas de choque para ejercer presión sobre el MECD y que finalmente podrán estimular cambios institucionales
  - e) Consistencia entre la dirección de los recursos y del gastos con los propósitos de los programas
  - f) Enfoque integral e incluyente de los problemas escolares
- En contrapartida, se definen como grandes debilidades:

- a) Desinstitucionalización de la gestión, lo que genera una gran distorsión y pérdida de legitimidad del sector en todas las instancias y niveles.
- b) Baja capacidad de negociación e inclusión.
- c) Debilitamiento de alianzas tradicionales y nuevas.
- d) Alta conflictividad en el manejo político e institucional.
- e) Aislamiento de sectores ajenos al sector oficial.



- f) Baja capacidad de aprendizaje institucional y de reconocimiento de la continuidad.
- g) Baja capacidad de inclusión de sectores calificados y reconocidos al interior del sector educativo.
- h) Incapacidad para generar aprendizaje institucional.
- i) Recentralización del hecho administrativo y pedagógico.
- j) Aplicación inadecuada de recursos: muchos recursos, poca eficiencia.
- k) Interrupción y discontinuidad de programas sociales adelantados por gestiones precedentes que tardíamente se desean repotenciar.
- l) Ausencia de supervisión, control y rendición de cuentas públicas sobre los recursos ejecutados.

Se reconoce que en la actual administración, la política social compensatoria que acompaña los programas educativos se distingue de los esfuerzos anteriores, por el impacto afectivo y de altas expectativas que ha generado en las poblaciones de menores recursos.

### **Los nudos críticos**

#### *Los temas de disenso*

Cuatro grandes temas, estrechamente entrelazados, concentran las divergencias, fuente de confrontación de las posturas doctrinarias e ideológicas sobre el hecho educativo: el papel del Estado, la descentralización, las relaciones escuela/sociedad y la formación docente. Todos ellos aluden a concepciones contrastantes que inciden no solo en la concepción que se tiene sobre la función pública educativa, sino también sobre las políticas públicas que de allí se derivan.

Resolver o clarificar estos nudos críticos resulta trascendente porque de la interpretación que se hace en torno de dichas concepciones, se desprenden las acciones estratégicas y programáticas que asumen unos y otros, como deseables o indeseables.

La discusión sobre los problemas de la educación venezolana está embargada hoy de alto contenido axiológico y normativo. La concepción en torno de los fines y propósitos de la educación en la sociedad y particularmente, sobre el papel del Estado están a la orden del día, como tema al cual se le atribuye la mayor importancia.

A diferencia de otros momentos de amplia discusión sobre la educación en Venezuela, sobresalen significativos desacuerdos sobre la

visión del Estado y su papel en la sociedad. Las discrepancias encontradas alertan sobre la ruptura del acuerdo social en torno de los modelajes sociales que debe impulsar la educación y, en consecuencia, sobre la visión de sociedad a la que se aspira. De los resultados obtenidos se desprende que si las categorías axiológicas, normativas, así como el papel del Estado, aspectos analizados en la consulta, se agrupan en una gran categoría valorativa, encontramos que, en el conjunto, la tendencia se inclina más a favorecer el tratamiento y la discusión sobre los principios y concepciones doctrinarias, que hacia aquellos asuntos de orden estrictamente pedagógico que han sido los que tradicionalmente han constituido el centro de las preocupaciones y reflexiones de los docentes, representantes y de los sectores que se benefician de los resultados de la educación.

En términos generales, y a manera de interpretación, se podría adelantar que por encima de las cuestiones inherentes al sistema escolar, se coloca como inquietud, el papel de la educación en la sociedad. Retomar la discusión y la búsqueda de acuerdos sobre este tópico en particular parece impostergable para restablecer un equilibrio entre las relaciones que deben prevalecer entre el Estado y la sociedad, o al menos con una importante fracción de ella, que no se ve reflejada en los acuerdos básicos que la soportan.

Dentro de este mismo orden de ideas se argumenta que la continuidad y profundización del centralismo conducen a la reproducción de los errores cometidos en el pasado, al valorar escasamente la diversidad cultural, las diferencias regionales y locales, las minorías étnicas, y a descuidar la formación del docente para atender la diversidad.

Esta percepción contrasta con la postura de quienes sustentan que le corresponde al Estado la mayor responsabilidad en materia educativa, y que el mismo debe utilizar su poder para sentar las bases de la nueva sociedad a la que se aspira. Desde esta perspectiva, la nueva institucionalidad está sustituyendo gradualmente el orden viejo y decadente por uno renovado, compatible con el nuevo modelo de país que se aspira construir y desarrollar. Un ejemplo de esta interpretación de la realidad se recoge en las declaraciones del ministro Aristóbulo Istúriz, quien en entrevista concedida a Venezolana de Televisión, sostiene que “es necesario *bypasear* la estructura del Ministerio para masificar los derechos sociales establecidos en la Constitución. Así, se han creado nuevas alternativas que se reflejan en las Misiones, las cuales deben verse juntas por ser la base del nuevo Estado.

Son al mismo tiempo una respuesta coyuntural y estratégica que articulada al desarrollo de la economía popular y de la organización de cooperativas, conforman los fundamentos de la nueva sociedad”.

El segundo nudo crítico de importancia remite a la organización del conjunto del Estado para el ejercicio de la función pública y dentro de ella, la que compete al sector educación. Aparentes acuerdos disfrazan diferentes puntos de vista en torno de la organización territorial que debe adoptarse. A pesar de que ninguno de los entrevistados se mostró en desacuerdo con la descentralización, bajo esta misma terminología se prefiguran diversos modelos organizativos y arreglos institucionales.

Las posiciones oscilan entre la organización centralizada, con un Estado fuerte, bajo la conducción del Ejecutivo Nacional de un lado y el reparto de competencias a lo largo de las distintas instancias de gobierno; modelo de administración descentralizado en el cual se asigna una buena parte de las atribuciones administrativas y operacionales a las gobernaciones, los municipios, las parroquias, a los propios establecimientos escolares y a las comunidades educativas.

Por su parte, quienes abogan por la organización descentralizada del Estado y la profundización del modelo federal, invocan la ampliación de la participación ciudadana en los asuntos públicos, y la cercanía a los administrados para promover el traspaso de competencias a las instancias intermedias de gobierno.

Más allá de esta concepción se colocan quienes ven en la descentralización la devolución de atribuciones y competencias ciudadanas, confiscadas por los órganos del poder público, toda vez que corresponden al ámbito de lo privado y como resultado de la expansión del Estado.

Muy vinculado a la organización del Estado y al concepto de autonomía escolar aludido, surgen las posiciones contrapuestas que hablan de las relaciones entre la escuela y la comunidad: tercer nudo crítico que debe ser encarado.

Al igual que con la descentralización, todos los actores consultados coinciden en señalar que la “escuela debe ser el centro de la comunidad”, solo al devenir en el eje central de la comunidad adquiere formas diferentes para unos y otros. Para un sector, se entiende a la escuela integrada por la comunidad de intereses de padres, docentes y estudiantes, quienes deciden su destino, así como las acciones y estrategias que se despliegan para la articulación en el entorno.

Desde esta perspectiva, la escuela se abre a su medio circundante para darle oportunidades a la participación y para incidir en el mejoramiento de su entorno social, pero el control se reserva para sus miembros naturales.

Sin lugar a dudas, del discurso y de las declaraciones analizadas surgen profundos disensos que ponen al descubierto dos visiones del mundo, y hablan de concepciones culturales en conflicto, dificultándose la gobernabilidad. Por la importancia estratégica que tiene la educación en la reproducción de la cultura y la promoción de valores, la búsqueda de acuerdos básicos es ineludible, si se pretende fundamentar la convivencia social y el modelo de sociedad al que se aspira colectivamente en el consenso mínimo, propio de los sistemas democráticos y compatibles con la visión plural del mundo que se aboga.

Un cuarto nudo que alimenta la controversia se centra en la formación docente. Cobra relevancia de nuevo el problema de la formación docente y la orientación que se le debe imprimir. Aun cuando todos los sectores le reconocen un papel privilegiado en la dinámica educativa y, por consiguiente, en el logro de los objetivos y finalidades de la educación, se denota la tendencia a la homogeneización y a la afiliación doctrinaria que quiere asignársele desde el Estado.

Al respecto, en documento del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) reza: "El sistema (de formación) considera que toda persona que aspire a formarse y ejercer como docente en base a lo que establece el Art. 104 y 105, deberá incorporarse desde el inicio de su formación a una escuela (para lo cual se han seleccionado las Escuelas Bolivarianas) a objeto de que su formación vaya aunada a la realidad que determina el sistema, a las exigencias del proceso de revolución educativa, y a los facilitadores de las misiones garantizarles su formación y acceso al título universitario para el avance dentro del concepto de integridad y calidad".

### *Unas primeras conclusiones*

Al examinar el balance que se hace sobre la educación venezolana, particularmente en los niveles preescolar, básica y media, e incluso las modalidades, encontramos grandes coincidencias en el enunciado de los problemas desde hace ya más de dos décadas. Es frecuente y casi reiterativo la similitud en el contenido de diagnósticos que hablan de deficiencias en la calidad educativa, el deterioro de la oferta,

las deficiencias en la atención, la desactualización de la formación docente y la ineficacia de la capacitación; se alude también a la existencia de una práctica pedagógica inapropiada y se cuestionan, al lado de estos grandes señalamientos, el centralismo, la burocracia, el corporativismo sindical, el partidismo y otros vicios que se fueron instalando en la administración pública a lo largo de casi 20 años.

Descentralización, proyecto escolar, proyecto pedagógico de plantel y de aula, plan alimentario escolar, escuelas integrales, bibliotecas de aula, reforma curricular de la educación básica, reforma de la educación media, recuperación de las escuelas técnicas, educación polivalente en el trabajo y para el trabajo, recuperación de la educación técnica profesional, universalización de la educación preescolar y básica, autonomía escolar, ampliación de la planta física escolar, alargamiento de la jornada, participación comunitaria en la gestión, entre otros, son componentes de una nueva manera de entender la educación tanto en sus aspectos sociales, pedagógicos y culturales.

Un nuevo paradigma comenzó a gestarse en torno del cual se aglutinaba el pensamiento de un sector significativamente importante de los educadores del país y que, en gran medida, se refleja en la visión emergente que, a grandes rasgos, hemos dibujado previamente.

Si tomamos como referencia otras consultas sobre la concepción educativa de los educadores y actores políticos e institucionales vinculados al sector educativo, encontramos en todas ellas esa nueva manera de entender la educación, propia de la visión emergente, y verificamos la internalización de un discurso cualitativamente diferente al que se sustentó antes de los años ochenta. Hablan de ellos los documentos de la Asamblea de Educación (1998) y los de la Constituyente Educativa (1999), procesos de amplia consulta, donde se revelan enormes coincidencias. Del análisis de contenido es posible constatar que las proposiciones construidas por docentes de todas las regiones del país, que fueron convocados a esas consultas, no evidencian grandes disimilitudes respecto al cuerpo de ideas que sirven de soporte a los planteamientos de transformación educativa que proceden de uno y otro sector de opinión.

Una de las lecturas que se puede hacer de esta gama de coincidencia es que, a pesar del discurso antagónico, subyace un sólido consenso en torno de los problemas fundamentales.

Es frecuente recurrir, en los documentos oficiales, a términos tales como la nueva escuela, la nueva república, el verdadero hombre

nuevo, la nueva democracia, la verdadera descentralización, conceptos todos cargados de la subjetividad que cobra fuerza en el discurso para, a partir de allí, intentar establecer diferencias entre las propuestas reformistas y las propias del proceso revolucionario, sin que se logren definir límites claros entre unas y otras.

El eje del conflicto se coloca en la discrepancia de visión entre quienes consideran que la educación debe estar abierta a todas las corrientes del pensamiento, exenta de imposiciones e interpretaciones parciales de la realidad que atentan contra la libertad de pensamiento y el respeto a la diversidad, acusándose unos a otros de adolecer de la misma debilidad.

La controversia se acentúa cuando se revisan estrategias y programas referidos a la reforma institucional de los órganos del poder público, y a la manera de organizarse para ejecutar proyectos y programas. En esta materia es posible encontrar visiones contrarias e irreconciliables. Otro tanto ocurre cuando se analizan las estrategias puestas en prácticas, asociadas a formas no convencionales de ampliación de la oferta educativa como instrumento para la masificación de derechos educativos y como sistema de inclusión, particularmente en el diseño y la instrumentación de las llamadas Misiones.

El conjunto de los actores coinciden en valorar a la descentralización y la reforma curricular de la educación básica como los programas más importantes y positivos emprendidos bajo la gestión reformista. La descentralización se reseña como uno de sus aportes, al permitir el fortalecimiento de las regiones y la potenciación de equipos profesionales en los estados, al generar valor agregado a la administración regional, abriendo el camino para el rediseño de una institucionalidad diferente para la gestión del sector educativo. En cuanto a la reforma curricular se valora su alto impacto en la concepción integral de la administración del currículo que fomentó, y por la imposición de una dinámica de consulta desde la base de la organización escolar.

En contrapartida, son sujetos a cuestionamiento, tanto de las gestiones precedentes como de la actual, las estrategias y los programas de capacitación docente por su diseño tradicional y descontextualizado de las necesidades del aula. Igualmente, se cuestiona, con mucha fuerza, la baja capacidad de respuesta para avanzar en la reforma de la tercera etapa de la educación básica y la educación media, diversificada y profesional.

En definitiva, se coincide en señalar que calidad, eficiencia e inclusión siguen siendo los problemas a resolver. A las necesidades anteriores se suman nuevas carencias por el incremento de la pobreza, el desempleo y el deterioro de las condiciones de vida de la población.

En general, la situación se califica de estancamiento más que de regresión de las condiciones de partida; y, las soluciones adelantadas, aun cuando algunas se les reconoce su efecto positivo, no han sido generalizadas con la suficiente fuerza como para revertir radical y significativamente los indicadores cuantitativos y cualitativos, a pesar de la leve mejoría que han experimentado en estos últimos años.

Se insiste en la estrecha dependencia entre el mejoramiento de las condiciones económicas, políticas y sociales, y el mejoramiento de los resultados escolares; por consiguiente, para alcanzar mayor y mejor rendimiento es indispensable reducir el impacto de la pobreza en la población escolar.

Se reconoce la existencia de experiencias positivas y negativas que no han sido estudiadas suficientemente para sacar de ellas el máximo provecho, al arrojar información sobre lo que debe o no debe hacerse en educación. Al respecto, existe la opinión compartida de que muchas potencialidades y recursos están siendo mal aprovechados.

Los resultados de esta indagación obligan a profundizar en el significado de los conceptos y en la interpretación que se hace de ellos desde una u otra postura. Para evitar consensos débiles y poco significativos, resultó imperativo abrir una nueva ronda de consultas, para ahondar en los distintos discursos e intentar comprender las significaciones que los mismos tienen para los diferentes actores consultados.

Nuevos elementos han venido a sumarse a la discusión y a la confusión. Entre ellos, la nueva propuesta ideológica relativa al socialismo y a su interpretación y aplicación a la realidad social venezolana. Parte de estas temáticas las abordamos en los capítulos siguientes, con el propósito de estimular la discusión y la construcción de un discurso claro, que haga posible develar las diferencias y emprender así un diálogo franco que facilite la comunicación.

### **El abordaje de los nudos críticos y la agenda educativa pendiente**

Profundizar en el análisis de los nudos críticos detectados implicó la definición previa de una metodología, y la selección de enfo-

ques y dimensiones comunes que hiciesen posible tratar como un conjunto las áreas seleccionadas, a saber: el papel del Estado desde los derechos ciudadanos; la organización territorial del sistema educativo; la gestión escolar y el papel de las comunidades; y, por último, la formación del docente como agente fundamental de la transformación educativa. Todas ellas abordadas desde la perspectiva de la equidad, la participación, la corresponsabilidad y la justicia social.

A manera de síntesis recogemos en esta sección los aportes de mayor significación, que se ponen de relieve a partir de la indagación realizada en cada una de las temáticas que hemos abordado en el segundo momento de desarrollo de este acercamiento al estado del arte del pensamiento educativo de la Venezuela de hoy. Más adelante se recopilan, con mayor exhaustividad, las reflexiones de los respectivos autores, con cuyas disertaciones están abiertas a la discusión y al intercambio constructivo.

Esta primera aproximación analítica nos permitirá detectar tanto los nexos que hemos logrado articular como los vacíos que debemos subsanar.

### *La política de equidad educativa en Venezuela*

El tratamiento del tema coloca el énfasis en la aspiración de sustentar una discusión plural en torno de la posibilidad de hacer del principio de equidad un eje propulsor que vaya más allá del simple enunciado normativo y reglamentario, para adentrarnos en la construcción de las políticas públicas en educación, que permitan traspasar el reino de los deseos, e instalarnos en el de la viabilidad democrática e incluyente que haga de la educación un motor realmente eficiente, para que la escuela permita el desarrollo personal pleno, facilite la inclusión social de los escolarizados, y el libre acceso y prosecución de quienes están fuera de ella. Una escuela socialmente responsable, que atienda los requerimientos educativos de las mayorías y minorías.

Como cuestión inicial se plantea la necesidad de clarificar la manera de entender el concepto de equidad y al mismo tiempo diferenciar las estrategias que han sido utilizadas para lograrla, los costos que hay que pagar para lograrla y el tipo de Estado que se necesita para hacerla viable, la dosificación de los esfuerzos que tienen que realizar los actores involucrados y las cosas que hay que dejar de hacer



en el país para que todos seamos educados, en términos de la acumulación de escolaridad.

Podemos hablar de un espacio para la discusión, enmarcado en el análisis de las políticas públicas educativas, a partir del énfasis que se le asigna a la cobertura o a la igualdad como estrategias para alcanzar la equidad. Al respecto, a manera de matriz analítica de los distintos proyectos políticos, pueden resumirse las posiciones diferenciadas de la manera siguiente:

Énfasis en la cobertura Énfasis en la igualdad	Élites/Educación para los mejores	Masas / Educación para todos
Oportunidades/Libertad de acceso y prosecución. Igualación natural	Proyecto: Meritocrático	Proyecto: Social Demócrata
Condiciones/ Compensación de desigualdades. Igualación inducida	Proyecto Social Cristiano	Proyecto: Revolucionario Bolivariano

La equidad refiere a los problemas que se plantean a un tipo de educación que domina en la esfera de lo público en las sociedades organizadas democráticamente. Equidad, viene a constituir el recurso de formalización discursiva que indica que todos caben en la escuela instalada y que, cuando no, hay que producir los arreglos para que ello sea posible.

Dos grandes estrategias generalmente acompañan este objetivo. La primera, refiere al mejoramiento de las condiciones de los individuos para que puedan acceder a la escuela, favoreciendo con estrategias de discriminación al revés a los desaventajados, compensando lo que impide la igualdad frente a las oportunidades de crecer socialmente por intermedio de la acumulación de escolaridad y de saberes certificados por el Estado. La segunda, remite a la flexibilización de los mecanismos instalados para la cohesión y el desarrollo de instituciones capaces de crecer cualitativamente, asegurando la entrada de la mayor cantidad de personas posibles a la escuela.

Las recomendaciones de los organismos internacionales, las tendencias visibles en el juego de actores que se mueven en el mundo de decisiones, parecen estar favoreciendo a la concepción de la equidad como igualdad de condiciones, pero ello entra en conflicto con

las demandas crecientes que muestran las tendencias demográficas. El reto, entonces, consiste en desarrollar una educación de masas que impida la segregación de los que menos tienen, a la vez que evite que los grandes números desgasten la calidad de los aprendizajes que se pueden lograr por medios educativos instituidos. Efectivamente, hay estrategias donde los grandes números no llegan a desgastar la calidad, pero ello implica una transformación profunda en la estructura del espacio escolar y en la concepción del que aprende y del que supuestamente enseña, lo cual, a su vez, responde a un cambio en la visión del ser humano que estamos lejos de haber resuelto y por el que tendríamos que comenzar para repensar las bases de la educación y resolver nuestros problemas educativos en el largo plazo.

Este reto se convierte en un dilema a la hora de establecer prioridades de política pública, nada fácil de resolver ante un escenario caracterizado por un crecimiento elevado de población y recursos financieros que aun, cuando coyunturalmente abundantes, se reparten entre múltiples y crecientes necesidades en países con altos índices de pobreza y poco crecimiento del empleo, como en el nuestro.

Al lado del análisis de las distintas visiones sobre la equidad y de las acciones adecuadas para avanzar en esa dirección, se intenta revisar y adelantar conclusiones sobre la situación de la equidad educativa en Venezuela, a partir de la revisión del comportamiento de dos grandes indicadores: la incorporación a los centros escolares de la población (matrícula) y la participación del gasto en el conjunto del Producto Interno Bruto. Igualmente, se hace una aproximación al análisis del gasto educativo teniendo como elemento comparativo los recursos dedicados al gasto social total.

Esta revisión permite emitir un juicio justo acerca de la correspondencia que pueda haber entre las expectativas, a partir de la Constitución de 1999, respecto a la inclusión social que genera la escolaridad y la tradición implantada en el país, al menos desde 1958, en el sentido de un Proyecto Educativo Nacional que tiene como eje central el logro de la escolaridad plena de la población.

Desde esta perspectiva, en el estudio que hemos adelantado, dejando de lado las consideraciones de rigor respecto a la calidad de la instrucción que se obtiene en las escuelas, se parte de la premisa de que si la dinámica escolar tiende al crecimiento, consideramos que hay un correlato positivo entre política pública y realidad. Si por el contrario, a partir de los datos se visualiza estancamiento o decreci-

miento absoluto o relativo a un parámetro definido, podríamos valorar que ese correlato arroja una relación negativa.

A manera de conclusión, y apoyado en las cifras, el estudio concluye que estamos lejos de expresar el ideal anotado, tanto desde el punto de vista financiero como en materia de cobertura y de expansión de la matrícula. Sin dejar de reconocer la tendencia expansionista que muestran los indicadores considerados, a saber expansión de la matrícula y del gasto, la educación parece tener menor prioridad que otros gastos de tipo social que se sintonizan mejor con las prioridades reales del Gobierno a partir de 1999. Es posible observar una asintonía importante entre el discurso declarativo respecto al principio de equidad como rector de lo que se hace en educación escolar y los resultados reales en materia de expansión y de inversión pública. En ambos rubros los datos denotan una expansión muy modesta, más aún si se pone en juego el dato de que estamos viviendo el ciclo más largo y pronunciado de expansión de la renta nacional que se conoce en el país al menos desde 1958.

Sigue aún pendiente, por consiguiente, la construcción de una respuesta a la equidad, que permita acelerar y profundizar los logros alcanzados hasta el presente.

Algunas interrogantes son propuestas para estimular la discusión en torno de lo que tenemos que hacer los venezolanos para juzgar dónde estamos fallando al querer y no poder hacer de nuestra educación lo que aspiramos; y, más importante aún, producir las soluciones prácticas para acortar una distancia que termina por hacerse insostenible, en los precisos instantes en que el *boom* petrolero nos ofrece la ocasión para que las palabras bienintencionadas se transformen en hechos tangibles.

¿Cómo hacer realidad, en el marco de nuestras especificidades nacionales, la equidad educativa?; ¿por qué ha habido siempre tanta distancia entre la retórica proclive a la equidad y los resultados reales?; ¿qué podemos hacer para que esta distancia se acorte?; ¿qué tan ineficiente es el aparato escolar instituido como para tener que recurrir a operativos como las Misiones?; ¿por qué los resultados efectivos alcanzados en el último sexenio son tan magros en materia de equidad y posiblemente también de calidad, y gozan de tanta aceptación, si damos por ciertos las mediciones sobre la aceptación de la gestión de gobierno realizadas por distintas encuestadoras de opinión nacionales e internacionales?

Esperamos que del intercambio, que podamos estimular, sea posible construir caminos, respuestas, y sincerar los alcances reales de lo que podemos hacer en materia educativa con los escenarios presentes, los recursos disponibles y el establecimiento de consensos estratégicos que aseguren la continuidad del acuerdo social que sirve de soporte a la sociedad venezolana.

*Equidad y justicia social: retos para las instituciones de educación superior*

Luego de revisar la postura de actores académicos y analistas diversos de la problemática de la educación superior venezolana se concluye aceptando que el vertiginoso crecimiento de la educación venezolana, ocurrido desde los inicios de la democracia, perdió su dinamismo movilizador y muestra, desde hace ya unas décadas, evidentes signos de exclusión social, en el cual quedan limitados a incursionar los estudiantes procedentes de los estratos sociales más pobres de la sociedad. Igualmente se pone en evidencia que las universidades son un nicho al que solo acceden algunos privilegiados, mientras que el grueso de los aspirantes, con menores recursos, se dirige principalmente a los institutos universitarios que ofrecen carreras cortas. Otro elemento significativo deviene de la constatación de que las pruebas selectivas que aplican las facultades y escuelas suelen discriminar con mayor fuerza que la Prueba de Actitud Académica que aplica el Consejo Nacional de Universidades, a través de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU); proceso que ha actuado preferiblemente como gestor de las desigualdades socioculturales y como mecanismo de distribución desigual de saberes. Todo este cúmulo de constataciones, de acuerdo a los investigadores consultados, ponen en tela de juicio la contribución que la universidad hace a la consolidación de la democracia y al fortalecimiento de los principios rectores de la educación, para terminar por cuestionar su pertinencia y su capacidad de generar respuestas a las demandas de una sociedad que ha cambiado y cuyos requerimientos son diferentes tanto en lo económico, como en lo social y en lo político.

Desde esta perspectiva, se replantea la redefinición del papel de la educación superior en sus dimensiones ético-políticas. Y se resalta, como meta para el replanteo de la educación superior, la necesidad de que las instituciones se involucren en la construcción de alternati-

vas para responder a las situaciones que atraviesa la humanidad, entre las cuales una de las más urgentes es el incremento de la pobreza y de las desigualdades que se producen, como consecuencia de la pobreza, entre diferentes segmentos de la población.

Un marco de referencia importante para centrar la problemática compleja que atraviesan las instituciones de educación superior, lo constituyen los “Objetivos del Milenio”, metas con las que se han adquirido compromisos formales de cumplimiento en el mediano plazo, y que hablan de la importancia de la equidad como mecanismo regulador de los conflictos sociales, también de la emergencia de sociedades en mejores condiciones para hacer frente a los retos de la sociedad moderna y globalizada.

Igualmente, a partir de la revisión comparativa de educación superior venezolana respecto a la de América Latina y el mundo, se reconoce que la problemática de la educación superior tiene alcances que trascienden nuestras fronteras, lo que no obsta para que se inicie el camino en la búsqueda de transformaciones cónsonas con la realidad social y política venezolana.

Es significativo, por lo novedoso, que además del derecho inalienable que se reconoce a las personas para acceder a los beneficios de la educación elemental y secundaria, también a nivel mundial se hace ahora alusión explícita a la necesidad de ampliar el radio de acción de la formación de tercer nivel. Ello es un reflejo de la expansión que han tenido los sistemas educativos en el mundo y de las cada vez más exigentes condiciones que se requieren para insertarse en el ámbito laboral. En el texto del proyecto en el cual se fijan los objetivos del milenio, se plantea explícitamente lo siguiente: “Los gobiernos asegurarán que cada niño o niña complete una educación básica de buena calidad, que una proporción sustancial de estudiantes complete la educación primaria y que un número significativo se inscriban en la educación terciaria, para el año 2015”. Igualmente importante es el señalamiento que hace la Unesco al poner de relieve, como uno de los factores explicativos de la expansión de la educación superior, la toma de conciencia de quienes diseñan políticas de que el desarrollo tiene correlación con la inversión en educación superior. Este argumento obliga a las instituciones de educación superior a asumir un liderazgo más proactivo en la promoción de los cambios sociales, culturales y políticos, y también a una mayor democratización e incremento en el desarrollo tecnológico y científico.

Al respecto, se concluye que las cifras de desigualdad en el acceso a la educación superior permiten adelantar que la diferencia en niveles de desarrollo entre los países se mantendrá mientras no se adopten medidas para subsanarlas. Si se acepta el argumento de que la educación superior es factor determinante del desarrollo, podemos anticipar que mientras no se diseñen políticas públicas dirigidas a erradicar las desigualdades de oportunidades de acceso, permanencia y culminación de estudios superiores, menores serán las posibilidades de alcanzar un desarrollo sustentable en Venezuela y América Latina; porque mientras en los países desarrollados 50% de la población en edad de tener acceso a la educación superior puede hacerlo, en los países en desarrollo esta cifra alcanza únicamente 10%.

Al profundizar en la problemática particular de la educación superior en Venezuela, la autora, apoyada en diversas investigaciones, pone de relieve algunas constataciones que vale la pena destacar: la crisis de la universidad es un fenómeno permanente por la naturaleza de las instituciones, proceso que ha dado lugar, a lo largo del tiempo, a la puesta en marcha de reformas tanto en lo conceptual como en lo organizativo y académico. La universidad actual no es un modelo único y exclusivo, sino una acumulación de modelos con sus respectivas bondades, utilidades y crisis. Cualquiera que sea la combinación de modelos, lo unificador es la urgencia de la transformación.

Nuevamente se pone sobre el tapete, en el contexto de la coyuntura, la discusión de una nueva ley en la cual se replantea la transformación de las instituciones, y se haga un análisis de los procesos de reforma que han atravesado las instituciones venezolanas. Al respecto, una vez revisadas las experiencias recientes, a partir del desarrollo del Proyecto "Alma Mater", así como la alternativa que se planteó con la Misión Sucre, se retoma la cuestión en torno de si es cambio, reforma, transformación o revolución lo que está planteado en la educación superior venezolana.

Tomando como punto de partida el trabajo realizado por Rigoberto Lanz, del Observatorio Internacional de Reformas Universitarias, se señala que "una agenda de reformas en la universidad no es percibida como artificio, como capricho de algún sector, sino como curso natural de las cosas, como condición del proceso político del país, como fuerza interior de la propia dinámica del quehacer universitario". Una de las ideas que impulsa Lanz es que la universidad no se reforma si no hay transformación del pensamiento académico.

Luego de pasearse por las tipologías de las reformas que han ocurrido en la educación superior en Venezuela, y de analizar el contenido de las mismas, se ponen de relieve un conjunto de interrogantes, entre las que destacan el cuestionamiento en torno de la capacidad de respuesta de las instituciones para responder a los retos del presente. ¿Estarán las universidades perdiendo vigencia comprensiva ante los fenómenos de la pobreza y la exclusión?; ¿hacia dónde van las instituciones venezolanas con sus políticas explícitas e implícitas de acceso a la educación superior en el presente siglo?

Se sintetiza señalando que abordar estos temas es un desafío por la abundancia de contribuciones y la variedad de posiciones. Propiciar un diálogo entre los actores de la educación superior es una tarea compleja si el entorno, en el cual se pueden construir espacios para el encuentro y las apuestas en común, se caracteriza por enfoques polarizados. Enfatizar en la construcción de terrenos comunes es aún más urgente, no solo por la multiplicidad de posturas, sino también por el compromiso, con el futuro del país, que compromete a las instituciones de educación superior con un proyecto transformador y dinamizador de los factores capaces de impulsar los grandes cambios requeridos tanto en el campo del saber científico y tecnológico como en el del desarrollo humano.

### *Sobre el papel del Estado en la educación*

La reapertura de la discusión legal y las modificaciones introducidas al Proyecto de Ley Orgánica de Educación, aprobado en primera discusión en la Asamblea Nacional, han enrarecido nuevamente la discusión objetiva sobre el papel del Estado en la educación, y las atribuciones que le corresponde desarrollar para propiciar condiciones adecuadas para el ejercicio del derecho constitucional a la educación.

La ruptura del consenso alcanzado en 2001 levantó, de nuevo, suspicacias, y profundizó la desconfianza entre los diferentes actores políticos y en la sociedad civil, quienes confrontan sus posiciones y mantienen sus enfoques tradicionales por hacer valer sus puntos de vista particulares en el nuevo instrumento legal. Es importante señalar que, en su amplia mayoría, los diferentes sectores sociales e institucionales que actúan en el sector educativo reconocen un importante papel al Estado en materia de responsabilidades educativas. No obstante,

la discusión en torno del concepto de “Estado docente”, acaparó la discusión y puso de relieve las dos visiones antagónicas sobre los alcances y las competencias del Estado en materia educativa. Nuevamente toma fuerza la divergencia entre dos propuestas. Una que considera que al ser la educación función indelegable del Estado ello le atribuye competencias decisorias, más allá de las que detenta el conjunto de la sociedad para definir el modelo de ciudadano y de persona que se aspira formar a través de las instituciones educativas del Estado. Otra, que sustenta que el modelo de ciudadano y el contenido de la educación es competencia primigenia de los padres, quienes escogen la educación que desean para sus hijos. La confrontación planteada refleja el dualismo de pensamiento del siglo pasado, enraizado con fuerza en la mente de todos, y la necesidad, como plantea Morin, de un nuevo pensamiento que incluya la complementariedad. Sin ello, no será posible superar las polaridades y las posturas maniqueas.

Estrechamente ligado a quien detenta el poder y cómo éste se articula con el conjunto de la sociedad, surge la divergencia en torno de quién controla la escuela y cuál es el ámbito de intervención de la comunidad en la gestión de las instituciones escolares. Nuevamente el maestro atrincherado en su supuesta debilidad –que no es tal– y la comunidad tradicionalmente excluida y ahora manipulada quiere poder, de manera que si no abrimos el abanico de posibilidades y mantenemos las posiciones extremas, la escuela podría convertirse en escenarios de confrontaciones, aun con docentes alineados con los planteamientos del Gobierno actual, porque lo que está en el fondo es una cuestión de manejo de poder que hay que negociar y resolver.

El ejercicio de la participación que se adelanta se acompaña de una explyada red de unidades que constituyen un abigarrado conjunto de instancias, en las que se diluye la participación ciudadana y los intereses específicos de la sociedad de padres y representantes para supervisar, controlar, gestionar y asumir la responsabilidad que les cabe con la educación que se les brinda a sus hijos.

El debate ideológico invade la esfera de la opinión pública, profundizándose la tendencia a dejar de lado los aspectos estratégicos del sistema educativo, quedando atrapado en las cuestiones de orden ideológico y táctico operativos. El anuncio abrupto de un modelo educativo al servicio del socialismo del siglo XXI que han comenzado a impulsar voceros del oficialismo, terminó por colocar el tema



educativo en un punto de inflexión del cual es difícil salir. Al respecto, vale la pena hacer mención de lo señalado por Yelitza Linares, como respuesta a la problemática está sobre el tapete un nuevo modelo participativo de gobierno escolar, en el cual parece desdibujarse la función pedagógica para privilegiar la tarea de formar un ciudadano para un país socialista, y, por consiguiente, al papel de socialización de los nuevos miembros, como garantía para su integración e identificación con el grupo humano del cual se aspira que comiencen a formar parte, centrando el tema educativo en las relaciones de producción a las que se aspira, lo que carga de contenido ideológico la propuesta. Ello hace que se abandone el entrenamiento en competencias para responder a un entorno objetivo y perentorio que va más allá de nuestras fronteras, secuestrado por la globalización y lo que eufemísticamente se llama “la sociedad del conocimiento”, y poniendo en riesgo, con una visión desproporcionada de lo endógeno, nuestra inserción en el mundo.

Sin embargo, si analizamos los episodios ocurridos en el país, en su historia reciente, éstos han carecido, desde el punto de vista clásico de las ciencias políticas, de definiciones ideológicas explícitas, lo que se pone de manifiesto al analizar los diferentes cambios de timón que ha tenido el discurso oficial en los últimos tiempos: del capitalismo con rostro humano, pasando por la teoría del árbol de las tres raíces, hasta el más reciente socialismo del siglo XXI. Esta amalgama de ideas difusas que forman parte del proceso revolucionario hacen difícil la discusión a fondo sobre el papel de la educación en la sociedad, y cierran las posibles ventanas al diálogo para retomar la discusión sobre un tema que puede y debe ser discutido en el marco de un replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en la cual privan enfoques encontrados que deben ser claramente explicitados para, a partir de ellos, diferenciar los discursos y las ideas, evitar consensos superficiales y dilucidar, sin complejos, el tipo de sociedad al que se asocia una u otra visión de la educación.

Consideramos de gran interés dialogar sobre la propuesta educativa dentro del marco del socialismo del siglo XXI, sin eludir el necesario debate ideológico que haga posible a los ciudadanos escoger entre las diferentes posturas ideológicas que están presentes en el espectro político venezolano: socialismo, democracia social y de derecho, capitalismo, entre otras, poniendo sobre el tapete las diferencias

de enfoque y la importancia de disponer de ellas para hacer una selección racional del modelo por el que estamos apostando al futuro del país.

Más que en la discusión del texto legal, dirigiríamos los esfuerzos hacia la identificación de los rasgos diferenciadores del papel que se le asigna al Estado bajo el modelo de democracia social o liberal y el socialista del nuevo siglo, para clarificar las posturas y asumir la defensa o la detracción coherente, y sin maniqueísmos, de las que creemos convenientes para el país y nuestro futuro.

Delinear los componentes de una política educativa que profundice en el análisis y nos permita recomponer las partes, encontrar las complementariedades para crear nuevas realidades educativas antes de construir planes de acción, entre estas posturas ideológicas, podría significar una importante contribución tanto al diálogo como a la construcción de nuevos referentes teóricos y axiológicos sobre la educación nacional.

Es necesario crear las condiciones apropiadas para que las diferencias puedan ser debatidas más allá de los verbalismos declarativos, antes de la aprobación definitiva de un texto legal cuyo contenido conceptual se presenta confuso e impreciso.

El desafío está en abrir caminos para comenzar a superar nuestros prejuicios ideológicos, esos que constituyen la roca de seguridad de nuestro hacer educativo, y forman parte de nuestro poder de auto-referencia. Comencemos a adentrarnos en la transformación de nuestros patrones del hacer educativo. Construyamos nuevos parámetros que nos garanticen seguridad; proceso humano en sus raíces donde lo administrativo o legal es consecuencia de lo que elaboremos en las bases, para a partir de allí, proponer una agenda normativa-programática para Venezuela, teniendo como punto de partida la difícil realidad que cada día se refleja en las aulas.

Esta reflexión, válida para la educación, lo es también para el conjunto de las áreas de intervención del Estado. Estado docente y sociedad educadora son solo expresiones de aquellas subjetividades que nos colocan frente a la necesidad de establecer un adecuado equilibrio entre lo individual y lo colectivo, el poder del Estado y el poder del ciudadano, el derecho ajeno y el derecho propio.

Al respecto, recogemos el enunciado adelantado por José Andrade (Ildis, 2005) al reflexionar sobre el papel del Estado en la educación, punto de vista que puede servir para colocar el debate en uno de los

elementos sustantivos que animan la discusión: “La educación es un derecho humano y el Estado es su garante, no el ejercerte de un derecho propio”. En definitiva se trata de conciliar y encontrar formas prácticas y adecuadas de articulación entre actores diferentes cuyas responsabilidades, ante el hecho educativo, también son diferentes. Superar la diatriba que acompaña la visión del Estado docente se hace necesaria para alcanzar acuerdos sólidos y sostenibles a lo largo del tiempo, en los cuales, a pesar de las diferencias, el conjunto de la sociedad pueda sentirse reflejada; factor indispensable para asegurar la continuidad del acuerdo social que soporta las reglas del juego en las que se fundamenta la estructura del Estado y por consiguiente las del Gobierno.

### *Las visiones sobre la organización territorial del sistema educativo y el mito descentralizador*

A partir de los resultados obtenidos en la consulta a expertos, en las cuales se detecta el reconocimiento de la descentralización como una de las estrategias de mayor importancia emprendidas por el Estado venezolano a partir de la aprobación, en el año 1989 de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de competencias (LOAD), el problema se enfoca desde la perspectiva de dilucidar, en principio, la concepción o percepción de la descentralización que subyace en el conjunto de opiniones emitidas. El propósito: comprender cuáles son los elementos del proceso de descentralización que son objeto de valoración positiva, y profundizar en el análisis político que se esconde tras las visiones discrepantes.

Es así como, a partir de la contrastación entre el proceso legalmente instituido para proceder al traspaso de competencias y de la administración del servicio educativo, respecto a las acciones que efectivamente pudieron ser emprendidas durante el período 1994-1998, se adelanta la conclusión de que en Venezuela no llegó a cristalizar el proceso de descentralización del sector educativo, a pesar de la alta apreciación que se le otorga al proceso.

Luego de transitar por el análisis de lo que fue la evolución política de la descentralización educativa se pone de relieve que efectivamente, a pesar de los esfuerzos emprendidos en los inicios de la gestión del presidente Caldera, en 1994, desde el Ministerio de Relaciones Interiores se produjo un congelamiento de la política de descentrali-

zación en 1997, lo que si bien no detuvo completamente el proceso de negociación en los distintos sectores de la administración pública en las que éste había comenzado ha adquirir dinamismo, sí constituyó un freno al impulso que terminó por obstaculizar el desarrollo de lo que en su momento se reconoció como el proceso de democratización política más importante que se estaba acometiendo en el país, por sus implicaciones en el reparto de poder al propiciar el fortalecimiento de las administraciones regionales y municipales, y auspiciar la corresponsabilidad y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, así como incrementar el vínculo del Estado con las comunidades locales, al generar una mayor cercanía entre administradores y administrados. En el caso del sector educativo en particular, ello implicaba delegar en los gobernadores y alcaldes la responsabilidad de la prestación del servicio educativo en los centros educacionales, y compartir la coordinación y planificación de actividades que reclamaba la sociedad del conocimiento. Entre las causas que se señalan para que los objetivos de la descentralización educativa no pudieran ser alcanzados se mencionan: las resistencias políticas al reparto de poder a las regiones; la precariedad de la base de datos del Ministerio de Educación en materia de personal y de bienes; la disminución significativa de recursos financieros para garantizar el pago de los compromisos; y, la transferencia de personal en condiciones aceptables para las regiones.

De acuerdo a la visión adoptada, la congelación de la agenda descentralizadora tiene más su asidero en la argumentación política de la distribución territorial del poder, propia de los principios federalistas presentes en la vida del venezolano desde la aparición de la República, que en el mimetismo ideológico y la imposición de los acuerdos del Consenso de Washington que muchos hoy le atribuyen.

Una vez constatado que no logró hacerse efectiva la transferencia de competencia, se profundiza en el reconocimiento de aquello que se aprecia positivamente de la descentralización, y se indaga sobre la imagen colectiva a la que aluden los expertos cuando le reconocen a la política de descentralización importancia privilegiada.

Un hecho que se constata a primera vista es que, a pesar del congelamiento de la agenda de descentralización, ello no menguó el compromiso de gobernadores y alcaldes con la responsabilidad de educar a los ciudadanos que los habían elegido; por el contrario, a la voluntad centralista respondieron asumiendo el reto de la educa-

ción en sus territorios. Así fueron más eficientes en la distribución del situado coordinado y conquistaron un significativo incremento de la matrícula y del parque de planteles bajo su adscripción.

Es muy importante destacar que estos incrementos respondieron a necesidades educacionales específicas del estado y/o municipio de comunidades en situación de pobreza o pobreza extrema, hecho que encuentra sentido en el contexto de la educación para todos utilizando estrategias de equidad.

Lo que no se ha explicado de la descentralización venezolana es el impacto en el modo de vida de la sociedad, de la comunidad del venezolano. No hay estudios que hayan profundizado en el significado que tuvo para el venezolano cambiar sus relaciones de sumisión y obediencia al poder político central que lo concentra todo en una ciudad amurallada y distante.

Las recientes elecciones municipales sugieren la diatriba que emerge de los argumentos emitidos por los grupos minoritarios del oficialismo al luchar intensamente por crear espacios propios de conducción político territorial, demarcándose de las alianzas con el oficialismo donde desempeñan actividades de gobierno y empoderados en el arraigo.

En síntesis, la hipótesis que se adelanta sugiere que la descentralización generó en el venezolano una nueva forma de relacionarse en la esfera política de su vida cotidiana.

Las investigaciones realizadas, desde 1999, en varias alcaldías, permiten afirmar que muchas iniciativas, actualmente en curso, emergen de los municipios y las gobernaciones con el propósito de alcanzar mayor gobernabilidad territorial y mejorar la calidad de vida de los vecinos en el sector educativo. Así, mientras se congelaba la descentralización, gobernadores, alcaldes y ciudadanos retaban las demandas educativas del futuro y subsanaban vacíos del pasado. Los ataques de los centralistas se encontraban con posiciones de autonomía que propugnan la auto-determinación en lo local. Un grupo representativo de la población aceptó la invitación a participar en la construcción del desarrollo del país y garantizar su sostenibilidad a través de la educación de sus hijos.

Hoy, el proceso de reversión parece acentuarse impulsado por el incumplimiento de los principios de subsidiariedad, corresponsabilidad y concurrencia que reglamentan a la descentralización venezolana, lo que junto a la profundización de las tendencias centralizadoras,

actúan para reducir el ámbito de actuación de gobernadores y alcaldes, expandido al calor del discurso de la descentralización y apoyados en el carácter concurrente de las competencias educativas.

Esta realidad amenaza con romper el compromiso de los gobiernos subnacionales con la educación y con la voluntad de continuar con la ilusión descentralizadora.

Como elemento de gran significación se pone de relieve e inclusive con mayor jerarquía que la atribuida al análisis normativo, se recomienda privilegiar y centrar la discusión sobre el tema en la relación que se teje entre gobierno central, escuela y comunidad.

Igualmente se concluye que la descentralización educativa sigue siendo una ilusión que recoge las expectativas de cambio de un modelo centralizado y presidencialista, incapacitado para resolver, con eficacia y eficiencia, una responsabilidad fundamental como lo es la educación de todos los venezolanos. Igualmente, la nueva realidad institucional de gobernaciones y alcaldías alcanzó un radio de acción insospechado al develar la magnitud de la diversidad y la complejidad de las entidades federales.

Por último, una vez realizada una breve reflexión sobre lo que ha sido el proceso de descentralización educativa en Venezuela, se llama la atención sobre el hecho de que el trabajo que hemos iniciado es el único estudio testimonial con el que se cuenta para evaluar los impactos de la descentralización en el modo de vida de las personas, a pesar de sus limitados alcances.

Sin embargo, hoy nos encontramos ante una agenda política de recentralización del país, muy a pesar de las declaraciones federalistas que mueven a sus protagonistas y que tienen su respaldo en la Constitución y las leyes de la República. Ahora bien, a diferencia de muchos encuentros entre la elite federalista y centralistas, esta vez el objetivo exige cambiar un modo de vida, obviar el aprendizaje de comunidades que han participado en la construcción del desarrollo y fortalecimiento institucional de su territorio.

A manera de conclusión se plantean un conjunto de interrogantes, insistiendo en la importancia de advertir la responsabilidad que nos cabe a todos en la educación de los niños, y para ponerle piso social e institucional a la escuela de su barrio, de su calle e impedir que se nos cuele todo el sistema por roído.

Entre las distintas interrogantes que recoge el documento original, llama poderosamente la atención la siguiente: ¿Será confortable

para los líderes emergentes en comunidades, municipios y pequeñas ciudades, aceptar su minusvalía en la conducción de sus seguidores organizados o no? El punto de inflexión se coloca entonces en la valoración que las comunidades hagan de su liderazgo local, y en el valor agregado que éstos puedan conferir en la conquista de más y mejores niveles de calidad de vida para quienes los sostienen y respaldan.

Con esta reflexión se invita a la construcción colectiva de escenarios prospectivos que, más allá de la visión del liderazgo estatuido, incluyan puntos de vista y respuestas de los actores del sector educativo.

### *La formación y la capacitación docente, eje ordenador de la transformación escolar*

La formación y capacitación, una de los áreas que ha sido ampliamente intervenida por distintas políticas públicas, se considera que no ha dado los frutos esperados, a pesar de los esfuerzos sostenidos que se han realizado a lo largo del tiempo para mejorar la calidad de los resultados educativos. En este ámbito se ha carecido de integralidad y se ha llevado a cabo a partir de un deber ser alejado de la cotidianidad del aula y desprovista, a veces, de estrategias específicas y contextualizadas.

Como elemento preliminar en el marco de esta constatación inicial, la autora pone de relieve que ya hoy es de común aceptación el papel estratégico de la educación para favorecer el desarrollo social, económico, la tolerancia y la cooperación internacional, además de contribuir a lograr un mundo más sano, más próspero y ambientalmente más puro.

En este contexto, la formación y capacitación docente cobra una significación especial, pues en buena medida en el docente descansan la gran mayoría de las responsabilidades formativas, de protección, orientación y cuidado de los menores que se le exigen hoy a las escuelas. Estas enormes responsabilidades contrastan con la disminuida importancia que se asigna a las condiciones y beneficios laborales, y con la subestimación del trabajo educativo que pone de relieve la contradicción entre lo que se dice y lo que se hace.

El estudio etnográfico que se adelanta corrobora estas afirmaciones y ratifica de nuevo la importancia de valorar adecuadamente la

formación de los docentes a la luz de las transformaciones que deberían producirse en el contexto escolar.

Una formación docente desvinculada de un proyecto escolar está condenada al fracaso en opinión de los consultados.

Diversos tópicos fueron objeto de análisis los que, articulados, permiten visualizar una demanda de formación que incluye elementos propios de la realidad social y de las nuevas exigencias propias de los cambios ocurridos en el entorno económico y de creación del conocimiento y que, al mismo tiempo, se distancia de las visiones tradicionales. Es así como, mediante el seguimiento de una lógica basada en el análisis de escenarios, se analiza: la concepción de la formación docente; las diversas concepciones sobre el trabajo docente; las funciones del docente para, a partir de allí, derivar en qué se debe formar y adelantar proposiciones en torno del cómo, dónde y cuándo realizar la actualización, para finalmente desembocar en el tratamiento de la mejora de la escuela y su vinculación con la calidad docente.

Al respecto podemos recoger sucintamente las siguientes ideas rectoras:

1. Las actividades de actualización y perfeccionamiento de los docentes se han entendido tradicionalmente como una serie de talleres u otro tipo de actividades episódicas, aisladas, desligadas del contexto laboral, concebidas a espaldas de las necesidades profesionales.
2. En relación a la práctica docente es posible diferenciar concepciones diversas sobre lo que debe hacerse:
  - a) Algunos en su discurso hacen hincapié en lo importante que es formar a los niños y jóvenes transmitiendo conocimientos, normas y valores de la cultura pública acumulada. A esta perspectiva la podemos categorizar como una visión “academicista con señales rogerianas”.
  - b) Otros defienden una perspectiva fundamentalmente técnica. La actividad profesional es más bien instrumental, dirigida a la solución de problemas mediante la aplicación rigurosa de teorías y técnicas científicas. Aquí el valor prioritario se le atribuye a la investigación científica, a las técnicas de enseñanza y a sus derivaciones tecnológicas.
  - c) Una tercera postura corresponde a los que podríamos agrupar en una perspectiva práctica en la cual se privilegia el contexto



como elemento determinante de una actividad compleja y multifacético. La formación en este caso se basa en el aprendizaje de la práctica, para la práctica y a partir de ella.

- d) Por último, encontramos el enfoque ideológico-político, cuyos defensores se manifiestan abiertamente inclinados a trabajar y desarrollar en la escuela una propuesta ética concreta, de justicia, igualdad y emancipación social en los procesos de enseñanza y en los programas de formación.
3. En relación a la definición de la función docente se concluye que al docente se le convoca para que cumpla multiplicidad de funciones. Se hace alusión a un estudio canadiense que logró sistematizar 400 subfunciones atribuidas a los maestros. Igualmente significativo es el pronunciamiento de un docente, en el cual señala que de las cinco horas de clase diarias, una la dedicaba al aprendizaje y el resto para solucionar problemas y conflictos en abierto reconocimiento a los problemas de orden social que penetran la escuela y que deben ser abordados.
4. Frente a un escenario tan complejo y cambiante como el que se vive en las escuelas y en el mundo de hoy, cabe preguntarse en qué se debe formar al docente para que pueda cumplir su papel satisfactoriamente. Al respecto se concluye que lo que añadirá valor a una persona es su capacidad para introducir una mejora en el producto o servicio, su capacidad de aprender de las innovaciones de los otros y su capacidad de adaptación a situaciones imprevisibles. En términos generales se le asigna el mayor peso a la identificación que el docente puede generar con su escuela, sus alumnos, la comunidad y profundizar su formación en el desarrollo evolutivo de los niños, la ética y los valores, así como el manejo de situaciones que se presentan en el interior de las escuelas, situaciones que muchas veces no se poseen herramientas apropiadas para solucionarlas: violencia, delincuencia, educación sexual, entre otras.
5. Todos coinciden en señalar que la prioridad de la actualización docente no está en las soluciones técnicas, sino en concentrar los esfuerzos en crear condiciones para cambiar la percepción y la actitud respecto de los maestros y su labor. La calidad profesional es inseparable de la calidad de vida. En el contexto de escasos incentivos el acceso a mayores niveles de conocimiento y calificación se dificulta.

6. En definitiva, la formación docente tiene que estar inscrita en el planteamiento de la mejora escolar, la construcción de una visión sobre ella, y determinada por el conjunto de docentes del plantel, ayudados por la comunidad, las autoridades del distrito y la zona educativa.

A manera de interrogante se plantea la necesidad de repensar la escuela y superar el esquema tradicional que hace depender todos los fracasos y males del maestro y su actuación.

¿Por qué no plantearse otro esquema diferente al de la escuela vigente? A partir de una realidad diferente a la de los cuatro pilares tradicionalmente aceptados: un docente, un aula, una disciplina, una sección y dos horas de clases. ¿Por qué no organizar el plantel de otra manera? La realidad nos dice que una escuela mediana de tamaño tiene unos 15 educadores, unos 300 alumnos, con diversos espacios para trabajar, con muchos saberes y culturas que conocer y con un entorno aprovechable para el aprendizaje.

Este repensar de la escuela sobre otras bases haría posible elaborar también un modelo de formación docente adaptado a las necesidades específicas de las poblaciones que hacen vida en esos centros escolares.

La temática de la formación docente se articula con la problemática que alude a la necesidad de adaptar nuestros centros escolares a las exigencias del mundo moderno, sin dejar de lado el reconocimiento de nuestra realidad sociocultural, lo que obliga a reflexionar e intentar precisar con claridad ¿cuál es el valor agregado que puede aportar la escuela de hoy para recuperar su contribución al conjunto de la sociedad?

### *El desarrollo de la participación y el papel de las comunidades en la vida escolar*

Es quizás en la temática que aborda las relaciones complejas con su entorno, donde cobra mayor importancia la noción de democratización, equidad, pertinencia de la escuela y relaciones con su entorno.

A partir de la indagación sobre el concepto de comunidad, desde la dimensión del ser y del accionar, se precisa una interpretación de la comunidad misma como conjunto de personas que comparte algo que las une entre sí, o por factores predeterminados ya sea por voluntad propia o no, a los que suele asociarse una referencia territorial que ha sido superada hoy por el impacto de las telecomuni-

caciones y la globalización en las relaciones que se establecen entre las personas.

Un segundo nivel del análisis avanza sobre el concepto de comunidad de actuación, que remite a la incorporación de la voluntad como el factor definitorio que se manifiesta en el deseo de compartir valores, concepciones y prácticas que integran al colectivo en la defensa de los intereses comunes que trasciende la noción de hacer las cosas con otros e implica formas de construcción de significados junto y en relación con otras personas. Alude esencialmente a la construcción del nosotros. Sujetos que se aceptan entre sí con los mismos deberes y derechos, donde las relaciones se establecen con base en reglas comúnmente aceptadas. Al ser iguales ante nosotros y ante la ley somos ciudadanos, elemento clave para la construcción de identidad y de la noción de comunidad.

Si extrapolamos estos conceptos a las comunidades educativas, se alude al contexto en el que se produce la acción y el efecto de una gestión educativa, a los vínculos establecidos y las interacciones que se producen entre los diversos actores que la constituyen, en función de contribuir y asegurar la formación de niños y jóvenes, permitiendo el desarrollo integral y su incorporación a la sociedad como ciudadanos.

Al indagar sobre la concepción generalizada de la comunidad educativa, se reporta que es frecuente detectar que a lo que más se aspira es que cada quien cumpla con el rol tradicionalmente asignado: los niños deben estudiar, los padres garantizar la asistencia, los maestros desarrollar su función pedagógica y prestar un apoyo puntual, los administrativos cumplir sus tareas, y la comunidad circundante poco tiene que ver con lo que acontece en el interior de la escuela, al igual que ésta no se involucra en las dinámicas propias de su entorno.

Entre los cambios en este accionar, que refiere esta aproximación a la temática, cabe resaltar que más que la iniciativa particular de los ciudadanos, es interesante observar cómo actores de la institucionalidad municipal cada día están en mayor interacción con la escuela, al igual que con actores institucionales privados, quienes actúan preferiblemente bajo la motivación de la responsabilidad social. Hecho que a futuro puede tener implicaciones en los cambios de la relación de la escuela con su entorno inmediato.

A mitad de camino entre quienes consideran necesaria una mayor participación de actores comunitarios articulados con el desarrollo

local, pero bajo el control de la dirección escolar; y, quienes consideran a la comunidad educativa integrada por sus miembros naturales, se plantea la organización de las comunidades y del control sobre la escuela en forma reglamentada por el Ministerio de Educación, con lo cual se establece un mecanismo homogéneo e indiferenciado de participación y de ejercicio de la contraloría social, tutelado por el organismo sujeto de control. En este contexto la participación, más que un derecho, se transforma en un deber de obligatorio cumplimiento, más allá de la voluntad de los involucrados a lo interno de los centros educativos.

Esta manera de concebir y promover la participación conduce a plantearse un conjunto de interrogantes ante un modelo de participación promovida desde el ente gubernamental como instrumento de contraloría social. ¿Cuánta autonomía alcanzan estas experiencias para controlar la gestión educativa, si están promovidas y monitoreadas por la misma entidad a la que deben controlar?; ¿hacia quién y qué se dirige el control?

Es importante, desde esta perspectiva, profundizar en cómo se concibe el rol de la organización social comunitaria en el marco de la democracia participativa y protagónica, cuando la posibilidad de incorporarse y participar en uno de estos espacios depende de la decisión de un funcionario gubernamental, el mismo que debería estar sujeto a control social por parte de la ciudadanía.

Las aspiraciones y demandas legítimas de los ciudadanos y comunidades organizadas, apunta el documento, exigen una presencia más activa del Estado, proporcionando respuestas efectivas para asegurar el cumplimiento de derechos. Ello debe pasar por un esfuerzo institucional para incrementar su capacidad de respuesta, proporcionar mejores servicios e instrumentar mecanismos que permitan hacer de lo público el espacio de construcción de políticas comunes con una amplia participación de distintos actores. En este caso se requiere pasar de la noción de orden social, como algo dado, a aquella concepción de ese orden como algo que se construye.

Muy a pesar del enfoque que predomina en las resoluciones ministeriales es posible desarrollar formas de articulación de la escuela con su entorno, a la vez de iniciativas de recuperación de la participación y el control en la gestión, que se apoyen en instrumentos legales que hoy brindan la oportunidad de ir elaborando esa nueva institucionalidad que da cabida a la participación ciudadana en el

marco de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) y de la ley del poder público municipal.

Particularmente, en relación con las escuelas, denota el análisis, procurar la integración entre los distintos centros educativos y sus proyectos situados en un ámbito territorial común o unidos por temáticas afines. En una misma localidad no debería cada centro ser concebido como una isla que se relaciona unilateralmente con actores comunitarios. La posibilidad de trabajar articuladamente en una dinámica de redes puede ampliar las posibilidades de una mayor interacción que dé lugar a aprendizajes organizacionales significativos, aportando un nuevo tejido social que descubra la capacidad de incidir en una dinámica de desarrollo local.

Al respecto, en consideración de la autora, es el momento de descubrir cómo los intereses propios se conjugan con los colectivos. La posibilidad de aprender y actuar colectiva y organizadamente para incidir en las políticas públicas. Es el momento para establecer puentes de diálogo e intercambio con los Consejos Locales de Planificación Pública para deliberar sobre asuntos concretos que apunten al logro de una educación de calidad, articulando esfuerzos políticos, programáticos en proyectos locales. Otro elemento que merece ser debatido y puesto de relieve es que la participación es un proceso que deviene de un acto voluntario, que remite a las condiciones que hace que los sujetos superen la noción de ser, para integrarse y formar parte de una dinámica social en la que se constituye como actor con capacidad para incidir en su entorno.

## **Conclusiones**

### *Un nuevo paradigma: punto de encuentro*

Al examinar el balance que se hace sobre la educación venezolana, particularmente en los niveles de preescolar, básica y media, e incluso las modalidades, encontramos grandes coincidencias en el enunciado de los problemas desde hace ya más de dos décadas. Es frecuente y casi reiterativo la similitud en el contenido de diagnósticos que hablan de deficiencias en la calidad educativa, el deterioro de la oferta, las deficiencias en la atención, la desactualización de la formación docente y la ineficacia de la capacitación; se alude también a la existencia de una práctica pedagógica inapropiada y se cuestionan, al

lado de estos grandes señalamientos, el centralismo, la burocracia, el corporativismo sindical, el partidismo y otros vicios que se fueron instalando en la administración pública a lo largo de casi veinte años.

Un nuevo paradigma comenzó a gestarse en torno del cual se aglutinaba el pensamiento de un sector significativamente importante de los educadores del país y que, en gran medida, se refleja en la visión emergente que, a grandes rasgos, hemos dibujado previamente. Descentralización, proyecto escolar, proyecto pedagógico de plantel y de aula, plan alimentario escolar, escuelas integrales, bibliotecas de aula, reforma curricular de la educación básica, reforma de la educación media, recuperación de las escuelas técnicas, educación polivalente en el trabajo y para el trabajo, recuperación de la educación técnica profesional, universalización de la educación preescolar y básica, autonomía escolar, ampliación de la planta física escolar, alargamiento de la jornada, participación comunitaria en la gestión, entre otros, son componentes de una nueva manera de entender la educación tanto en sus aspectos sociales como pedagógicos y culturales.

Si tomamos como referencia otras consultas sobre la concepción educativa de los educadores y actores políticos e institucionales vinculados al sector educativo, encontramos en todas ellas esa nueva manera de entender la educación, propia de la visión emergente, y verificamos la internalización de un discurso cualitativamente diferente al que se sustentó antes de los años ochenta. Hablan de ellos los documentos de la Asamblea de Educación (1998) y los de la Constituyente Educativa (1999), procesos de amplia consulta a la base magisterial, en donde se revelan enormes coincidencias. Del análisis de contenido es posible constatar que las proposiciones construidas por docentes, de todas las regiones del país que fueron convocados a emitir sus opiniones, no evidencian grandes disimilitudes respecto al cuerpo de ideas que sirvieron de soporte a los planteamientos iniciales de reforma educativa que se gestó en la década de los ochenta.

Una de las lecturas que se puede hacer de esta gama de coincidencia es que a pesar del discurso antagónico que predomina en la dimensión política, subyace un sólido consenso en torno de los problemas fundamentales de la educación nacional.

Es frecuente recurrir en los documentos oficiales al uso de términos tales como la nueva escuela, la nueva república, el verdadero hombre nuevo, la nueva democracia, la verdadera descentralización, conceptos todos cargados de la subjetividad política con los cuales

se intentan establecer diferencias entre las propuestas reformistas y las propias al proceso revolucionario, sin que se logren definir límites claros entre ambas posturas.

El eje del conflicto se ubica en la discrepancia de visión entre quienes consideran que la educación debe estar abierta a todas las corrientes del pensamiento, exenta de imposiciones e interpretaciones parciales de la realidad que atentan contra la libertad de pensamiento y el respeto a la diversidad, acusándose unos y otros de adolecer de la misma debilidad.

La controversia se profundiza cuando se revisan estrategias y programas referidos a la reforma institucional de los órganos del poder público y a la manera de organizarse para ejecutar proyectos y programas, como cuando se evalúan las estrategias puestas en prácticas, asociadas a formas no convencionales de ampliación de la oferta educativa como instrumento para la masificación de derechos educativos y como sistema de inclusión, particularmente en el diseño y la instrumentación de las llamadas Misiones.

En general, la situación se califica de estancamiento más que de regresión de las condiciones de partida, y las soluciones adelantadas, aun cuando algunas se les reconoce su efecto positivo, no han tenido la suficiente fuerza como para revertir radical y significativamente los indicadores educativos, a pesar de la leve mejoría que han experimentado en estos últimos años. Se insiste en la estrecha dependencia entre el mejoramiento de las condiciones económicas, políticas y sociales, y el mejoramiento de los resultados escolares, por consiguiente, para alcanzar mayor y mejor rendimiento es indispensable reducir el impacto de la pobreza en la población escolar. Todos los actores coinciden en reconocer la existencia de experiencias positivas y negativas que no han sido estudiadas suficientemente para sacar de ellas el máximo provecho, al arrojar información sobre lo que debe o no debe hacerse en educación. Al respecto, existe la opinión compartida de que muchas potencialidades y recursos están siendo mal aprovechados.

En definitiva, se coincide en señalar que calidad, eficiencia e inclusión siguen siendo los problemas a resolver.

A manera de conclusión sobre el conjunto de temáticas revisadas, cabe listar lo siguiente:

1. Se ratifica la necesidad de hacer el esfuerzo por despolitizar los espacios de encuentro para apostar por el diálogo y la construcción

- colectiva de un proyecto educativo con el cual se sienta identificado el conjunto de la población.
2. Se sugiere tejer la apertura del diálogo a partir de la temática relativa al papel de las instituciones, ante las desigualdades y el crecimiento de la pobreza, a fin de alcanzar consensos mínimos y comenzar a poner en práctica políticas que rompan la exclusión y permitan el aprovechamiento de la red educativa instituida, por cada vez más amplios sectores de población, en condiciones de igual de acceso y de oportunidades. Esta recomendación adquiere mayor fuerza cuando se aborda la educación superior.
  3. Los deseos de participación y desarrollo de los principios de corresponsabilidad, equidad y justicia social deben soportarse en la institucionalidad como vía para garantizar la participación equilibrada en las iniciativas que se desarrollen en el conjunto de los ciudadanos, teniendo en cuenta que nuestra realidad política muestra un escenario polarizado.
  4. Las instituciones y los actores públicos y privados tienen enormes esfuerzos por realizar para encontrar fórmulas de consenso que hagan posible superar los déficits, las desigualdades, y generar un clima de desarrollo del sector equivalente al que tuvo en el pasado, aprovechando la oportunidad que brinda la situación financiera del Estado, para alcanzar un acuerdo nacional más allá de la diatriba legal que permita poner en marcha un agresivo plan de recuperación de la educación nacional, al que pueda contribuir la inmensa masa de venezolanos formados en las aulas públicas a lo largo de las últimas décadas.
  5. La aplicación de políticas públicas fundamentadas en el principio de exclusión positiva deben ser cuidadosamente analizadas para evitar generar mayores problemas que los que se aspira resolver, por la puesta en marcha de programas educativos coyunturales que profundizan las desigualdades a partir de la oferta y del acceso real a las instituciones educativas instituidas.
  6. Cada vez cobra más importancia debatir sobre el rol de la promoción de la participación y de la contraloría social, sin que ello implique imposición, tutelaje o exclusión de sectores no afectados, a quienes los promueven, por parte de quienes deben ser sujetos del control social.
  7. Potenciar el ámbito local a partir de las instancias parroquiales y municipales puede constituir el camino para la construcción sóli-



- da de una institucionalidad local hoy debilitada, pero ello supone generar las condiciones para que estos vínculos y nexos, con los poderes instituidos a nivel subnacional, puedan ser fortalecidos.
8. Es impensable pensar en una transformación radical de las instituciones educativas si no se atiende, con la fuerza que requiere, el problema de la calidad de vida de los educadores, las condiciones laborales, así como la facilitación de los medios adecuados para acceder a las nuevas tecnologías y el poder, en un clima apropiado, ocuparse del autoaprendizaje y la autoformación.

### *La agenda educativa pendiente*

Más allá de la reflexión pedagógica, es necesario consolidar la visión emergente en educación, lo que a su vez permite apuntalar una agenda de transformación sobre la base de los acuerdos ya alcanzados y replantear la discusión en torno de aquellas cuestiones susceptibles de auspiciar un mayor equilibrio en la relación de la sociedad con el Estado, y fortalecer la gobernabilidad sobre la base de una visión compartida del contrato social y de la convivencia. Quedan pendientes de resolución temas como ¿a quién corresponden hacer qué en el sector educativo?; ¿quién decide qué enseñar?; ¿quién tiene el control de lo que se enseña?; ¿quién decide cómo y dónde? Cuestiones que remiten a la revisión de los límites entre lo público y lo privado, lo individual y lo colectivo con sus consecuentes implicaciones en la organización del aparato del Estado para cumplir esta importante función pública.

Como corolario también entran en la agenda de discusión sobre el modelo educativo cuestiones tales como ¿hasta dónde llegan las competencias y atribuciones del Estado?; ¿cuáles son los límites divisorios entre Estado y el Gobierno?; ¿cuáles son los márgenes de autonomía personal de los padres y representantes y de la organización escolar?; ¿cuál es el alcance de la democratización en el marco del Estado docente?; ¿qué corresponde hacer a los distintos niveles del Gobierno en el marco de un nuevo Estado Federal?; ¿cuál es el modelo federal apropiado a nuestra realidad?

El esfuerzo de transformación que reclama la educación venezolana es de tal magnitud que exige el concurso de múltiples actores del mundo académico, económico, social, comunitario, por nombrar solo algunos. Esta enorme responsabilidad es del conjunto del país,

trasciende ampliamente al cuerpo ministerial y al cuerpo docente, si queremos hacerla una realidad en el menor tiempo posible. Solo podremos superar la brecha cultural y tecnológica, y equiparar social y culturalmente al conjunto de la sociedad, particularmente a quienes menos tienen, abriendo el diálogo y propiciando el desarrollo de un amplio movimiento a favor de la educación nacional que haga posible capitalizar recursos humanos y financieros ahora desarticulados.

Repensar el proyecto educativo es la tarea a la que estamos obligados en beneficio del futuro del país. Y entre las cuestiones importantes que estimulan para insistir en darle continuidad a este esfuerzo, dirigido a constituir un foro de acercamiento, es justo reconocer que la necesidad de discusión, negociación y acuerdo entre posiciones encontradas está en el espíritu y la voluntad de todos los participantes de esta consulta.

Consistente con la visión participativa que anima este esfuerzo, se considera fundamental construir alianzas con sectores académicos y de la sociedad civil para profundizar en la construcción de una agenda alternativa para la educación venezolana, que parta de las propias comunidades, para que lo que de ella derive sea efectivamente el reflejo de las necesidades y aspiraciones educacionales del conjunto de la sociedad. Es necesario construir el discurso y la reflexión educativa desde sus bases e irradiar desde allí al ámbito nacional. Este es el reto que corresponde emprender a favor del diálogo y la tolerancia, la inclusión y la participación como herramienta para el remozamiento de la gobernabilidad y de la democracia.

## Referencias

- Asamblea Nacional de Educación: "Acuerdo nacional para rescatar la educación, propuestas para el debate", documento mimeografiado, Caracas, agosto, 2004.
- Asamblea Nacional de Educación: "Discursos y ponencias", t. II, Editorial Laboratorio Educativo, Caracas, s/f.
- Bravo, Luis, et. al.: *Educación nacional y gobierno democrático. Una revisión de las políticas públicas en educación ensayadas por los distintos gobiernos desde 1958*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación, Escuela de Educación, Caracas, 1996.
- Carvajal, Leonardo: *La asamblea nacional de educación ante el país y el nuevo gobierno*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1999.
- Casanova, Ramón, et. al.: *La reforma educativa. Estudio sobre el estado de la descentralización a fines de los años 90*, Cendes, Universidad Central de Venezuela, Editorial Melvin, Caracas, 1999.

- Casanova, Ramón, et. al.: *Venezuela después del liberalismo. De los consensos de la reforma de los años 90 a un nuevo contrato educativo*, Cendes, Universidad Central de Venezuela, Editorial Melvin, Caracas, octubre, 2004, mimeo.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre): *Un proyecto educativo para la modernización y la democratización*, vol. IX, Editorial Arte, Caracas, 1990.
- Consejo Nacional de Educación: *Educación y democracia*, estudio realizado por el Consejo Nacional de Educación al Informe de la Comisión Presidencial, Fondo editorial Ipasme, Valencia, Venezuela, 1997.
- Copre-Cinterplan: *La reforma educativa: la prioridad nacional*, Ediciones Cinterplan, Caracas, 1994.
- Diálogo Interamericano (Preal): "Propuestas sobre educación en el último quinquenio", resumen ejecutivo, N° 8, enero, 2001.
- Diario *Vea*: "Los logros son educación y salud", Caracas, junio, 2004.
- Dupla. Javier: "Temas para la Constituyente Educativa" <<http://ucab.edu.ve>>.
- Estaba, Elena: "Las políticas educativas de los últimos 20 años", ponencia en VII Jornadas de Investigación de la Escuela de Educación, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela, 2000.
- Fernández Héres, Rafael: "El impacto de tres generaciones de pedagogos en la educación venezolana del siglo XX", en *La educación venezolana. Historia, pedagogía y política*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación, Escuela de Educación, Caracas, 1996.
- Gibas, Anita: "Focus Group", Department of Sociology, University of Surrey, 1997.
- Graña, François: "Un acercamiento a los paradigmas en sociología" <<http://academic.uprm.edu/mvaldes/id31.htm>>.
- Hernández, Ana: "Sociedad y Educación".
- Ildis: "Taller de consulta sobre el papel del Estado", junio de 2005.
- Kitzinger J.: "Introducing focus groups", en *British Medical Journal* 311, pp. 299-302.  
<http://www.psych.auckland.ac.nz/psych/ugrad/stage3/319/319%20Readings.htm>.
- Luque, Guillermo: *La educación venezolana. Historia, pedagogía y política*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación, Escuela de Educación, Caracas, 1996.
- Manterola, Carlos: *Teoría y práctica para transformar la educación*, Unidad de Investigación, Escuela de Educación, Universidad Central de Venezuela, Talleres de Impresión Gráficas Tao, Caracas, 2001.
- Manterola, Carlos; González, Humberto: *El proyecto pedagógico de plantel*, Universidad Central de Venezuela, Proyecto Vargas, Talleres de Impresión Gráficas Tao, Caracas, 2000.
- Ministerio de Educación y Deporte (MED): "Aspectos propositivos del proyecto educativo nacional", Caracas, enero, 2001.
- Ministerio de Educación y Deporte (MED): Documentos regionales de la Constituyente Educativa, Caracas, 1999.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD): "La década de plata", documento en CD, mayo, 2004.
- Ministerio de Educación y Deporte (MED): *Memoria y Cuenta 2000-2001; 2001-2002; 2002-2003*, Caracas.
- Ministerio de Estado para el Desarrollo de la Economía Social: "Política social de la Revolución Bolivariana. Cumpliendo las metas del milenio", III. Cumbre de la Deuda Social, Caracas, junio, 2004.
- Morgan, D. L.: "Focus groups as qualitative research", Sage, Londres, 1988.
- Morin, Edgar: *Los siete saberes*, Unesco, 2000.

Mundó, Mabel: "Discontinuidad de la institución escolar y exclusión temprana", Cendes, Caracas, 2003, mimeo.

Mundó, Mabel: "Reflexiones sobre las buenas noticias en educación", en Informe Social 8, 2002, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Suplemento 2003, Caracas, diciembre, 2003.  
<<http://www.monografias.com/trabajos12/socyeduc/socyeduc.shtml>>



# Capítulo II

## EQUIDAD Y EDUCACIÓN EN VENEZUELA

### La buena educación para todos que todos queremos: ¿Cómo se piensa, cómo puede discutirse y qué hacer para acercarnos cada vez más a ella?

Luis Bravo Jáuregui

*La sociedad en la que todo el mundo encuentre su nivel propio  
y el debido reconocimiento todavía está por idearse y ponerse en marcha.*

Jacques Barzum

*(...) Y ¿por qué te voy a dar? Porque soy un hombre y pertenezco al género humano...  
y tengo hambre... Toma, toma, toma... ¿No es así, Pío? Me apresuro a decir  
que Pío Miranda es el novio crónico de María Luisa Ancizar, hermana de Plácido.  
(...) Pero la separación de poderes, la noción del debido proceso, la idea de un parlamento  
bicameral o la necesidad de un poder judicial independiente con seguridad se le antojan,  
en el mejor de los casos, una engañifa leguleya, ni siquiera una abstracción ilustrada.  
(...) Plácido no es un homme de système, como lo quisiera Pío. Lo de Plácido es  
la consigna populista —" Dame, dame, dame"; "Toma, toma, toma" y,  
sobre todo, la posibilidad de un desquite (...)*

Ibsen Martínez

### **Puesta en escena de la noción de equidad como principio de las políticas públicas en educación**

Equidad (latín: oequitate) (Igualdad, justicia, rectitud, imparcialidad)

1. Igualdad de ánimo.
2. Bondadosa templanza habitual; propensión a dejarse guiar por el sentimiento del deber o de la conciencia más bien que por el texto terminante de la ley.
3. Justicia natural, por posición a la justicia legal.
4. Moderación en el precio de las cosas, o en las condiciones de los contratos.

5. Calidad que consiste en dar a cada uno lo que se merece por sus méritos o condiciones.

Tenemos una sociedad que ha querido, desde siempre, que todos accedan a la escuela, a una escuela que constituye un sistema escolar nacional que debe sintetizar lo mejor que ofrecen los servicios públicos que hacen posible la promoción personal y social de los individuos y colectivos. Que la escuela que tenemos y la que queremos sea cada vez mejor, más igualitaria, más respetuosa del derecho humano a la educación, mejor orientada por el principio de equidad, es una premisa que colocamos como piedra angular de un discurso que quiere provocar la atención de los interesados en la reforma educativa en Venezuela. Escuela que es en rigor un sistema de instituciones diversificadas y graduadas, en niveles de acceso y prosecución, donde el venezolano pueda pasar razonablemente más de un tercio de su vida.

Invitamos a una discusión masiva respecto a lo que hay que hacer para que la escuela democrática permita el desarrollo personal pleno, que facilite la inclusión social de los escolarizados y a la vez sea posible el libre acceso y prosecución de quienes están fuera de ella. Es necesaria una escuela socialmente responsable, que atienda los requerimientos educativos de las mayorías y de las minorías.

Un sistema escolar gestionado desde el Estado, por intermedio del principio de equidad, viene siendo, a nuestro juicio, el elemento sustantivo de las políticas públicas que ha inspirado el Proyecto Educativo Nacional que tenemos los venezolanos desde, al menos, 1870, cuando por intermedio de un Decreto de Instrucción Pública se normó el derecho de las masas a la educación nacional, se enunció un sistema de financiamiento para tal aspiración y se sentaron las bases para un sistema administrativo que se corporizó en 1881 con la creación del Ministerio de Instrucción Pública. También, se sentaron nuevas bases para la educación popular que los venezolanos siempre hemos aspirado, principalmente desde la promulgación de las Constituciones de 1961 y 1999. Una educación ya propuesta por José María Vargas, Simón Rodríguez y Simón Bolívar, y muchos otros ciudadanos de excepción que miraron como posible en plena colonia y en los albores de la nacionalidad independiente, el acceso a eso que se llamaba y llama escuela, y que hoy se ha tornado en una red de instituciones de todo nivel y tipo que denominamos Sistema Escolar Venezolano.

Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta constitución. La educación la educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

Artículo 103. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario. A tal fin, el Estado realizará una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999).

Pero esas aspiraciones de todos y que definen lo que llamamos Proyecto Educativo Nacional, en ocasión de pasar de las intenciones a los hechos, y al potenciar el principio de equidad, políticamente tiene que resolver las distancias que puedan haber entre la igualdad de oportunidades, para la inclusión educativa y social de todos los ciudadanos, así como la igualdad de condiciones para aprovechar las posibilidades que brinda la escolaridad acumulada. Es quizás esto la contradicción más difícil de resolver, de todas cuantas rodean a la pretensión de una escuela equitativa, principalmente cuando corren los tiempos de restricción financiera para la educación, que suelen ser los de siempre, aun en los tiempos de explosión de la renta petrolera, como los que estamos viviendo desde el año 2002. Es una contradicción conceptual sustantiva, pero hay otra bien importante que tiñe la manera en que pensamos el debate por la equidad educativa, y es que sea, y de hecho es, altamente costosa en términos de tiempo, dinero y conocimientos. Una educación orientada a la inequidad sería, aunque impensable en términos históricos venezolanos, menos exigente y más barata que una que propicie la equidad como igualdad de condiciones u oportunidades, como la que nos ha ilusionado



a los venezolanos desde se cuenta con una renta nacional que la haría factible.

La mayoría aspira a una escuela, vista como sistema escolar, que permita el acceso equitativo de todos los ciudadanos a las opciones de formación y desarrollo personal que pueda facilitar. Esto se reconoce como un valor fundamental, en ocasión de evaluar las opciones existentes para que la educación sea mejor de lo que es. Incluso, quienes siempre han criticado a la escuela como mecanismo perturbador del sano desarrollo de los individuos y de la nación, hoy la reconocen como la mejor opción de socialización que el Estado puede propiciar (Este, 2005).

La occidentalización por la vía escolar convencional, no nos hace occidentales, cuando nos aproxima con ojos de envidia o codicia a ellos. Pero las escuelas y universidades, con todas sus crisis y su mundo están aquí, se han implantado como necesidad y alcabala social y hay que trabajar con ellas (Este, 2005).

Será la escuela siempre mejor de lo que es si logramos que el acceso a ella siga ampliándose, además de muchas otras cosas más, sintetizables en la idea de más y mejor educación para todos. En todo caso, que la matrícula del sistema escolar crezca equitativamente bajo niveles razonables de calidad instruccional, puede ser ocasión para una discusión que visualice mejores formas de gestión para la educación nacional, ello es: mejores formas de diseño y ejecución de políticas públicas hacia la educación escolar y extra escolar que potencien la inclusión de todos en los mecanismos institucionalizados para la creación de civilidad.

Este documento se inscribe dentro de las iniciativas que adelanta el Ildis para “promover la incorporación activa y dinámica de actores políticos, académicos, medios de comunicación, sociedad civil organizada, etc. a la generación, debate y sistematización de propuestas de política que favorezcan procesos viables y sostenibles que lleven a la justicia social y democracia en Venezuela” (Ildis, 2005a). Todo ello, partiendo de la idea de que sin unas políticas públicas hacia la educación, ordenadas a partir del principio de equidad, se hace inviable cualquier acuerdo social que invite a la justicia social y al desarrollo de la democracia.

Para transitar el camino que lleve a ese acuerdo social que vislumbramos, es imprescindible reconocer que existen actores comprometidos

dos con el desarrollo educativo, que expresan puntos controversiales y que es posible, al tiempo que reconocer las diferencias, crear un escenario donde se puedan procesar y establecer las pautas mínimas para el disenso y acuerdo creativos. Ese escenario puede estar en la zona de diálogo social que dibuja el objetivo general del proyecto “Diálogo para una agenda de reforma educativa”, cuyas aspiraciones se sintetizan en lo siguiente:

Estimular la reflexión a través de la promoción de espacios de diálogo entre actores sociales cuyos intereses confluyen en la educación, con la finalidad de contribuir en la formulación de un cuerpo de proporciones de reforma, fundamentadas en el análisis de las prioridades del sector educativo venezolano y las particularidades del entorno social, político e institucional del país (Ildis, 2005b).

Para alcanzar ese objetivo, tan articulado a las necesidades actuales del país educativo, pensamos en un documento capaz de alentar un área de concertación en torno de los problemas teóricos y prácticos que reclama la búsqueda de la equidad en la educación escolar en Venezuela, un documento que tenga las virtudes prácticas imprescindibles para la facilitación, coordinación, sistematización y motivación de la creación colectiva necesaria para definir un conjunto de proposiciones que hagan viable el destino equitativo del servicio público educativo.

### **La equidad educativa como problema de conocimiento y gestión de política pública**

No obstante, a pesar de la ruptura con el pasado, que animaba el proceso iniciado, en lo relativo a la función educativa, el movimiento constituyente de 1999 mantuvo a grandes rasgos los mismos derechos y obligaciones que ya estaban contemplados en la Constitución de 1961. Entre ellos vale destacar: la reafirmación de la educación como una actividad pública bajo el control del Estado, el reconocimiento de la igualdad de oportunidades educativas como derecho humano inalienable de la persona, la ampliación de la gratuidad y de la escolaridad obligatoria, y los aspectos administrativos, la concurrencia en la prestación del servicio tanto en lo relativo a la intervención del sector privado, como de los gobiernos regionales y municipales (Estaba, 2004a).

Si en algún territorio de la problemática educativa venezolana es posible encontrar espacios para el disenso respetuoso y para los acuer-

dos asertivos para el qué hacer, es en materia de aspiraciones para que el servicio escolar sea cada vez más igualitario e incluyente. Difícil es encontrar alguien, por muy opositor que sea al Estado que hemos podido configurar los venezolanos, que no concuerde en que lo que se hace y se ha hecho históricamente, en materia de equidad educativa, debe ser evaluado críticamente, “bien para potenciar los resultados o bien para reorientarlos en función de logro efectivo de las finalidades sociales, igualitarias e incluyentes que inspiran las transformaciones en el sector” (Estaba, 2004b). Es decir, que la equidad de la educación, como idea fuerza que cohesiona los esfuerzos que deben hacerse para que la educación sea cada vez mejor, nos une prácticamente a todos, principalmente cuando se desea democratizar el acceso y permanencia de las nuevas generaciones de venezolanos a los servicios públicos educativos que gestiona el Estado.

Forma parte de la naturaleza más íntima del Proyecto Educativo Nacional el que la educación escolar es un derecho inalienable de toda la población y que, cuando las circunstancias sean adversas para el ejercicio de ese derecho, el Estado y la población en su conjunto deben hacer los esfuerzos para que nadie se quede sin obtener 18 grados de escolaridad, según lo impone la Constitución de 1999, e incluso más, según lo viene planteando la tradición democrática que se impuso en 1958 por intermedio de un gigantesco esfuerzo de inclusión social y educativa, cuyo exponente más notable fue la Constitución de 1961, donde ya se coloca, en el centro de su oferta social, la posibilidad de agrandar permanentemente, y hasta universalizar, el acceso a toda la escuela, incluyendo la superior.

La Constitución de 1999, que deroga la de 1961, como consecuencia de la crisis terminal del sistema político constitucional del Estado centralizado de partidos que se consolidó al amparo de la Constitución comentada supra (1961), producto de una crisis institucional global de los poderes constitutivos del Estado, y que fue muy bien interpretada por el actual Presidente y motor de la Constituyente que produjo la nueva Constitución y un nuevo escenario político.

En la Constitución, en el Artículo 102, se le impone al Estado la obligación de asumir la educación como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad.

En consecuencia, declara constitucionalmente la educación como un servicio público tanto para el sector oficial y/ o privado.

Idénticamente establece que el Estado, con la participación de las familias y la sociedad, debe promover el proceso de educación ciudadana de acuerdo con la propia Constitución, estableciendo el derecho a la educación integral y a la gratuidad de la educación pública, hasta el pregrado universitario, y además sigue enfatizando el artículo 103 de la Constitución de 1999, que el Estado debe realizar una inversión prioritaria de conformidad con las recomendaciones de la ONU, y crear instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, y permanencia y culminación en el sistema educativo.

Reafirmando la concepción ideológica política de Estado docente como rector y supervisor del sistema educativo y escolar, obviamente en un marco de legalidad claramente establecido por el Constituyente.

Así mismo, señala aspectos novedosos referidos a la educación ambiental, los medios de comunicación y la formación ciudadana, la autonomía universitaria, ciencia, tecnología y deporte (Marín, 1999).

La idea fuerza, presente en la legislación que hemos tenido y en la acción positiva de la mayoría de los actores comprometidos con el destino altruista de la escuela venezolana, que promete la igualdad de acceso y prosecución de todos a toda la educación escolar posible, marca la historia de las representaciones que los venezolanos hemos hecho frente al qué hacer para que seamos mejores ciudadanos, más solidarios, menos pobres, y tengamos una presencia digna en el concierto internacional. Eso que en palabras de Simón Bolívar se sintetiza aproximadamente en la pretensión de que un buen Gobierno es aquel capaz de ofrecer la mayor cantidad de felicidad posible a todos y que el primer deber del Gobierno es la educación del pueblo. Es que la escuela (el sistema escolar como conjunto) se representa como la solución para todos los males de la República que hemos querido construir desde, al menos, 1810, si no antes. Es la escuela el lugar donde el venezolano se realiza como individuo y como ciudadano. Es la escolaridad el instrumento privilegiado para garantizar la cohesión social y la solución de los grandes problemas económicos y sociales que plantea el desarrollo de toda nación.

Lo anterior une a los venezolanos, con las diferencias razonables que pueden convivir en las sociedades democráticas que se han construido al calor de la civilización occidental, así se ha venido haciendo hecho real a nuestros ojos cuando menos. La zona de discrepancia se instala en materia de interpretación de lo que significa realmente equidad de la educación, en los costos que hay que pagar para lograrla, en el tipo de Estado que se necesita para viabilizarla, en la

dosificación eficaz y en la eficiencia de los esfuerzos que tienen que realizar los actores involucrados, además de las cosas que hay que dejar de hacer en el país para que todos seamos educados en términos de acumulación de una escolaridad que asciende hoy a los 22 grados (17 que sanciona la Constitución de 1999 y los 4 o 5 que introduce la política educativa actuante a partir de la instalación de la Misión Sucre). También se abre un espacio especialmente fértil para la discrepancia y la creación de ideas fuerza con la misma dirección, pero de sentido contrario, en la posibilidad de educar por intermedio del sistema escolar formalizado en la Constitución y las leyes, o por intermedio de instrumentos *ad hoc* extraescolares o para escolares como son, por ejemplo, las Misiones educativas que conocemos desde 2003. De igual modo es motivo de discrepancia la interpretación del Estado docente, respecto a la extensión de la noción de gratuidad del servicio escolar, la participación de la iniciativa privada y su carácter centralizado o descentralizado.

Podemos hablar de un espacio para la discusión, una discusión donde se incluyen tanto los eventos con los cuales estamos de acuerdo como aquellos con los cuales disentimos. En este trabajo se plantean una serie de interrogantes, así como un conjunto de aproximaciones de respuesta y nuevas interrogantes para encausar la discusión.

El discurso “bolivariano” ha estado unido, hasta ahora, a un planteamiento, vago, más bien emocional, de redención social, pero más recientemente trata de dársele mayor profundidad conceptual, asociándolo, caprichosa y hasta grotescamente, a la búsqueda de un contenido específico para el inefable “socialismo del siglo XXI”, que acaba de poner en órbita Hugo Chávez. El discurso de éste ha derivado, a lo largo de seis años, desde el planteamiento “humanista”, recurriendo mucho a la imaginaria cristiana, al antineoliberalismo, luego al anticapitalismo, para arribar, hace poco, a la proposición de “inventar el socialismo del siglo XXI”. Todo esto sobre el telón de fondo de un nacionalismo que ahora muestra altisonante acento antiimperialista, muy a lo Fidel Castro, dentro del marco de una creciente confrontación verbal con el gobierno de Bush. Pero, y hay que tenerlo muy claro, el principal activo del chavismo lo constituye el vigoroso y carismático liderazgo de Hugo Chávez, quien, por añadidura, generosamente lubricado por un petróleo de precios siderales, ha podido construir un enlace afectivo y emocional con millones de venezolanos en un plano que en ocasiones se acerca a lo mágico religioso (Petkoff, 2005).

## Una matriz analítica para ordenar el examen de políticas pública en educación bajo el principio de equidad de acuerdo a la perspectiva que discrimina varios proyectos históricos frente a la educación

Énfasis en la cobertura Énfasis en la igualdad	Élites/Educación para los mejores	Masas / Educación para todos
Oportunidades/Libertad de acceso y prosecución. Igualación natural	Proyecto: Meritocrático	Proyecto: Social Demócrata
Condiciones/ Compensación de desigualdades. Igualación inducida	Proyecto Social Cristiano	Proyecto: Chavista

La equidad refiere a los problemas que se plantean a un tipo de educación que domina en la esfera de lo público en las sociedades organizadas democráticamente. Equidad sería un recurso de formalización discursiva que indica que todos caben en la escuela instalada, y que cuando esto no es así, hay que producir los arreglos para que ocurra. *Aguas abajo*, mejorando las condiciones de los individuos y colectivos para puedan acceder a la escuela, incluso compensando las desventajas, sociales y personales que puedan tener, mediante acciones afirmativas de discriminación al revés. Favoreciendo a los desventajados, compensando lo que impide la igualdad frente a las oportunidades de crecer socialmente por intermedio de la acumulación de escolaridad y saberes útiles certificados por el Estado, creando mecanismos para que las desventajas se tornen en ventajas para entrar y permanecer en una institución que puede crear barreras para los desfavorecidos en la estructura social. *Aguas arriba*, flexibilizando los mecanismos instalados para la cohesión y desarrollo de las instituciones, o creando instituciones capaces de crecer cualitativamente, asegurando la entrada de la mayor cantidad de personas posible a la escuela; desarrollando una educación de masas que impida la segregación de los que menos tienen, a la vez que evitando que los grandes números desgasten la calidad de los aprendizajes que se pueden lograr en medios educativos instituidos: cosa difícil, pobremente demostrada en la realidad de los hechos y escuelas que tenemos, pero que resulta imprescindible en el terreno de las aspiraciones que se ponen en juego a la hora de la producción de políticas públicas que favorezcan

la inclusión masiva de los venezolanos, sin sacrificios innecesarios de la calidad de la instrucción a nivel de las personas/individuos.

### **Más allá de los deseos**

#### **La operación del principio de equidad en términos de escolaridad**

Una de las zonas más conflictivas, en ocasión de tomar decisiones políticas frente a la necesidad de masificación de la escolaridad, al menos mientras tengamos una sociedad que crece demográficamente a un promedio de 1,8% interanual, radica en la opción de crecimiento ilimitado del aparato escolar y de las instituciones, y la calidad del servicio que se presta. Esto está muy lejos de poder resolverse, tenemos que convivir con esa contradicción y aceptarla, hay que crecer mientras la base demográfica se expanda, y hay que hacer todo lo posible para que las instituciones se desarrollen en la prestación de un servicio público cada vez mejor y propiciador de una buena formación académica del mejor nivel posible, y un comportamiento responsable social e individualmente.

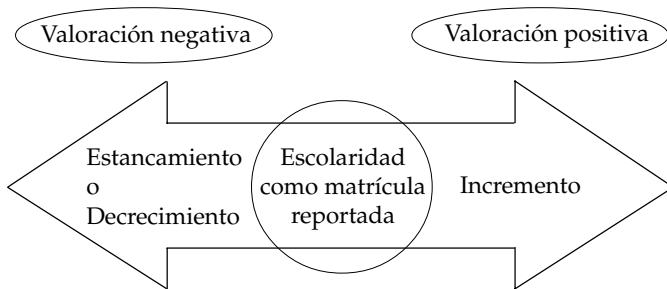
Teóricamente, va a resultar muy difícil resolver esa contradicción, si es que lo es y no es un espejismo producido por la ignorancia que todavía tenemos respecto a los hilos más delgados que mueven la escolaridad de masas. Lo más lúcido puede ser pegar el oído a la tierra y pulsar lo que hacen las buenas instituciones que tenemos, y ayudarlas a crecer y multiplicarse. Hay que ensayar infinitas vías para crear experiencias novedosas como pudieran ser, incluso, las Misiones educativas, pero sin ahogar lo bueno que se hace y sin producir expectativas engañosas.

Se trata de producir algunas evidencias respecto a la manera de cómo se ha desarrollado la escolaridad en Venezuela durante en el período 1999-2004, concentrando la atención en sus indicadores más importantes, asociados a la matrícula<sup>1</sup> global del sistema escolar y a su distribución entre los niveles y modalidades.

---

1. Es absolutamente cierto que la variable escolaridad de un país puede ser evaluada/ estudiada por intermedio de una variada gama de indicadores, pero en el marco concreto de esta investigación se reduce a la matrícula total del sistema y sus distribución entre los niveles y modalidades, porque es el dato más sólido con que se cuenta en el país, y el que tiene mayor tradición y estabilidad en cuanto a su configuración. Es decir, la matrícula escolar es la que reportan los ministerios (o sus equivalentes históricos) mediante un cuadro que acompaña a las Memorias y Cuentas que presentan al

Reduciendo al mínimo posible las valoraciones a que haya lugar, nos comprometemos a crear las condiciones para un juicio respecto a la dirección y sentido de un Proyecto Educativo Nacional que tiene como eje central el logro la escolaridad plena de la población. Para ello, se harán las valoraciones respecto a la dinámica misma de la escolaridad que se revela en el manejo cuantitativo y cualitativo que haremos de la información recolectada, aplicando una matriz que bien puede ser descrita dentro de los siguientes extremos de tensión política:



Según lo cual, y dejando de lado las consideraciones de rigor respecto a la calidad<sup>2</sup> de la instrucción que propician las escuelas de cualquier tipo, si la dinámica escolar tiende al crecimiento, hay un

---

poder legislativo desde, al menos, la década de los ochentas del siglo XIX, cuando se creó el Ministerio de Instrucción Pública. Además, alrededor de la producción de esa información, se ha instalado una experticia técnica que, pese a las lesiones sufridas a lo largo de nuestras turbulencias históricas, ha probado competencia y honestidad en sus funciones para decirle a las instituciones del Estado y a los individuos sobre el decurso real de la escolaridad medida por la cantidad de venezolanos inscritos en la escuela nacional. En ocasiones, la información pueda haber resultado temeraria, pero en los años subsiguientes se reparan las lesiones. Es el caso del año 2003, donde la serie estadística de matrícula total del sistema, se perturba por la inclusión de las Misiones educativas que no eran, en rigor, escolaridad tal cual se define en la Constitución y las leyes de la República, pero en el año 2004 se repara el desaguizado, dejando de lado esa contabilidad o incluyéndola en los componentes del sistema donde se ha producido la integración de las Misiones educativas al aparato escolar, constitucionalmente sancionado. Cosas como esas han ocurrido en más de una ocasión, pero la tecnoburocracia ha sabido resolver el problema, produciendo la información que reclama el criterio metodológico de seguimiento histórico que solemos manejar los investigadores del área.

2. Esta opción metodológica puede resultar una herejía puesto que la mayor parte de las evaluaciones que se tienen respecto al éxito o fracaso de las políticas públicas ensaya-



correlato positivo entre políticas y realidad, reflejado por los indicadores de matrícula. Es una premisa central de esta investigación que el crecimiento del sistema escolar, por intermedio de la matrícula, es el objetivo central de la política del Estado venezolano hacia la educación, y forma parte el eje central de lo que repetidamente hemos llamado el Proyecto Educativo Nacional, donde se encarnan las aspiraciones más sentidas de la venezolanidad. Si, por el contrario, se visualiza estancamiento o decrecimiento, absoluto o relativo a un parámetro bien definido, estaríamos ante la posibilidad de valorar negativamente el correlato entre políticas públicas y realidad, independientemente de la apreciación que podamos hacer respecto a la calidad de la educación que se logra en las instituciones reales. Esto último ameritaría estudios complementarios que haremos en otra ocasión, utilizando lógicas metódicas distintas a las utilizadas para este trabajo. Por lo pronto, nos limitamos a crear las condiciones para que el período 1999-2004 pueda ser apreciado en sus justas dimensiones cuantitativas y cualitativas, para saber si lo que dice la Constitución de 1999, las leyes y el discurso oficial, se traduce en realidades totales o parciales, de acuerdo a nuestra interpretación de los rasgos más profundos de la cultura nacional, cara al servicio educativo que generan las escuelas reales.

### **La escolaridad total del sistema escolar Sumatoria de la educación esencial-obligatoria y superior, 1999-2004**

Según lo recopilado en el cuadro 1, se puede decir, con muy escaso lugar para las dudas, que el Sistema Escolar Venezolano (SEV)

---

das para la educación nacional tienen como premisa fundante que lo que verdaderamente importa es saber si el sistema escolar forma para algo, sea lo que sea, llámese dignidad, requerimientos del aparato productivo, nacionalidad, proyecto revolucionario o cualquiera de las consignas que cotidianamente iluminan la actividad científica en materia de educación. No desechamos esa opción, apenas la postergamos por razones puramente pragmáticas, pues las fuentes de información válida y confiable que disponemos, la que podemos por nuestros medios acceder, tienen la limitación de que lo mejor que ofrece es información relativa a matrícula. No obstante, tenga la seguridad el lector que lo poco que ofrecemos en términos de calidad, un tipo de calidad que es la de la capacidad del sistema para producir inclusión social, se maneja dentro de los estrictos criterios de la información evaluativa, crítica y reflexiva de lo que se ha dado en llamar, en nuestro medio científico, investigación cualitativa.

muestra un tendencia expansiva a todo lo largo del período, y que en el año 2004 se recupera algo después de la contracción real de 2003 frente a 2002. Así apreciamos la capacidad que tiene el SEV para hacer cumplir los propósitos de inclusión social que impone la Constitución de 1999 y el entramado legal vigente. La tendencia que exhibe la escolaridad, como conjunto que incluye la matrícula total del sistema, es positiva, afirmación que se comporta en adelante como criterio base para realizar los análisis del comportamiento de la escolaridad de acuerdo a su distribución por los componentes desagregados del sistema escolar.

Cuadro 1

**Escolaridad total del sistema escolar, según matrícula reportada por los Ministerios de Educación y Deportes y Educación Superior**

	Escol.	Variación	Variación	Total	Variación	Variación	Total	Variación	Variación
	Total	% Interanual	% entre 1999 y 2004	matrícula Oficial	% Interanual	% entre 1999 y y 2004	Matrícula Privada	% Interanual	% entre 1999 y 2004
1999	7071343	0		5548525	0		1655895	0	
2000	7325662	3,6		5843252	5,3		1589181	-4,0	
2001	7799637	6,5		6230860	6,6		1705574	7,3	
2002	8210450	5,3		6617944	6,2		1697497	-0,5	
2003	8240881	0,4		6764748	2,2		1898772	11,9	
2004	8593349	4,3	21,5	7378504	9,1	33,0	1723306	-9,2	4,1

Fuentes:

Años 2000 a 2004; MED (2005) *Memoria y Cuenta del MED* correspondiente a 2004. Cuadro I.1 Capítulo VIII. Estadísticas educacionales, p. 895. Versión en CD, presentada a la Asamblea Nacional en febrero de 2005.

Año 1999; MED (2004) *Memoria y Cuenta del MED* correspondiente a 2003. Cuadro I.1 Capítulo X. Estadísticas educacionales, p. 723. Versión en CD, presentada a la Asamblea Nacional en febrero de 2004.

Variaciones porcentuales interanuales, cálculos propios.

1999-2001. *Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación Superior* (2002) Anexo estadístico, Departamento de Estadística del CNU-OPUS, versión fotocopiada en papel, sellada por el Despacho del Ministro.

2002-2003. *Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación Superior* (2004) Anexo estadístico. CD 2004. *Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación Superior* (2005) Anexo estadístico. Versión en CD.

El sistema como conjunto (como sumatoria de la educación esencial y la superior) crece, y la inclusión social que genera también suponemos que lo hace, pero esa expansión no es equilibrada ni en términos equivalentes al discurso oficial, ni a las expectativas de

inclusión social que levanta el proyecto político hegemónico en la actualidad. Se alcanza el nivel histórico más alto al escolarizarse 33% de la población como puede verse en el cuadro 1, rompiéndose una tendencia contractiva que se inicia en 1988 cuando la escolaridad reportada baja 32,2 % del máximo histórico de 32,5%, alcanzado el año anterior. Pero si se considera que en seis años apenas se ha avanzado 0,5%, del máximo histórico señalado para el año 1987, no estamos ante un avance significativo respecto a la discursividad oficial y a las circunstancias favorables de renta que hemos disfrutado sostenidamente. Porque se trata de seis años y no de cinco, como tradicionalmente se establece para las comparaciones entre los gobiernos; si consideramos que en el anterior *boom* petrolero, aun siendo bastante más reducido en magnitud y duración, el incremento de 0,5% es bastante más bajo que 4,7% de incremento experimentado en los cinco años que median entre 1973-1977. Es apenas una variación positiva frente a la negativa de -0,8%, ocurrida entre 1994 y 1998, pero nada espectacular si se considera que el precio del barril de petróleo estuvo alrededor de los 10 dólares, mientras que durante este período promedia los 30 dólares o más. Si consideraríamos el período 1994-1999 la diferencia sería aún menor, sobre todo si sabemos que los incrementos de la escolaridad dependen de la construcción (diseño, edificación y puesta en marcha) de instituciones que se realiza en períodos prolongados anteriores y no en el considerado. Estamos diciendo que los incrementos experimentados por la escolaridad durante los seis años en cuestión se explican, en buena medida, por la construcción de instituciones ocurrida en el período 1996-1998.

Cuadro 2

**Población y escolaridad, apreciada por matrícula inscrita y reportada en todos los niveles y modalidades del SEV**

Años	Matrícula total	Variación %	Población total	Variación %	Porcentaje de Población
1957	780487	8,0	6745967	4,1	11,6
1958	817488	4,7	7017005	4,0	11,7
1959	1044895	27,8	7295039	4,0	14,3
1960	1265231	21,1	7578911	3,9	16,7
1961	1453587	14,9	7869460	3,8	18,5
1962	1538332	5,8	8167458	3,8	18,8
1963	1606148	4,4	8471648	3,7	19,0
1964	1659083	3,3	8780771	3,6	18,9
1965	1739137	4,8	9093571	3,6	19,1

1966	1826231	5,0	9405679	3,4	19,4
1967	2037746	11,6	9717939	3,3	21,0
1968	2120795	4,1	10036894	3,3	21,1
1969	2216398	4,5	10369096	3,3	21,4
1970	2371187	7,0	10721092	3,4	22,1
1971	2567433	8,3	11093557	3,5	23,1
1972	2734962	6,5	11482124	3,5	23,8
1973	2894038	5,8	11885784	3,5	24,3
1974	3018928	4,3	12303526	3,5	24,5
1975	3303800	9,4	12734340	3,5	25,9
1976	3565312	7,9	13188692	3,6	27,0
1977	3829639	7,4	13667255	3,6	28,0
1978	4043200	5,6	14154330	3,6	28,6
1979	4173380	3,2	14634220	3,4	28,5
1980	4302972	3,1	15091222	3,1	28,5
1981	4492076	4,4	15515285	2,8	29,0
1982	4656254	3,7	15916874	2,6	29,3
1983	4855531	4,3	16311069	2,5	29,8
1984	4914953	1,2	16712952	2,5	29,4
1985	5103795	3,8	17137604	2,5	29,8
1986	5411720	6,0	17590455	2,6	30,8
1987	5873727	8,5	18061452	2,7	32,5
1988	5970162	1,6	18542449	2,7	32,2
1989	6109046	2,3	19025297	2,6	32,1
1990	6137846	0,5	19501849	2,5	31,5
1991	6330326	3,1	19972039	2,4	31,7
1992	6547986	3,4	20441298	2,3	32,0
1993	6706926	2,4	20909727	2,3	32,1
1994	6621168	-1,3	21377426	2,2	31,0
1995	6613553	-0,1	21844496	2,2	30,3
1996	6855137	3,7	22311094	2,1	30,7
1997	6794091	-0,9	22777151	2,1	29,8
1998	7008692	3,2	23242435	2,0	30,2
1999	7029477	0,3	23706711	2,0	29,7
2000	7303155	3,9	24169744	2,0	30,2
2001	7814371	7,0	24631900	1,9	31,7
2002	8253735	5,6	25093337	1,9	32,9
2003*	8175115	-1,0	25553504	1,8	32,0
2004	8593349	5,1	26011853	1,8	33,0

Fuentes y notas:

Matrícula:

1957-1998 (Memoria del Ministerio de Educación).

1999-2003 (Memoria de Ministerio de Educación Cultura y Deportes; 2002-2003 Ministerio de Educación Superior-MES).

2004 (Memoria y Cuenta MES y MED. 2004/5 Versiones en CD, de las presentadas por los Ministros a la Asamblea Nacional, febrero de 2005).

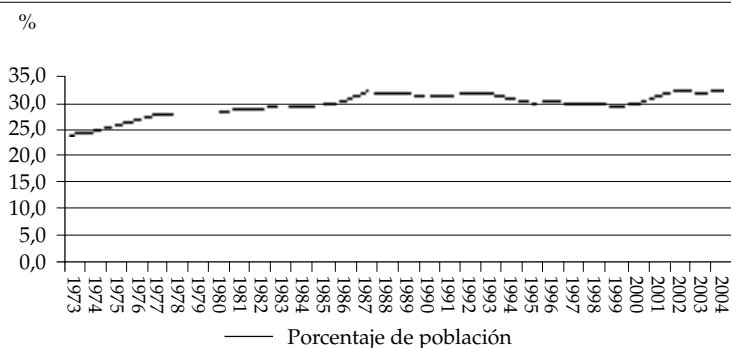
Población:

1957-2005 [Instituto Nacional de Estadística (2002). Población en Venezuela 1950-2005

<[www.oci.gov.ve/ine/poblacion/distribucion.asp](http://www.oci.gov.ve/ine/poblacion/distribucion.asp)>

\*Nota: En el año 2003 ocurre una circunstancia muy especial que tiene que ver con la incorporación de la matrícula de las misiones educativas a la contabilidad del sistema escolar. De modo que lo que hicimos, para componer esta cifra correspondiente al año 2003, fue restar la matrícula registrada en los cuadros que utilizamos habitualmente (No. 1 Estadísticas MECD y Proyección de la variable matrícula. Estadísticas OPSU-MES), anotada en los cuadros correspondientes a la Misiones que aparecen en las propias memorias del MECD y del MES.

Gráfico 1  
**Variación de la matrícula total del sistema escolar  
 frente a la población total**



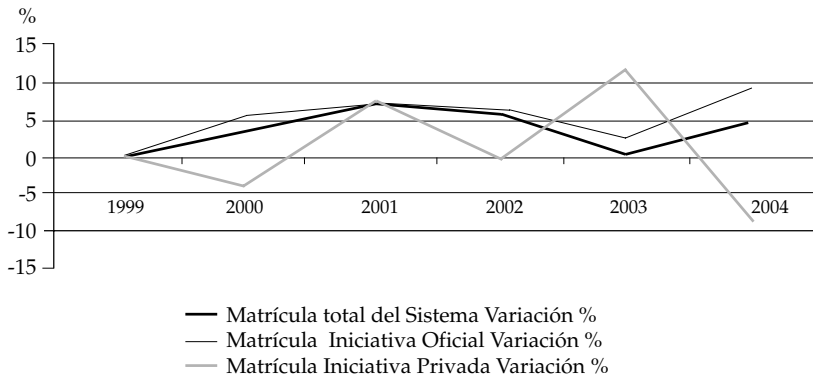
Fuente: cuadro 1.

Tampoco hay una correspondencia entre expectativas de inclusión y lo que efectivamente muestran las tendencias plasmadas en la información que se procesa en el cuadro 1, cuando el crecimiento del conjunto no es evidente en una de sus partes más importantes, de aquella constituida por aproximadamente 30% histórico, que correspondía a la iniciativa privada. Ese componente del sistema no sólo no crece igual que el total del SEV, sino que se contrae en -9,2%, cifra negativa sin precedentes en la historia de la educación nacional que conocemos, lo cual nos hace pensar que si la demanda de la educación típicamente privada, baja, la lucha por los cupos en la oficial se hace más fuerte, perjudicando a los sectores tradicionalmente atendidos por la iniciativa oficial.

En cualquier caso, independientemente de las causas que tiene la contracción de un componente esencial del sistema escolar, veamos el gráfico que sigue, como demostración de las afirmaciones realizadas hasta el momento.

Se visualizan las tendencias aludidas. Vale decir que el sistema crece más entre 1999-2002, que en los años siguientes, y que la variación interanual de la iniciativa oficial es la responsable de ese crecimiento, porque la privada muestra variaciones decididamente negativas.

Gráfico 2

**Matrícula total del Sistema Escolar, variación % interanual**

Fuente: cuadro 1.

**Más allá de los deseos****La operación del principio de equidad en términos de financiamiento estatal**

Estamos al tanto de una discusión de larga data donde se coloca al principio de equidad, en el acceso y prosecución de los alumnos, como el criterio fundamental de análisis de los esfuerzos financieros que realiza el Estado para cumplir los compromisos nacionales e internacionales.

Podemos considerar desde las voces que claman por poner especial atención a los desafíos que encara el país en cuanto a la sociedad del conocimiento y la globalización de los procesos de creación de riqueza a nivel planetario, hasta aquellas otra voces que proponen fórmulas relativamente novedosas para búsqueda de opciones de financiamiento educativo no tradicionales, sin descontar las resoluciones de los organismos internacionales vinculantes donde la equidad y la búsqueda de opciones no tradicionales forman parte del corazón mismo de lo que mueve a reunir la experticia regional, como es el caso de Unesco/Cepal:

Considerando que la educación es un derecho y un aporte al desarrollo en su dimensión ética, social, productiva, cultural y política; que los paí-

ses de la región han hecho esfuerzos significativos en materia de reformas educativas y asignación de recursos financieros para mejorar la calidad de la educación en un marco de equidad.

Decide realizar las siguientes actividades, en conjunto con la Unesco:

1. Profundizar el análisis relativo a alternativas novedosas de financiamiento y gestión de la educación en la América Latina y el Caribe y fomentar la formulación de agendas de políticas públicas que faciliten el cumplimiento de las metas acordadas por los países en materia de educación (Cepal/Unesco).

Los vínculos entre la necesidad de conciliar la expansión equitativa de la educación y las improntas de la existencia de un mundo cada vez más exigente y competitivo en materia de calidad educativa, han presionado al Estado venezolano a invertir fuertemente en la educación que se produce dentro del sistema público de instrucción escolar, como bien lo señaló en su momento Fernando Reimers:

El Estado venezolano ha asignado una porción creciente de recursos a la educación. La educación como porcentaje del gasto de gobierno aumentó de 18% en 1965 a 21% en 1988. En 1983 el gasto educativo comenzó a declinar en términos reales. Como porcentaje del Producto Nacional Bruto, el gasto educativo aumentó de 3,3% en 1970 a 4.5% en 1988.

80% del gasto público en educación proviene del gobierno central y el resto de los gobiernos estatales, municipales y de entidades autónomas. El Ministerio de Educación administra directamente 58% de todo el gasto público en educación, las instituciones de educación superior administran 28% y las entidades autónomas (p. j. Biblioteca Nacional, INCE) administran otro 10%; 6% es destinado a construcciones escolares por Mindur y FEDE.

Una tercera parte de todo el gasto del Ministerio de Educación se destina a planificación y soporte administrativo, y las dos terceras partes restantes se asignan directamente a niveles específicos educativos.

En 1988, el gasto corriente en educación se distribuía así: 24% para educación pre-primaria y básica, 5% para secundaria y 36% para educación superior. Esto subestima el gasto para educación superior puesto que excluye los gastos de Fundayacucho y del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas que financia investigación y formación de post-grado. El financiamiento de escuelas estatales y municipales es a través de transferencias del gobierno central al gobierno estatal. El Ministerio de Educación subsidia escuelas que matriculan estudiantes pobres (por ejemplo las escuelas Fe y Alegría).

El financiamiento privado de la educación consiste en pago de matrícula por parte de los alumnos. Hay mucha variación en la cantidad pagada por matrícula. Algunas escuelas como Fe y Alegría no cobran matrícula, pues

son subsidiadas por el Estado. Universidades públicas tienen matrículas nominales, universidades privadas cobran matrículas que varían de institución a institución.

Las universidades públicas generan sólo 3% de sus ingresos con matrículas y ventas de servicios, el resto es financiamiento público (Reimers, 1991).

Mucho más se podría decir y sugerir, sobre todo, respecto al quid de la cuestión, como es que la equidad es, y debe ser, el criterio base para la formulación y ejecución de las acciones prácticas para la creación del soporte financiero de la educación pública, cuando la equidad se asimila a la pretensión de igualdad plena para el acceso y disfrute del servicio educativo escolar. No obstante, es posible agregar que lo más importante se relaciona con las contradicciones que podrían darse en la realidad respecto a la concepción del financiamiento a la educación, sobre todo cuando ella se concibe con igualdad de oportunidades para todos, o cuando se piensa como una oportunidad con equidad. La igualdad de oportunidades es más fácil de cubrir financieramente y deja más espacio para el desarrollo de políticas autónomas por parte de las instituciones reales; mientras que la igualdad de condiciones supone la masiva intervención compensatoria del Estado en la creación de condiciones paritarias entre los individuos, lo cual supone acciones afirmativas casi de discriminación "al revés", secundarizando a los más favorecidos. También, eso que llamamos igualdad de condiciones, implica la inversión de masas enormes de dinero para favorecer a los peor situados en la estructura social que, a la vez, están peor habilitados por la educación social que reciben. Es que igualar condiciones, a pesar de que se haga por lo bajo, vale decir, bajando las expectativas de los resultados de proyectos concretos para la igualdad de condiciones para el ejercicio de la libertad para el acceso y prosecución en la escuela, supone un tratamiento de compensación social de alta demanda de dinero constante y sonante. De otro modo ese tipo de igualdad no traspasa los duros límites de la retórica fácil.

Las recomendaciones de los organismos internacionales, las tendencias visibles en el juego de actores que se mueve en el mundo de las decisiones, parecen estar favoreciendo la concepción de equidad como igualdad de condiciones, pero ello entra en conflicto con las demandas crecientes que muestran las tendencias demográficas, que en el caso de Venezuela suponen un crecimiento interanual promedio de 1,8%, y una expansión importantes de la pobreza, que en Venezuela



puede haber llegado a 70% de la población. Hay más gente pobre que demandaría inversiones gigantescas del Estado para hacer que sus condiciones reales de acceso y aprovechamiento del servicio público educativo escolar sean paritarias con los más favorecidos. Esa es la piedra angular de la cuestión, que tiene que ser teórica y prácticamente resuelta; mientras tanto, valga el siguiente examen de la información que ofrece el Sisov como indicaciones del comportamiento del Estado venezolano en materia de financiamiento, visto como una contribución de las implicaciones que podría tener la resolución política de la contradicción aludida, en correspondencia con los señalamientos anotados respecto al ámbito problemático que rodea las decisiones que puede construir el Estado para que el financiamiento educativo realmente sea equitativo, más allá de la retórica de ocasión.

### **Inversión pública o gasto en educación como porcentaje del PIB**

Como se ha reiterado [en Chile] el gasto público en educación se ha recuperado muy significativamente durante la década de los noventa, para frenarse nuevamente en los años 2000 y particularmente 2001. Con todo, el gasto público en educación no ha recuperado los niveles alcanzados a principios de los setenta ni como porcentaje del PIB –como se ha visto, actualmente el gasto público en educación es aproximadamente 4,2% del PIB, mientras en 1971 alcanzó 6,5% del PIB y en 1970 era de 5,1% del PIB–, ni como gasto por alumno.

La disminución relativa del gasto público en educación con relación a principios de los setenta ha sido compensada en parte con el fuerte incremento del gasto privado en educación, consecuencia a su vez de la política general de privatización de la educación seguida a partir de 1981 especialmente. Es así que el gasto total en educación actual es probablemente similar hoy día al alcanzado a principios de los años setenta. Como se ha dicho, entonces el gasto público era del orden de 7,0% del PIB. No se tienen antecedentes del gasto privado, pero es probable que el mismo no haya superado entonces 1% del PIB. Actualmente, como se ha visto, el gasto público ha bajado en términos relativos a 4,2% del PIB, pero el gasto privado alcanza 3,3% del PIB, con lo cual el gasto total en educación supera 7,5% del PIB en la actualidad (Colegio de Profesores de Chile/Cenda, 2001).

Habitualmente, al menos en nuestro medio, el indicador más utilizado en ocasión de definir los montantes ideales de la inversión pública en educación, se relacionan con su peso en la conformación de la sumatoria de la producción nacional a precios constantes en un

año fiscal determinado (PIB). Se presume, tal cual ocurrió en el año 1999, cuando se discutió la posibilidad de incluir una pauta en el texto constitucional que sancionara 7% como proporción marcador para la gestión pública de la educación, que ese porcentaje expresa el ideal del compromiso del Estado (actuando como Estado docente) en términos financieros<sup>3</sup>. Al final no se tradujo la preocupación en un texto efectivo; sin embargo, se convirtió en un tópico, que renovó una tradición muy presente dentro del discurso académico, preocupado y ocupado por la educación y en la crítica pedagógica, el considerar ese porcentaje como criterio de evolución del peso que tiene el gasto público en educación dentro del conjunto del gasto que hace el Estado.

Para comenzar nuestro análisis en cascada, para transitar un camino que tiene a este indicador como el más general de todos los que vamos a manejar, podemos afirmar que, en primera instancia, todavía estamos lejos de expresar el ideal anotado, pues 5,3% es el porcentaje más alto alcanzado en la serie plasmada en el cuadro 3. En efecto, la tendencia más visible es al crecimiento sostenido, con un ritmo más fuerte a partir del año 1999. Se gasta más en este Gobierno que en el precedente; no obstante, es de señalar que en el período 2001-2002 la tendencia se estancó y disminuyó durante el año 2003. Aunque es de reconocer que, como tendencia, la proporción del gasto frente al PIB nacional, crece la proporción, sin llegar al ideal en juego, pero superando la tendencia mostrada por el Gobierno anterior. No obstante, al interior mismo de la serie correspondiente a este Gobierno, hay muestras de pérdida de energía del crecimiento aludido, que pueden anunciar disminuciones en un futuro cercano, si la expansión de la renta petrolera modifica sus tendencias históricas reconocibles a partir del año 1999. Cuando menos eso es lo que vemos en el cuadro 3.

---

3. Esto tiene un precedente en el año 1998 en ocasión de celebrarse la Asamblea Nacional de la Educación, cuando Leonardo Carvajal y otros organizadores propusieron ese porcentaje del PIB como proporción ideal del compromiso financiero del Estado con la educación nacional. Incluso, durante el proceso constituyente, ese precedente fue el utilizado por quienes defendían la posibilidad de incluir en la Constitución, 7% del PIB como referente marcador ideal de gasto público en educación.

### **Inversión/gasto en educación como porcentaje del gasto social del Estado**

No ocurre la misma expansión del gasto en educación cuando se le relaciona con el montante del gasto social y al compararlo con la proporción del PIB que ya examinamos. El cuadro 3 es muy elocuente al respecto. Prácticamente la proporción es igual al principio, y al final de la serie no hay diferencias significativas como promedio de 1999 a 2004, respecto a lo ocurrido entre 1995-1998.

Cuadro 3

#### **Gasto público en educación como porcentaje del PIB**

	% del PIB
1995	3,3
1996	2,1
1997	3,5
1998	3,2
1999	3,9
2000	4,4
2001	4,7
2002	4,7
2003	4,5
2004	5,3

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov) MPD/MSDS/MED/MT/INE/BCV/MES/MCT/MARN, <[www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores](http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores)>, tomado 26/05/2005.

La proporción del gasto educativo respecto al gasto social se mantiene prácticamente igual en el extremo de la serie, lo que indica que el gasto social avanzó más que el típicamente educativo, muy a pesar de las ganancias evidenciadas en la proporción frente al PIB. Lo que puede señalar que dentro de la expansión general ocurrida a partir de 1999, la educación tiene menor prioridad que otros gastos de tipo social que se sintonizan mejor con las prioridades que maneja del Ejecutivo Nacional a partir de 1999.

Cuadro 4

**Gasto público en educación como porcentaje del gasto social**

	%
1995	43,3
1996	29,2
1997	36,6
1998	41,1
1999	43,2
2000	41,1
2001	40,0
2002	43,0
2003	38,5
2004	43,3

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov) MPD/MSDS/MED/MT/INE/BCV/MES/MCT/MARN, <www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores>, tomado 26/05/2005.

**Financiamiento educativo público por habitante**

Véase, por cualquiera de las opciones que presenta el cuadro 5 para visualizar, la tendencia más gruesa del gasto público en educación por habitante. Es posible afirmar que tiene una tendencia expansiva, evoluciona positivamente, tanto en los extremos de la serie, como respecto a la diferenciación que pueda hacerse entre 1995-1998 y a partir de 1999, cuando la tendencia es bastante más inclinada a la expansión, pese a las variaciones negativas de los años 2002 y 2003.

Cuadro 5

**Gasto público real en educación por habitante**

	Bolívares del año 2000	Índice (1990=1000)	Tasa de crecimiento interanual
1995	119.920,2	91,9	-11,0
1996	81.506,0	62,4	-32,0
1997	128.809,0	98,7	58,0
1998	104.388,5	80,0	-19,0
1999	118.803,5	91,0	13,8
2000	149.384,1	114,4	25,7
2001	155.629,4	119,2	4,2
2002	150.753,8	115,5	-3,1
2003	135.236,2	103,6	-10,3
2004	183.022,6	140,2	35,3

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov) MPD/MSDS/MED/MT/INE/BCV/MES/MCT/MARN, <www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores>, tomado 26/05/2005.

Crece el gasto público apreciado por el resultado de dividir el montante del gasto educativo total entre el número de habitantes para cada año de la serie 1995-2004. Crecimiento, aparentemente alto. En este Gobierno, el gasto educativo por habitante tiende a crecer más que durante el Gobierno anterior. Aunque es de notar variaciones negativas en los años 2002 y 2003 que pueden estar articuladas a una pérdida de entusiasmo por el gasto educativo frente a otros rubros sociales más atractivos para el proyecto político que se instala en 1999.

### **Proyecto para unas conclusiones que permitan formular un grupo de interrogantes que animen la necesaria discusión pública**

Los resultados de la indagación expuesta muestran que la equidad es un asunto central de las políticas públicas en educación que se adelantan en Venezuela. Y que a partir de 1999 se produce una expansión importante del gasto social y de la cobertura matricular del sistema escolar, que son los indicadores principales para apreciar si la equidad, como aspiración, tiene algún correlato positivo con la realidad. No obstante, también es posible decir, sin que por ello estemos subestimando los esfuerzos que históricamente hace el Estado venezolano para que la educación que gestiona sea cada vez más equitativa, que a partir de 1999 hay una asintonía, también importante, entre el discurso declarativo respecto al principio de equidad como rector de lo que se hace en educación escolar, y los resultados reales en materia de expansión de la matrícula y la inversión pública en el sector. Los argumentos y datos manejados demuestran que la expansión real del sistema escolar en ambos rubros es muy modesta, modestísima, si se pone en juego el dato de que estamos viviendo el ciclo más largo y pronunciado de expansión de la renta nacional que se conoce desde, al menos, 1958.

Después de lo expuesto, poca duda puede haber respecto a que en Venezuela se reproduce una discusión de dimensiones planetarias<sup>4</sup>. La equidad educativa es un norte de los esfuerzos que hace el

---

4. Latinoamérica y el Caribe están alumbrando un nuevo capítulo en su historia, que no parece coyuntural y efímero, que atiende a las profundas corrientes de redención social que fluyen por los sombríos socavones de sus injustas e inicuas sociedades y por tanto posee una vocación democrática de perdurabilidad. Pase lo que pase con los gobiernos de la izquierda latino-caribeña, este continente ya no será el mismo. La hora de las grandes reformas sociales ha llegado y esta vez lo que está en pleno desa-

Estado venezolano desde siempre, para que todos los venezolanos accedan a la escuela, y que ese acceso sea prolongado y útil para la promoción social de los beneficiarios de los servicios educativos garantizados por el Estado, dentro de unos términos muy parecidos a los de muchos otros países, de muy distinto grado y estilo de desarrollo. Una afirmación como la que sigue podría formar parte de la exposición de motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Educación Bolivariana que actualmente se discute en la Asamblea Nacional, cambiando, por supuesto, el nombre del país y colocando la palabra bolivariana en algún lugar, pero con la que nadie estaría en desacuerdo razonable:

Lograr que todos los ciudadanos puedan recibir una educación y una formación de calidad, sin que ese bien quede limitado solamente a algunos individuos o sectores sociales, resulta acuciante en el momento actual. Países muy diversos, con sistemas políticos distintos y gobiernos de diferente orientación se están planteando ese objetivo. España no puede en modo alguno constituir una excepción (Ministerio de Educación y Ciencia de España, 2005).

El principio de equidad para las políticas públicas en educación es un valor que los principales actores involucrados comparten. La diferencia podría ubicarse, tal cual se expuso, en el significado del tipo de igualitarismo involucrado, si tiende a la igualdad de oportunidades para los mejores de todos, o si tiende al otro extremo de la matriz visualizada: la igualación de condiciones para que literalmente todos accedan a la escuela sin reconocer restricción alguna. Sabemos, también, si los resultados del trabajo realizado tienen algo que ver con la realidad de los hechos, que la retórica oficial, a partir de 1999, tiende a expresar la segunda opción, es decir, que el Estado, por intermedio del gobierno central, ha proclamado ruidosamente, como centro de su gestión educativa, la escolaridad total de la población (incluso más allá de los extremos de la Constitución y las leyes) sin límite alguno, ello en el plano estrictamente formal-retórico de la política impulsada desde el Palacio presidencial. No obstante, es posible decir, luego de los resultados de investigación expuestos, que esa retórica ha tenido un bajo correlato en el terreno de la expansión de los

---

rollo ya no está determinado ni afectado por las contingencias de una confrontación bipolar a escala planetaria, que ya es historia, sino por las circunstancias específicas que ha ido macerando a su largo y torturado devenir (Petkoff, 2005).

signos de escolaridad y el financiamiento de la educación que ofrece la información oficial, lo que nos hace concluir que la realidad transcurre más por los derroteros del otro extremo de la matriz formulada, es decir que se escolarizan y se sostienen en el sistema quienes pueden y quienes saben sacarle provecho a las oportunidades de escolarización que crea el ejecutivo; de esta manera, quedarían fuera del circuito moderno de escolaridad buena parte de quienes, de acuerdo a la retórica oficial, deberían ser los beneficiarios de la creación de condiciones para que todos, literalmente todos, lleguen a la escuela, se sostengan en ella y se beneficien de las oportunidades que se ofrece para la promoción social de los individuos y colectivos.

Si las conclusiones esbozadas tienen sentido, cabría plantearse algunas interrogantes claves. Es preciso discutir lo que hay que hacer para que la equidad sea en verdad el principio rector de unas políticas públicas que permitan priorizar esfuerzos y recursos para materializar, de una buena vez, el acceso a la educación escolar no sólo de los más aptos, sino de las mayorías, y que a su vez se convierta en un eje de equiparación de oportunidades a favor de los más pobres.

Es innegable que Chávez ha colocado en el centro de la escena nacional el tema de la pobreza y de la lucha contra ella. Además, en la práctica, la implementación de un *set* de programas sociales –las famosas “misiones”–, algunas de ellos de indiscutible validez conceptual, aunque sea opaca y sospechosa de corrupción y favoritismo en su aplicación, ha reforzado, sin duda, el vínculo con los sectores populares. En éstos es un hecho la percepción de que el de Chávez es un gobierno de los pobres, por los pobres y para los pobres. Puesto que no sólo de pan vive el hombre, la emoción chavista nutre buena parte de la masa popular, frustrada y desencantada por años de abandono y de injusticia. El punto es que más allá de los programas sociales no hay, hasta ahora, ninguna política que apunte a modificar las causas estructurales de la pobreza y aquí reside un talón de Aquiles del proyecto chavista (Petkoff, 2005).

¿Si la búsqueda de la equidad educativa y social es un valor, un principio ordenador presente en las políticas públicas más notables de los estados contemporáneos, cuáles pueden ser las especificidades nacionales para hacerla realidad?; ¿por qué hay y ha habido siempre tanta distancia entre la retórica proclive a la equidad y los resultados reales de la intervención estatal?; ¿qué puede hacerse para que esa distancia se acorte?; ¿qué hace tan ineficiente al aparato escolar instituido como para que el Estado actúe por intermedio de operativos

de corto y mediano alcance, como son las Misiones educativas implantadas desde 2003, con tanto éxito dentro del mercado de lo político, pero que levantan tantas dudas respecto a su eficiencia de largo aliento para lograr la equidad educativa?; ¿por qué si los resultados de las políticas públicas en educación escolar, impulsadas desde 1999, son tan magros en materia de equidad (y calidad posiblemente), y a la vez gozan de tanta aceptación pública?

Desde luego que bien se podrían producir muchas otras interrogantes. Incluso se podría desagregar los planteados de una manera más comprehensiva, pero dejémoslo así y que sea la participación plural la que vaya diciendo dónde pueden colocarse los acentos en la imprescindible interrogación que tenemos que hacernos los venezolanos del tiempo presente, para juzgar dónde estamos fallando al querer y no poder hacer que nuestra educación sea más equitativa de lo que efectivamente es; y, más importante aún, producir las hipótesis de solución práctica para acortar una distancia que termina por hacerse insoportable justo cuando el nuevo *boom* petrolero nos ofrece la posibilidad de que las palabras bienintencionadas se transformen en hechos tangibles.

## Referencias

- Acta constitutiva y estatutos fundacionales de la fundación "Samuel Robinson": Gaceta Oficial, año CXXXII, mes VI, N° 38.154, Ministerio de Educación y Deportes, Caracas, Martes, 29/03/2005 <<http://www.tsj.gov.ve/gaceta/gacetaoficial.asp>>.
- Agencia Bolivariana de Noticias: "Med. otorgará nuevas becas a estudiantes de robinson al organizarse en cooperativas", Caracas, 7/04/2005, <<http://www.rnv.gov.ve/noticias/>>.
- Agencia Bolivariana de Noticias: "Ministerio de educación impulsa fondo de apoyo de misión robinson". Caracas. 06/04/2005, <[www.rnv.gov.ve/noticias](http://www.rnv.gov.ve/noticias)>.
- Barzun, Jacques: *Del amanecer a la decadencia. Quinientos años de vida cultural en occidente. De 1500 a nuestros días*, Taurus, España, 2001.
- Bravo J. L., L. Hernández. y C. Flores: "Constituciones y educación en Venezuela: cronología del tema educativo en las constituciones venezolanas, en *Educación y Ciencias Sociales*, año VIII (14), 1-12, 2000, Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, Caracas.
- Bravo Jáuregui, Luis y Ramón Uzcátegui: "Memoria Educativa Venezolana", UCV-Escuela de Educación, Caracas, 2005.
- Bravo Jáuregui, Luis: "Las Misiones Educativas", en *Ventana Educativa*, encarte de *El Nacional*, Caracas, enero, 2004b.
- Bravo Jáuregui, Luis: "Educación escolar en Venezuela, rasgos, tendencias y problemas fundamentales a partir de 1958", Informe final de investigación presentado y aprobado en la línea de investigación Dinámicas Psicosociales y Ambientes de Aprendizaje del decanato de Postgrado de la Unesr, Caracas, 2004c.



- Bravo Jáuregui, Luis: "Las Misiones educativas, 2003-2004", Escuela de Educación de la UCV, Caracas, 2004a, CD.
- Bravo Jáuregui, Luis: "Una línea de investigación sobre políticas públicas en la educación escolar venezolana (LIPPEEV)", Escuela de Educación Unimet, 2005, mimeo.
- Carvajal, Leonardo *et. al.*: "Acuerdo nacional para rescatar la educación. Propuestas para el debate", ponencia presentada en el Ateneo de Caracas, julio de 2004.
- Carvajal, Leonardo: "Cuatro tesis para el deber ser de nuestra educación", Ponencia para el foro "Estado de la educación", Ifedec, Caracas, 2005a, mimeo.
- Carvajal, Leonardo: "Reléala", en *El Universal*, 27/05/2005b, pp. 2-10.
- Cepal/Unesco: «Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe», Trigésimo período de sesiones, Puerto Rico, junio, 2004.
- Colegio de profesores de Chile/Cenda: "Estudio del financiamiento de la educación en Chile", 2005 <[http://cep.cl/Cenda/Proyectos/Colegio\\_ProfesoresFinanciamiento\\_Educacion/Informes/Informe\\_0107Financiamiento\\_Educacion.html](http://cep.cl/Cenda/Proyectos/Colegio_ProfesoresFinanciamiento_Educacion/Informes/Informe_0107Financiamiento_Educacion.html)>.
- Colom, Antoni *et. al.*: *Teorías e instituciones contemporáneas de la educación*, Ariel educación, Barcelona, 1977.
- De Sa, Armando: "Vencedores no le ven el queso a la tostada, el pago de becas e incentivos se hace a paso de morrocoy" en *Últimas Noticias*, 08/04/2005, p. 31.
- Estaba Millán, Elena: "Entre la Reforma y la Revolución Educativa. El diálogo necesario", documento para la discusión, Ildis, Caracas, 2004a.
- Estaba Millán, Elena: "Diagnóstico para una agenda educativa", en: *Informe Social* 9, 2003, Ildis, Caracas, 2004 b.
- Este, Arnaldo: "Educación, masificación y calidad", en *El Nacional*, 14/05/2005, B-14.
- Gimeno Sacristán, J.: *Poderes inestables en educación*, Morata, Madrid, 1998.
- ILDIS: "Diálogo sobre "Políticas públicas, justicia social y democracia", primer borrador, 28-04-2005a, p. 2, mimeo.
- ILDIS: "Proyecto diálogo para una agenda de reforma educativa", Caracas, 2005b, mimeo.
- Marín: "Constitución", en *Memoria Educativa Venezolana*, Escuela de Educación de la UCV. Caracas, 2000, CD.
- Martínez, Visen: "El socialismo según Plácido Ancízar", en *El Nacional*, 30/05/2005, A/9 Memoria Educativa Venezolana: <<http://memoriaeducativa.blogspot.com>>.
- Ministerio de Educación y Ciencia de España: *Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación*, Madrid, 2005.
- Moreno León, José Ignacio: "Sociedad del conocimiento y financiamiento de la educación superior", en *Venezuela Analítica*, Rev. Elect. N° 8, 1996, <<http://www.analitica.com/vas/1999.10.5/nacional/25.htm>>.
- Petkoff, Teodoro: *Dos izquierdas*, Alfadil Caracas, 2005.
- Popkewitz, Th. S. *Sociología política de las reformas educativas*, Morata, Madrid, 1994 (citado por Colom, 1997, pp. 32-33).
- Reimers, Fernando: "Educación y democracia: el caso de Venezuela, en *Revista Paraguaya de Sociología* 82, dic., 1991, pp. 105-121, <<http://www.iacd.oas.org/>>.
- SISOV: Consultado el 26/05/2005 <[www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores](http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores)>.
- Tezanos, José Felix: *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Editorial Sistema, Madrid, 1999.
- Últimas noticias: "Banda los misioneros. Valencia policarabobo allanó viviendas. Hallan objetos hurtados de la Misión Robinson", 09/04/2005, p. 23.
- Uzcategui, Ramón: "Algunos rasgos conceptuales e históricos para caracterizar el Estado docente en Venezuela", documento entregado a las autoridades de la EE-Unimet, Escuela de Educación Unimet/ Escuela de Educación UCV, Caracas, abril, 2005, mimeo.

# Capítulo III

## INCLUSIÓN, JUSTICIA SOCIAL Y EQUIDAD: Retos urgentes de las instituciones de educación superior venezolana

*Cecilia Vicentini*

### **La posibilidad de espacios de encuentro para un diálogo sobre la educación superior**

Existe la necesidad de un diálogo que permita construir espacios en común, entre posiciones diferentes, para lograr acuerdos hacia la transformación de la educación superior en el marco de principios de justicia social, solidaridad, equidad, participación y corresponsabilidad, así como otros retos que está planteando el nuevo siglo. Es por ello que siguiendo los términos de referencia del proyecto “Diálogo para una Agenda de Reforma Educativa” (Ildis, 2005), este trabajo se inserta dentro de objetivo planteado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales:

Estimular la reflexión a través de la promoción de espacios de diálogo entre actores sociales cuyos intereses confluyen en la educación, con la finalidad de contribuir con la formulación de un cuerpo de proposiciones de reforma fundamentadas en el análisis de las prioridades del sector educativo venezolano y las particularidades del entorno social, político e institucional del país.

En su contenido recogemos los planteamientos de un conjunto de autores y datos de los cuales se derivan reflexiones sobre la educación superior, caracterizada tanto conceptual como situacionalmente. En este sentido, se incluye como primera aproximación, la delimitación ofrecida por el Ministerio de Educación Superior:

La educación superior comprende el conjunto de estudios y ambientes de formación, especialmente diseñados para la continuación de estudios posteriores a la educación media, en el marco de la educación a lo [largo y ancho] de toda la vida, para lo cual el Estado procurará la mayor diversidad de opciones y trayectorias

educativas de calidad, abiertas equitativamente a todos, en consonancia con las diferencias aptitudinales, vocacionales y aspiraciones individuales, sin ningún tipo de discriminación, garantizando la igualdad de oportunidades y condiciones.

Sobre la educación superior se ha señalado que “dado que tiene que hacer frente a imponentes desafíos, la propia educación superior ha de emprender la transformación y la renovación más radicales que jamás haya tenido por delante (García Guadilla, 1998). Un diálogo sobre este sector de la educación puede partir del reconocimiento planteado por García Guadilla sobre la necesidad de transformación que tiene la educación superior, punto de vista con el que coinciden muchos documentos internacionales, regionales y nacionales (Lafourcade, 1995). El fenómeno más significativo de la educación superior en la segunda parte del siglo pasado fue la expansión de la matrícula. Su crecimiento se presentó tejido con otras realidades. Una visión apropiada del sector está inmersa en la complejidad de los problemas más resaltantes que confronta la educación superior, la cual podemos, esquemáticamente, representar en el siguiente listado, seguramente no exhaustivo:

- El papel del Estado.
- El principio de autonomía.
- La universidad como un servicio público que puede ser de gestión oficial o privada.
- La gobernabilidad en las instituciones de educación superior.
- El estudio de las tipologías-modelos que coexisten en nuestras universidades y su impacto en los otros ámbitos del quehacer de la educación superior (ver Cárdenas Colmener, 2005; Rondón Morales, 2005).
- La pertinencia-eficacia-eficiencia y calidad de los planes de estudio en función de respuestas a las demandas del entorno y la alineación con la misión y visión.
- Los procesos de evaluación de la calidad, la auto evaluación institucional y la acreditación de los programas.
- El financiamiento y criterios para la asignación de recursos.
- El impacto del manejo de la información, sistemas integrados de comunicación de las Instituciones de Educación Superior (IES).
- La transmisión de información, la generación de conocimiento y la práctica de los saberes.
- Las reformas urgentes y necesarias en metodologías de enseñanza y aprendizaje, incluyendo el impacto de las nuevas tecnologías

de información y comunicación, algunas no tan nuevas y otras que continúan emergiendo, incluyendo “aprender a aprender” y “aprender a emprender”.

- Introducción en el currículo del manejo de la complejidad, inter y transdisciplinaria, para integrar los contenidos de las disciplinas, tan separadas en coordinaciones, departamentos, escuelas y facultades. Segmentación propia del pensamiento que ha orientado el currículo de las carreras en la educación superior.
- El impacto de la globalización y los procesos de internacionalización.
- La construcción de escenarios para el futuro, es decir la generación de visiones prospectivas, no sólo para las universidades, sino para los países donde éstas se encuentran.
- La universidad ante la promoción de un desarrollo que se sustente, incluyendo el enfoque del desarrollo endógeno.
- La necesidad de dialogar y lograr acuerdos para la puesta en práctica de principios que sirvan de base para la práctica de la equidad y justicia social, la corresponsabilidad y la inclusión; temas que aparecen reseñados en muchos documentos sobre este nivel de educación. En efecto, así aparece expresado por los ministros y ministras de educación en la IX Conferencia Iberoamericana de Educación, cuando señalan que las universidades deben contribuir con una “formación ética y cívica sólida, la búsqueda de la convivencia armónica, la responsabilidad, la tolerancia, la justicia, la igualdad, el respeto de los derechos humanos, el aprecio de la diversidad y la conciencia de la solidaridad internacional” (Declaración de La Habana, 1999) en el contexto de los marcos legales de los países.

Todas estas realidades, y algunas que posiblemente hemos dejado fuera, están interconectadas. Sin embargo, el alcance del presente documento está definido por la discusión sobre la equidad en el acceso al sistema de educación superior, al reconocer la existencia de altos índices de exclusión de la población joven de escasos recursos económicos, y el interés de animar un diálogo hacia la búsqueda de mayor justicia social. Diálogo para la construcción de alternativas a través de metodologías ampliamente participativas, producto de una agenda construida colectivamente.

A continuación presentamos una serie de citas que reflejan “una pesca” realizada a través de la revisión bibliográfica, la cual intenta estimular la reflexión sobre el tema de la equidad.

Se trata de volver a pensar un *ethos* capaz de definir un horizonte humano en el que nadie quede excluido (...). Esas transformaciones tienen facetas distintas, unas que pueden ser leídas como señales de emergencia, no sin conflictos, de una nueva lógica política, y de una nueva cultura política democrática; otras como peligrosas señales de violencia socio-política que alcanzan la vida cotidiana. En ambos casos, la redefinición del papel de la educación superior, en sus dimensiones ético-políticas, resulta vital, pues allí se juega en gran parte su corresponsabilidad, en la consolidación de la democracia, basada en la justicia social y en el ejercicio de la participación ciudadana, haciéndose partícipe de las luchas contra las diversas formas de exclusión social, fuente de la violencia en todas sus formas" (Ministerio de Educación Superior, 2003).

Comenzar a imaginar las condiciones de un escenario deseable para la educación superior, y en especial para la universidad pública latinoamericana comienza por poner sobre la mesa los principales problemas que tienen nuestras sociedades, y la escasa habilidad que ha tenido la universidad para contribuir con respuestas pertinentes. Esta condición podría facilitar la construcción de espacios que configuren pensamientos y acciones dirigidos a fortalecer aspectos como: el desarrollo de un pensamiento transdisciplinario, no solamente en el sentido de Gibbons, como transversalidad de las disciplinas, sino también en el sentido de Morin (1997), como solidaridad de los fenómenos, como ética de la comprensión. Es la tendencia a la reducción lo que nos priva de las potencialidades de la comprensión entre los pueblos, entre las naciones, entre las culturas. La universidad lleva una herencia cultural colectiva, que no es solamente la de la nación, sino también la de toda la humanidad" (García Guadilla, 1998).

Consideramos que la educación superior debe contribuir con sus medios a reducir la desigualdad, la discriminación y la pobreza (II Reunión de Ministros de Educación..., 2005).

Ahora abundan los diagnósticos, los estudios de todo género, las discusiones a todas las escalas (centenares o miles de eventos realizados para debatir el tema universitario en todo el mundo), las reflexiones hechas por todos los actores que tienen algo que ver con el mundo académico (centenares o miles de publicaciones de todo tipo consagradas a la discusión sobre Educación Superior). De esa impresionante masa crítica de información y análisis resalta una realidad brutal: la universidad no se está transformando (ni siquiera en el sentido funcional que propaga el discurso del Banco Mundial con el subterfugio de la "modernización" de la educación superior); el primer impacto de este curioso fenómeno (cuanto más información se aporta más patético es el cuadro) es la perplejidad con la que numerosos estudios tienen que hacerse cargo del hecho de provenir justamente del mundo académico. A primera vista lo

que constatamos es un discurso circular que piensa la universidad desde la universidad misma (Lanz, 2005).

En estas circunstancias, la educación superior es hoy un territorio que sufre tensiones entre inercias históricas, ambigüedades corrosivas e incapacidades institucionales acumuladas y emergentes (Acosta Silva, s/f).

En tiempos de cambios acelerados y de incertidumbre, la transformación de la universidad se orienta en su visión prospectiva hacia la actualización permanente de su misión, estrategias y objetivos con relación a un contexto de transición hacia la sociedad del conocimiento (Sesión: Reforma en las Universidades en el Caribe).

El problema de inequidad en el acceso a la educación superior está, como hemos visto, relacionado con la profundización de las desigualdades sociales, lo cual genera exclusión social y educacional en los niveles precedentes, pero también se explica en la existencia de circuitos de escolarización con calidades diferenciadas en dichos niveles (Castellanos de Sjöstrand, s/f).

De tal manera que tal como afirma Téllez el modelo de acceso en el caso venezolano ha operado como mecanismo de gestión de las desigualdades socio-culturales y, en tal sentido, como mecanismo de distribución desigual de las oportunidades de acceso a un espacio profundamente estratificado de instituciones y saberes que no obstante se rigen por la auto referencialidad disciplinaria y la figura del profesional especialista (Tellez, citado en Castellanos de Sjöstrand).

Entre nosotros con frecuencia coexisten, por una parte, el dinamismo de un sector de la población que avanza aceleradamente hacia una sociedad basada en el conocimiento y la información y, por la otra, grupos de personas analfabetas, de adultos que nunca cursaron o no terminaron su instrucción básica obligatoria, y de niños, niñas y jóvenes que permanecen al margen de los servicios educativos (Declaración de La Habana, 1999).

### **¿Cuál es la responsabilidad de las instituciones de educación superior frente a situaciones urgentes que confronta la humanidad?**

Como ha señalado Edgar Morin, presidente del Comité Científico de ORUS, "La reforma de la Universidad es una reforma (...) de civilización para la civilización". En este sentido, una de las dimensiones de la urgente reforma la ubicamos en la necesidad que tienen las instituciones de educación superior de incorporarse, de manera acti-

va, a la construcción de alternativas para responder a las situaciones por las cuales está atravesando la humanidad. Una de las más urgentes, a la que estamos obligados a atender, es el incremento de la pobreza y de las desigualdades que se producen entre diferentes segmentos de la población. Las instituciones de educación superior (IES) necesitan propiciar espacios para reflexionar acerca de su papel y actuar en consecuencia.

Un marco de referencia posible para la acción lo constituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Al respecto, Sachs y McArthur sostienen que 2005 es un año emblemático en los esfuerzos internacionales para la lucha contra la pobreza extrema, y hacen referencia al acuerdo firmado por 147 jefes de Estado que adoptaron los ODM (Proyecto Milenio) en el año 2000.

En estos objetivos se abordan temas como la lucha contra la pobreza extrema, el hambre, la enfermedad, la carencia de vivienda adecuada y la exclusión, a la vez que promueven la educación, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental, con metas cuantitativas para 2015, con el compromiso de realizar una revisión en 2005. Respecto a la educación, el Proyecto Milenio expresa que “los Gobiernos asegurarán que cada niño y niña complete una educación básica de buena calidad, que una proporción sustancial de estudiantes complete la educación post-primaria y que un número significativo se inscriban en la educación terciaria, para el 2015” (Sachs, Jeffrey).

Ante los problemas ya enunciados cabe preguntarse: ¿están actuando las universidades frente a problemas significativos en las diferentes áreas del quehacer humano, y en particular el de exclusión de la educación?; ¿ha sido y es suficiente la participación de las IES en la construcción de propuestas para resolver estos problemas?; ¿qué alternativas han implementados las IES en cuanto al diseño de políticas que expandan el acceso a la educación superior en un marco de justicia social?; ¿cómo aplicar el principio de corresponsabilidad?; ¿son las IES responsables de la promoción de un desarrollo que se sustente?; y, si lo son ¿cuál es el alcance de su ámbito de acción?

Con extremo cuidado, y porque hemos tenido la vivencia, queremos hacer referencia a la inclusión del concepto de desarrollo en los planes de estudio y las acciones de las universidades, porque podría suceder que con nuestra formación académica, con la visión de partes que la caracteriza, podamos pensar que los asuntos teóricos del

desarrollo son competencia de las ciencias sociales, y los aspectos prácticos y metodológicos le pertenecen sólo a los gobiernos o a las organizaciones no gubernamentales, *porque las universidades no son agencias de desarrollo*. De allí que una de las propuestas de este documento es la inclusión del tema del desarrollo, que se sustente como eje transversal en la formación profesional en todas sus dimensiones.

Estos son aspectos que necesitan ser considerados al momento de promover espacios de diálogo para una transformación de las políticas de educación superior. Reconocemos la multiplicidad de dimensiones que componen el sector de educación superior, y lo hemos centrado en el papel de las universidades ante los planteamientos de las injusticias e inequidades en el acceso a la educación superior, en el contexto de abogacía de educación para todos (EPT) (Unesco, 1990, 2000; MECD, 2004). Esperamos que los aspectos abordados estimulen la creación de espacios de reflexión para poner la teoría en acción y construir ambientes universitarios más solidarios y justos, considerando la educación como un derecho al cual las personas no pueden renunciar; derecho sustentado por diferentes organismos y marcos constitucionales en los países.

### **La desesperanza aprendida de los jóvenes venezolanos en situación de pobreza respecto al acceso a la educación superior**

Es significativo el testimonio de un joven estudiante en situación de pobreza que cursa actualmente estudios universitarios: “Yo nunca siquiera pensé en presentar la Prueba de Aptitud Académica, total, no pensaba estudiar en una universidad porque no puedo permitirlo, entonces, ¡para qué soñar con eso!” Detengámonos en este aspecto de sobresaliente importancia entre nosotros.

#### *Acceso a una educación, derecho no renunciabile*

El Director Asistente de Educación de la Unesco expresa que “la educación para todos es importante por tres razones: primero, la educación es un derecho [humano]; segundo, la educación potencia la libertad de la persona; y, tercero, la educación aporta importantes beneficios para el desarrollo”. Este derecho a la educación está contemplado en el Marco para la Acción de Dakar (2000), y es responsabilidad de los gobiernos incorporar los planteamientos de estos



organismos al sistema legal, de manera de reglamentar su ejercicio. Matsuura (2004), Director General de la Unesco, expresa su compromiso personal al hacer del derecho humano a la educación una prioridad, tal como aparece establecida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Perseguir el propósito de la educación para todos (EPT) es entonces una obligación de los Estados.

A pesar de ser reconocido como un derecho fundamental, no todos tienen acceso a la educación, incluyendo la superior. Este fenómeno es crítico en América Latina, y en particular en Venezuela. ¿Cómo explicar entonces, en el caso de las IES, la dualidad de un crecimiento del sector de educación superior y de manera simultánea, las desigualdades en el acceso, la exclusión de sectores de la población?

*¿Seguirán creciendo las IES dentro de parámetros de exclusión y sin equidad?*

Las cifras indican que la educación creció, pero no para todos. Ha sido evidente el crecimiento cuantitativo de la educación superior en el mundo en la segunda mitad del siglo XX. Las cifras podrían indicar que se estaría cumpliendo con el mandato de extender la educación superior a todos.

Ahora bien, un examen adecuadamente reflexivo puede delatar algunas inconsecuencias en el estudio de las cifras. El análisis de los índices de crecimiento hace visible importantes diferencias entre los países.

Un documento de Unesco explica que la expansión en el sector de la IES se debió al crecimiento demográfico, a los progresos en la expansión de la educación primaria (básica o elemental) y secundaria, así como a la conciencia de quienes diseñan las políticas de que el desarrollo tiene correlación con invertir en educación superior (Lafourcade, 1995). Este último argumento obliga a la educación superior a asumir un liderazgo en la promoción de cambios sociales, culturales, políticos, y también a una mayor democratización e incremento en el desarrollo tecnológico y científico.

El Cuadro N° 1 expresa la tendencia al aumento de la matrícula en educación superior en el mundo, donde se estima que los países en desarrollo podrían pasar de 40 millones de estudiantes que tenían en 2000 a 54 millones en 2005.

Cuadro N° 1

Matrícula a nivel mundial (en millones)	1960	1970	1980	1991	2000(*)	2015(*)	2025(*)
Educación Superior	13	28	46	65	79	97	100

Fuente: Tendencias de la Educación Superior, Unesco. Extraído del Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior, 1955; (\*) Proyecciones Unesco

El crecimiento, ampliamente reconocido, evidenció, de manera simultánea, un incremento en las desigualdades entre los países llamados “en desarrollo” y los “desarrollados”. Según García Guadilla estas desigualdades plantean otros retos a la educación superior, e inciden en el desarrollo de competencias para abordar situaciones críticas, tales como,

aumentar su capacidad para vivir en medio de la incertidumbre, para transformarse y provocar el cambio, para atender las necesidades sociales y fomentar la solidaridad y la igualdad; preservar y ejercer el rigor y la originalidad científicos con espíritu imparcial por ser un requisito previo decisivo para alcanzar y mantener un nivel indispensable de calidad; y colocar a los estudiantes en el primer plano de sus preocupaciones en la perspectiva de una educación a lo largo de toda la vida a fin de que se puedan integrar plenamente en la sociedad mundial del conocimiento del siglo que viene (García Guadilla, 1998).

Las cifras reflejan desigualdades, porque los países llamados “desarrollados” presentan un crecimiento más rápido que los países, también llamados, “en desarrollo”. Es así que de 3 millones de estudiantes en 1960, los países desarrollados pasan a 30 millones en 1991 (ibid.). En cambio, en América Latina pasa de 2 millones a 8 millones en el mismo período. Los porcentajes indican que, a pesar de que hay un crecimiento constante en América Latina –de 9,6% en 1960 a 18,8% en 1991–, el crecimiento es mayor en los países desarrollados que en los países en desarrollo.

La desigualdad evidente se profundiza al enfocar en una relación que es considerada como indicador del nivel general de desarrollo de la educación superior en un país o región: el número de estudiantes por cada 100.000 habitantes. Este análisis ofrece como resultado

un incremento de 5.000 estudiantes en América del Norte por cada 100.000 habitantes y más de 2.500 en el resto de los países desarrollados, considerados de manera conjunta. La proporción en los países en desarrollo es inferior; por ejemplo el extremo de África Subsahariana con menos de 100 (ibid.) estudiantes por cada cien mil habitantes (Unesco, 1993). Sin embargo, en Venezuela es de 2.782 estudiantes de educación superior por cada 100.000 habitantes, de acuerdo a un estudio realizado por Álvarez (s/f). El planteamiento entonces será indagar de cuáles estratos socioeconómicos provienen la mayoría de estos estudiantes en Venezuela; un estudio realizado por Morales Gil, que se reseña más abajo, ofrece amplia información sobre este aspecto.

Las cifras de desigualdad en el acceso a la educación superior permiten adelantar que la diferencia en niveles de desarrollo entre los países se mantendrá si se acepta el argumento de que la educación es un factor determinante para el desarrollo. Siguiendo este argumento podemos igualmente anticipar que mientras no se diseñen políticas públicas dirigidas a erradicar la desigualdad de oportunidades de acceso, permanencia y culminación en la educación superior, menores serán las posibilidades de un desarrollo que se sustente en los países de América Latina. Mientras en los países desarrollados 50% de la población en edad de tener acceso a la educación superior podrá hacerlo, en los países en desarrollo esta cifra alcanza únicamente 10% (Unesco, 1995).

La equidad no puede limitarse a garantizar el acceso a la educación superior, sino que debe incluir el establecimiento de políticas públicas de atención diferenciada que respondan a la heterogeneidad de procedencia de los aspirantes a ingresar al sistema. En este aspecto, algunos estudiosos están proponiendo la ejecución de acciones compensatorias y niveladoras, así como la asignación de recursos y esfuerzos pedagógicos y en competencias genéricas para los estudiantes provenientes de sectores de la población más desfavorecidos. Estamos convencidos de que la inclusión de una formación para el desarrollo de la estima personal en los estudiantes excluidos es tan importante como las nivelaciones cognoscitivas, como medida de superación de las desesperanzas y los autoconvencimientos de incapacidad por parte de estos segmentos de población. La equidad, en definitiva, supone igualdad de condiciones y oportunidades para el acceso a la educación superior.

Cuando se abordan estos temas en los recintos universitarios oímos, con cierta frecuencia, argumentos que señalan la dificultad y resistencia que tienen las universidades para asumir las deficiencias de formación que presentan los estudiantes que provienen de los niveles anteriores a la educación superior. También surgen reflexiones críticas sobre admitir estudiantes con debilidades en competencias y conocimientos en las asignaturas del nivel de educación media –cálculo y lenguaje, por ejemplo– porque esto trae como consecuencia un descenso de los niveles de exigencia y de calidad en los aprendizajes del resto de los estudiantes. En menor grado surgen también argumentos que, con una lógica lineal, asocian pobreza con limitaciones cognitivas para tener éxito en la educación. En consecuencia, la solución a la exclusión de la educación superior estaría en que la población con dificultades debe optar por las ofertas existentes a nivel técnico y de carrera corta. El estudio realizado por Vicentini (2003) presenta hallazgos que debilitan estas creencias.

Cobra fuerza la idea contenida en el pronunciamiento de las ministras y los ministros de educación de los países iberoamericanos, reunidos en la IX Conferencia Iberoamericana de Educación, realizada en Cuba en 1999, respecto a la equidad:

La equidad educativa no se limita solamente al acceso universal a los servicios, sino que requiere de una atención diferenciada que responda a la variedad de necesidades que presentan cotidianamente los alumnos. En ese sentido ha sido de favorable impacto la ejecución de políticas compensatorias que dirigen la asignación de recursos y esfuerzos pedagógicos a los sectores de la población más desfavorecidos. También resulta imperioso extender estas políticas de equidad hacia la educación superior, de modo de garantizar a estos segmentos sociales el acceso, permanencia y conclusión exitosa de sus estudios (Declaración de La Habana, 1999).

*¿Será que al declararse en crisis permanente las IES quedan eximidas de participar de manera activa en la solución de los problemas?; o, ¿es que las universidades pueden comenzar a ver las crisis como oportunidad para transformarse?*

Pareciera que calificar a la educación superior en crisis, frase con la cual muchos estudiosos inician sus planteamientos críticos sobre la educación superior, es una justificación. La propuesta de Ley de Educación Superior en nuestro país califica la realidad de la educación

superior venezolana como “una realidad compleja que exige abordajes complejos” (MES, 2003). De igual manera habla de una prolongada crisis que afecta al sector en todas sus dimensiones.

Diferentes autores hacen referencia a la crisis en la universidad. En efecto, desde hace más de una década, y hasta el presente, se viene adjudicando esta categoría al sector. El Banco Mundial califica a la educación superior como excluyente y en crisis, uniendo dos conceptos que son básicos al presente documento: crisis y exclusión.

El sector de educación superior está en crisis en todo el mundo (...). Mientras que el rápido crecimiento de la matrícula ha conducido a un incremento del acceso a la educación superior para la población tradicionalmente menos privilegiada, incluyendo las mujeres y estudiantes de origen rural, la educación superior continúa siendo elitescas, con una mayoría de los estudiantes que provienen de familias ricas (Banco Mundial, 1994).

Es importante entonces plantear las siguientes interrogantes: ¿Estamos frente a una crisis de ideologías?; o, ¿está en crisis el pensamiento universitario? En este sentido, Rondón Morales (2005) en su análisis sobre la universidad dice: “La universidad, por su composición y fines, es una institución en crisis permanente porque las ideologías y las consiguientes posiciones e intereses de sus integrantes están en constante revisión, movilización y cambio”. Inferimos entonces que el concepto de crisis, en Rondón Morales, evidencia el dinamismo natural de los procesos de transmisión de información, de crítica, de revisión y transformación del pensamiento, de la generación de conocimiento que distingue el quehacer principal en una universidad. En efecto, este mismo autor indica que “siempre habrá en la universidad una crisis permanente por la microvisión o la cosmovisión que sus profesores y estudiantes tengan sobre el hombre, sus creencias, sus instituciones y sus relaciones propias y con la naturaleza. Esta crisis facilita el progreso de la universidad”.

Es oportuno preguntar si la salida a la crisis permanente está en la preservación del modelo originario de universidad. Al respecto sostenemos que cualquiera que sea la combinación de modelos existente en las universidades, pareciera que hay necesidad de una transformación frente a los múltiples retos que confrontan las sociedades donde éstas se encuentran inmersas, en especial la venezolana. Más aún, consideramos necesaria plantear la siguiente interrogante: ¿Estaremos presenciando el fin de un modelo histórico de universidad

y el nacimiento de uno nuevo, más allá de la coexistencia o combinación de los modelos tradicionalmente conocidos?

### **La educación superior en Venezuela**

Una síntesis de la evolución de la educación superior en Venezuela, en las últimas décadas, realizada por Unesco (2003), señala que aun cuando se implementaron algunas innovaciones éstas fueron puntuales y de escasa significación a nivel nacional y que, aunque Venezuela, como lo hicieron casi todas las instituciones de educación superior, presentó una lista de innovaciones realizadas, éstas no tienen impacto en la situación general. Esta conclusión indica que los cambios, en las últimas décadas, fueron de escasa significación en el país. Un aspecto relacionado con el tema de la exclusión es la creación de programas que intentan promover el acceso de estudiantes de bajos ingresos económicos a la educación superior. Sin embargo, quizás por la naturaleza del estudio, no se hace referencia a lineamientos ni programas para garantizar este acceso ni a la implementación de estrategias que aseguren la permanencia y culminación exitosa de estudiantes provenientes de estos sectores. Es decir, el tema del éxito de sectores pobres de la población, en la educación superior, no aparece como acción fundamental.

Señalan estos autores que en los siguientes 48 años en Venezuela, después del derrocamiento de Pérez Jiménez, la matrícula estudiantil en educación superior se incrementó de 6.900 estudiantes en 1950 a 11.000 en 1958 y a 331.100 en 1981, para llegar en 1990 a 513.000 y para 2001 a 770.000 estudiante (ibid.). Este crecimiento en número de estudiantes fue paralelo a la diversificación institucional, donde para 1957 existían sólo seis instituciones y para 1980 el conjunto de universidades e institutos de educación superior asciende a 91. En 2001 existen 145 instituciones donde en conjunto las privadas, incluyendo los institutos, superan las oficiales.

Es evidente que las universidades continúan siendo la prioridad para aquellos que pueden acceder a ellas, las cifras del Cuadro N<sup>o</sup> 4 así lo indican.

Cuadro N° 4  
**Población estudiantil en educación superior, por tipo de institución  
 1998-2001**

		Años			
		1998	1999	2000	2001
Universidades	Total	411.160	395.586	514.877	421.561
	Oficiales	304.328	289.705	323.532	325.102
	Privadas	106.832	105.881	92.345	96.459
Institutos universitarios pedagógicos	Total	3.824	3.545	2.498	3.678
	Oficiales				
	Privadas	3.824	3.545	2.498	3.678
Institutos universitarios politécnicos	Total	25.356	17.821	21.895	22.042
	Oficiales	1.018			
	Privadas	22.338	17.821	21.895	22.042
Institutos universitarios de tecnología	Total	154.024	151.414	177.226	185.704
	Oficiales	59.566	48.785	57.796	59.978
	Privadas	94.458	102.629	119.430	125.726
Institutos universitarios	Total	16.298	21.461	16.843	16.428
	Oficiales	2.906	3.287	3.117	3.204
	Privadas	13.392	18.174	13.726	13.225
Colegios universitarios	Total	54.431	62.623	64.924	67.142
	Oficiales	5.657	22.323	17.428	16.566
	Privadas	48.774	40.300	47.496	50.576
Total General	Oficiales	373.475	364.100	401.873	404.850
	Privadas	289.618	288.350	297.390	311.706

Estas cifras señalan el predominio de las universidades como opción de estudios, aun cuando en los últimos años las carreras ofrecidas por otras instituciones han comenzado a tener aceptación. De igual manera, para 1998 las universidades oficiales concentraban una mayor proporción de la matrícula, mientras que en el sector privado la mayor concentración se daba en los institutos no universitarios. Se estima que la tendencia pudiera tener algunas variaciones entre 2002 y 2005.

El informe presentado por Morles, Medina Rubio y Álvarez Bedoya, refleja un incremento promedio anual en las instituciones de 5,2%, así como de las poblaciones estudiantiles en pre (2,5%) y postgrado (2,0%).

**Algunos indicadores de crecimiento relacionados con la  
Educación Superior en Venezuela, Período 1990-1999**

Indicadores	Valores Absolutos		Incremento porcentual	
	1990	1999	En la década	Promedio Anual
Población total	18.100.000	24.500.000	35,3%	3,5%
Número de instituciones	94	143	52,1%	5,2%
Población estudiantil pregrado	522.000	652.000	24,9%	2,5%
Población estudiantil post grado	14.400	62.300	20,4%	2,0%
Cantidad de egresados	51.760	62.300	20,4%	2,0%
Demanda estudiantil	126.500	245.000	93,7%	9,3%
Instituciones privadas	44	73	65,9%	6,6%
Instituciones oficiales	50	74	48%	4,8%
Cursos de Postgrado	730	1.420	94,5%	

Fuente: Morles, Medina Rubio y Álvarez Bedoya (2003).

### La educación superior en Venezuela a partir de 1999

El Artículo 3 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aborda de manera clara el tema de la equidad y la igualdad de acceso a la educación superior, cuando indica que:

La equidad en el acceso a la educación superior debería empezar por el fortalecimiento y, de ser necesario, una nueva orientación de su vinculación con los demás niveles de enseñanza, y más concretamente con la enseñanza secundaria (...). No obstante, el acceso a la enseñanza superior debería seguir estando abierto a toda persona que haya finalizado satisfactoriamente la enseñanza secundaria u otros estudios equivalentes o que reúna las condiciones necesarias, en la medida de lo posible, sin distinción de edad y sin ninguna discriminación.

Las transformaciones que se generan en el país, a partir de 1999, insertan la educación superior venezolana en el marco de un carácter humanista del Estado de derecho y de justicia, tal como aparece en la Constitución, lo cual “conlleva a interpretar las normas desde la perspectiva del hombre, como centro de gestión de país, implica asumir un nuevo Estado, con dos características fundamentales: la corresponsabilidad, en conjunción con la familia, la sociedad y el gobierno; y la equidad, como principio ético político fundamental de toda sociedad democrática” (MECD, 2004).



*El Proyecto Alma Mater, una propuesta de mejoramiento de la calidad y la equidad en la educación superior venezolana*

Este Proyecto se inicia en 2001 con el objetivo de mejorar la calidad y equidad de las IES venezolanas. El concepto manejado por el equipo del Proyecto, al hablar de reformas en la universidad latinoamericana, expresa que ésta debería seguir una vía distinta a esta adopción de experiencias que solemos hacer en forma casi mecánica y acrítica. Y decimos universidad latinoamericana porque ésta, en el así llamado proceso de globalización, participa, como globalizada, mientras que la de Estados Unidos y la de Europa, participan como globalizadoras (MES, 2002).

Uno de los principios rectores del Proyecto Alma Mater es el de "cobertura total" y se fundamenta en el hecho de que en Venezuela es un derecho ciudadano acceder a una educación de calidad, por tanto el Estado está obligado a garantizarlo. Para lograr esta cobertura, surge la siguiente interrogante: ¿Será necesario transformar el concepto de *campus* universitario, más allá de lo que constituye una infraestructura física? De allí la necesidad de un sistema de evaluación donde todas las instituciones participen, ubicado en el marco del principio de corresponsabilidad (compromiso entre el Estado y la universidad) establecido en el Artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde la administración de los servicios públicos se concibe en cuanto a derechos y obligaciones.

Respecto a la equidad, el documento del Proyecto Alma Mater hace referencia que en la II Cumbre de las Américas, donde los jefes de Estado se comprometieron a desarrollar políticas compensatorias e intersectoriales y a desarrollar programas de atención específica a los grupos con rezago en materia de educación. En este evento fue definida la equidad educativa como "la creación de condiciones para que toda la población tenga oportunidades de recibir servicios educativos con calidad, reduciendo de manera apreciable los efectos que se derivan de la desigualdad social y económica". Es importante resaltar la diferencia, porque el Proyecto Alma Mater concibe la equidad como derecho y no como compensación, por lo que añaden que no se trata de "crear condiciones", sino garantizar, por parte del Estado, a los estudiantes una educación de calidad.

La anterior definición lleva a los expertos del Proyecto Alma Mater a concluir que en la educación superior venezolana no hay equidad

en el acceso; los procedimientos de selección existentes (índice académico y pruebas internas) condicionan el predominio de estudiantes de estratos sociales y económicos altos y medios que provienen en una mayoría significativa de planteles privados de educación media, y para demostrarlo incluyen datos acerca de la composición social de los alumnos que presentaron la prueba de aptitud académica en la convocatoria de 2001.

<b>Estrato socio-económico de procedencia</b>	<b>%</b>
Alto	4,22
Medio alto	26,36
Medio bajo	42,95
Obrero	24,98
Marginal	1,47

7,53%

Fuente: OPSU, Estadísticas de 2001

Concluyen los autores del documento, que los procedimientos de selección y admisión en la ES “reproducen la estructura de desigualdad social existente y, además, ayuda a su mantenimiento y consolidación, en tanto se asegura que la educación de calidad sea sólo para el usufructo de una elite”.

### *El estudio de Morales Gil*

Quizás la evidencia más significativa de la desigualdad en el acceso a la educación superior la presenta Morales Gil (2004), quien realizó un estudio de los estudiantes preinscritos asignados en universidades venezolanas y otras instituciones de educación superior a lo largo de 20 años (1980-2000). Y la conclusión fue que “los estudiantes procedentes de institutos privados de educación media han aumentado de manera progresiva y sistemática su participación en la matrícula de las universidades oficiales, desplazando a los alumnos que provienen de los planteles del sector público”. Y añade además que “la continuación y profundización de esta evidente injusticia social augura serios desajustes y perturbaciones futuras a nuestra democracia (...) porque el Estado venezolano está deparando educación universitaria gratuita a los círculos privilegiados de la sociedad en detrimento de las capas sociales en situación de pobreza”. Las cifras de Morales Gil son evidencia de una situación de inequidad

en el acceso a la educación superior en Venezuela, asunto que constituye el eje temático más resaltante del presente documento.

*Alternativas a la falta de equidad: la Misión Sucre “como alternativa frente al alto costo de la educación privada universitaria” (MES, 2005)*

La Misión Sucre no es considerada por el Gobierno como un sistema paralelo, sino como una alternativa para todos aquellos bachilleres que no han tenido oportunidad de acceder a la educación superior y para aquellos que no pueden mantenerse en el sistema privado. Por tanto, el concepto de universidad se está redimensionando a partir de la Misión Sucre, porque las carreras que se están ofreciendo están concentradas en elementos más comunitarios, de igual manera es necesario modificar el concepto de *campus* universitario de acuerdo a los principios de municipalización y movilización social. Por otra parte, la Misión Sucre también está realizando programas de formación en los espacios de algunas universidades e institutos universitarios en diferentes carreras.

Otra de las alternativas planteadas para abordar el tema de la equidad es la municipalización de la educación superior, idea que ha sido considerada como un reto a la autonomía universitaria.

### **Educación para todos y permanente, una política ineludible**

El Artículo 103 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece el derecho humano a la educación, haciendo expreso el seguimiento a las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas, y hace explícita la igualdad de acceso a la educación superior. Insistimos en que no es suficiente la equidad en el acceso como derecho, sino que es necesario que los procesos educativos, incluyendo los de la educación superior, sean permanentes. En este sentido se propone una reflexión sobre los conceptos que contiene el “Memorando sobre el aprendizaje permanente” de la Comisión de las Comunidades Europeas. Al respecto, Cabello Martínez (2002) resalta dos que consideramos fundamentales en el contexto del presente trabajo:

- Educación permanente como principio reestructurador e integrador de los sistemas educativos para el desarrollo humano, individual y social, a través de la formación transformadora, constante

y completa de las personas, tal como lo expresan Furter, (1974) y Legrand (1973), citados por Cabello Martínez en su trabajo.

- Educación permanente como proceso crítico emancipador de los seres humanos que promueve la igualdad de oportunidades y la participación.

Más de un autor se orienta hacia la necesidad que tiene la “educación superior de conocerse a sí misma, ya que sólo en esa medida podrá superar sus falencias y debilidades, tanto como aprovechar sus aciertos y asumir el liderazgo de cara al futuro inmediato. La propuesta de que la universidad necesita conocerse a sí misma, conduce, en uno de sus aspectos fundamentales, al área del ejercicio de la responsabilidad social, y entonces podría decirse, siguiendo a Valleys (2004), que es necesario indagar e investigar a profundidad el currículo oculto de la universidad como “una herramienta útil para poder reconocer en qué medida la enseñanza académica participa, es decir ‘sufre de’ y a la vez refuerza, de modo muchas veces inconsciente, la reproducción de las injusticias y patologías del mundo actual, participación que sólo se puede negar desde la ingenua y falsa autonomización de la institución educativa de su contexto social”. Vallaeys puntualiza este aspecto con dos interrogantes que los académicos deberíamos estarnos haciendo: “¿Qué estoy realmente comunicando y enseñando sin darme cuenta? Al vivir como estamos viviendo en nuestra institución académica: ¿qué estamos solapadamente enseñando a nuestros estudiantes?”.

Castellano de Sjöstrand, habla de la necesidad de una reflexión sobre la educación superior en Venezuela, dirigida a tomar en cuenta las desigualdades de procedencia de los aspirantes, y propone el diseño de “pruebas diferenciales y mecanismos que hagan posible la competencia entre iguales (...). Eliminar el promedio de notas como un indicador del índice académico podría ser un paso importante para iniciar un cambio en este sentido”.

### **¿Cambio, reforma, transformación, revolución en la educación superior venezolana?**

Lanz (s/f) indica que “el estudio de las modalidades de reformas universitarias que están en la mentalidad de los actores, en la media de los idearios de la universidad que queremos en los discursos que circulan predominantemente, ha de servirnos como carta de navegación

para hacer el viaje a los distintos planos y escenarios donde están las fuerzas motrices de los cambios posibles”.

No es nuestra intención profundizar en los significados de la palabra reforma. Sin embargo, es importante acotar que Lanz identifica el concepto con “climas que invaden los ambientes” cuando “las discusiones logran traspasar los ámbitos particulares para convertirse en agenda”. Esta descripción parece ajustarse al objetivo del documento.

Según Lanz (2003), “la transformación universitaria que está en todas las agendas de todos los países del mundo comporta la paradójica circunstancia de que cuanto más se le proclama, menos se le hace, cuanto más se habla de ella menos ocurre como experiencia tangible”. También este autor expresa que actualmente se percibe un “espíritu de reforma” caracterizado por el “agotamiento de los modelos universitarios existentes, por una cierta conciencia de la crisis que está allí instalada en todos los órdenes, por la fatiga de los intentos de cambios tantas veces diferidos, traicionados, frustrados”. Esta frustración, producto de las crisis instaladas, constituye el primer paso para derivar acciones que contribuyan con la construcción de una agenda para el diálogo.

Los planteamientos de Lanz se orientan hacia la necesidad de contar con “una cierta tipología de la idea de reforma (...) para entender mejor los obstáculos con los que tropezará toda iniciativa de cambio, y también los puntos de apoyo de los que puede valerse una estrategia de transformación”, y dice que traza “un itinerario borroso de las distintas ideas-fuerza que circulan en el hábitat universitario”. Una de sus ideas-fuerza es la de que la universidad no se reforma si no hay una transformación del pensamiento académico, y hace propuestas críticas al impacto del modernismo y a la importancia de un nuevo pensamiento que sigue los lineamientos del pensamiento postmoderno. Lanz menciona la insistencia de Edgar Morin acerca de lo que llama “premisa esencia”, la cual apunta al corazón mismo del debate que nos ocupa: la reforma universitaria que vale la pena es aquella que se hace cargo de la naturaleza de la crisis profunda que sacude a todos los modelos educativos que han desfilado en estos tres siglos de modernidad (Lanz, 2005).

Reconocemos la importancia de un abordaje integral de los aspectos antes mencionados, los cuales afectan el hacer de las instituciones de educación superior en el presente. Hacemos énfasis en el ejercicio de la responsabilidad social de las IES ante la exclusión de

significativos sectores de la población en situación de pobreza. Creemos que la acción debe concentrarse en el logro de la equidad y la justicia social, en los procesos de acceso, en la permanencia y garantía de prosecución y culminación exitosa de los estudios en el marco de una educación permanente y para todos a lo largo y ancho de toda la vida. Educación permanente concebida no solo como “principio reestructurador e integrador de los sistemas educativos para el desarrollo humano, individual y social, a través de la formación transformadora, constante y completa de las personas”<sup>1</sup>, sino también como hemos mencionado antes, como un necesario “proceso crítico de los seres humanos que promueve la igualdad de oportunidades y la participación” (ibid).

#### *Caracterización de las propuestas de políticas de educación superior*

¿Qué tipo de políticas se han implementado en Venezuela en relación con las identificadas por Acosta Silva? Algunas de éstas coexisten en el ámbito de la educación, y pueden servir para precisar algunas políticas de la educación superior venezolana que se espera conduzcan a la generación de políticas emergentes.

<b>Tipos de políticas</b>	<b>Definición</b>	<b>En el entorno educativo superior venezolano</b>
Emergentes coyunturales	Acciones que intentan remediar o regular problemas específicos	¿La misión Sucre?
Emergentes que construyen visión	Las políticas de visión pueden ser definidas como aquellas que intentan promover o inducir cambios en los sistemas en una perspectiva estratégica de transformación de mediano y largo plazo	¿La Universidad Bolivariana? ¿Los sistemas de admisión diversificados?
Evolutivas	Tendencias generales de políticas que implican dos o más generaciones de políticas en torno a conjuntos de problemas identificados como relevantes	¿Aspectos de financiamiento?
Inerciales	Las terceras se refieren a acciones de políticas que sobreviven en el tiempo y se reproducen ante la ausencia de mecanismos de ajuste o evaluación de sus resultados	¿Las políticas de reformas administrativas, como la adelantada en el último período de gobierno de Rafael Caldera?

1. Furter, 1974; Legrand, 1973 en Cabello Martínez, 2002 citados por Vicentini 2003b.

## **Interrogantes finales para un diálogo sobre la educación superior**

¿Cuál ha sido la trayectoria de la educación superior de nuestro país en el ámbito de las desigualdades en el acceso, permanencia y culminación de estudios?; ¿cuál es la situación de las universidades venezolanas en cuanto a la solidaridad, la equidad y el ejercicio de la corresponsabilidad social?; ¿es la extensión universitaria, tal como se la ha concebido hasta ahora, suficiente para que las universidades descansen tranquilas al creer que están abordando estos temas o es simplemente un tranquilizante?; ¿puede hablarse de la posibilidad de iniciar una construcción colectiva de principios rectores para la práctica de la justicia social, la equidad y la solidaridad en la educación superior que vaya más allá de una disposición gubernamental?; ¿estarán las universidades perdiendo vigencia comprensiva ante los fenómenos de la pobreza y la exclusión?; ¿están trabajando las universidades en la construcción de visiones prospectivas, diseñando escenarios para la transformación de las situaciones de exclusión, inequidad y carencia de justicia social?; ¿hacia dónde van las universidades venezolanas con sus políticas explícitas e implícitas de acceso a la educación superior en el presente siglo?

Abordar estos temas es en verdad un desafío por la abundancia de las contribuciones y la variedad de posiciones existentes. Propiciar un diálogo entre los actores de la educación superior venezolana es una tarea compleja si el entorno, en el cual se pueden construir espacios para el encuentro y puestas en común, se caracteriza por enfoques hasta cierto punto polarizados, donde existen propuestas de cambio de marcos legales (Propuestas de Ley de Educación y de Educación Superior). Ante estos contextos, la alternativa de lograr acuerdos se convierte en una necesidad imperiosa.

### *Propuesta de metodología para la construcción de la agenda de diálogo y logro de acuerdos*

Consideramos que las metodologías tradicionales de diálogo se quedan en la palabra y los supuestos acuerdos a los que se llegan rara vez se actúan. De allí la necesidad de utilizar nuevas metodologías para la construcción de agendas de diálogo, partiendo del reconocimiento de las inseguridades y bloqueos, de la fatiga y frustra-

ción, de los involucrados, a los que hace referencia Lanz. En función de este planteamiento se proponen los siguientes pasos para el diálogo:

- Indagar cuáles son las inseguridades y frustraciones que los actores de la educación superior experimentan en este momento.
- Requerir a continuación propuestas de acciones que los involucrados en el tema pueden solicitarse mutuamente para construir una agenda de diálogo, regido por parámetros que proveerán un ambiente de seguridad a los participantes.
- Encontrar nexos y conexiones entre las acciones que los diferentes involucrados se solicitan, e indagar si existe complementariedad entre las mismas.
- Construir una agenda en común a ser “dialogada” para alcanzar acuerdos que no se queden en la intención, sino que puedan ser ejecutados y que se establezcan condiciones para presentar evidencia del cumplimiento de los mismos.
- Tener en cuenta que será importante concretar los acuerdos, por pequeños que éstos sean, resaltando que los desacuerdos son tan importantes como los acuerdos, porque constituyen la agenda de diálogos futuros.

## Conclusiones

La educación superior necesita convertirse realmente en una opción para todos aquellos que deseen ingresar a ella. Es urgente proponer políticas de acción para eliminar las desigualdades en el acceso y permanencia, así como para la culminación exitosa. La evidente injusticia social existente y la inequidad en estos procesos constituye un llamado para que las IES contribuyan con la reducción de la exclusión educativa superior de un numeroso sector de la población venezolana. Las situaciones descritas son de abordaje ineludible para los actores de la ES y constituyen un eje conceptual alrededor del cual se teje el presente trabajo. Esperamos que las propuestas que surjan del diálogo constituyan la nueva historia de un viaje, alejado de visiones tradicionales de la educación superior.



## Referencias

- Acosta Silva, Adrián: "Políticas de educación superior en México, un diálogo y sus perspectivas" documento presentado en la Mesa Redonda sobre políticas de educación superior, organizada por el proyecto Ahieps, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, México (s/f). <<http://www.nyu.edu/iesp/aiheps/downloads/finalreports/acosta.pdf>>.
- Álvarez, Benjamín: "El aprendizaje de las naciones. La búsqueda de un espacio para Iberoamérica en el próximo siglo", Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura.
- Banco Mundial: "Análisis de la educación superior", 1994.
- Cabello Martínez, María Josefa: "Educación permanente y educación social: Controversias y compromisos", Ediciones Aljibe, 2002.
- Cárdenas Colmener, Antonio Luis: "El concepto de universidad, origen y evolución" en Roberto Rondón Morales (comp.): *La Universidad. Crisis permanente y acumulada*, Talleres Gráficos Universitarios de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, 2005.
- Castellanos de Sjöstrand, María Egilda: "La trilogía equidad, pertinencia y calidad en la educación superior. Dilemas y proposiciones". <<http://www.uc.edu.ve/reforma/viceministra/seis.htm>>.
- Comisión de Comunidades Europeas. "Memorando sobre el Aprendizaje Permanente", documento de trabajo, Bruselas, 2000. <<http://www.uclm.es/espacioeuropeoes/pdf/INTRODUCCION/DOCS%20ENLACES%20INTRODUCCION/MEMO%20APRENDIZAJE%20PERMANENTE%20UE%20ESP.pdf>>.
- Declaración de La Habana: "Calidad de la educación, equidad, desarrollo e integración ante el reto de la globalización", en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 20, 05-08/1999.
- Estaba, Elena: "Diálogo en el ámbito de la educación en Venezuela", Ildis.
- Gaceta Oficial: "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", Artículo 2, Gaceta Oficial N° 5.453, 24/03/2000.
- García Guadilla, Carmen: "Balance de la década de los noventa y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior", ponencia presentada en la Conferencia mundial sobre la educación superior, París, octubre de 1998.
- II Reunión de Ministros de Educación América Latina y el Caribe-Unión Europea, México, 2005.
- Iida. Cumbre de Las Américas. Santiago de Chile, abril, 1998. <<http://www.iberonlinehome.de/cuaa2aps.htm#3>>.
- Lafourcade, Pedro D.: "Tendencias de la educación superior. Unesco", síntesis de "Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior", Edición SDI, 1995.
- Lanz, Rigoberto: "La Universidad se reforma, ¿cómo?", en ponencia a la conferencia internacional "La Universidad del Siglo XXI", Brasilia, noviembre de 2003.
- Lanz, Rigoberto: "Lo que reforma quiere decir", en Observatorio Internacional de Reformas Universitarias (s/f). <<http://www.orus-int.org/static.php?file=index&menuID=index>>.
- Lanz, Rigoberto: "Primero, la reforma del pensamiento" en "En verdad, la universidad no se reforma", consultado el 28-03-2005. <<http://www.redvoltage.net/article3931.html>>.
- Matsuura, Koichiro: "Education for All: the Unfulfilled Promise", 21st Century Talks session on education for all.
- Ministerio de Educación Superior (MES): "Noticias. Misión Sucre", 2005. <<http://www.mes.gov.ve/informa/noticias.php?id=156>>.

- Ministerio de Educación Superior (MES): "Propuestas para la discusión de la Ley de Educación Superior", República Bolivariana de Venezuela, 2003.
- Ministerio de Educación Superior (MES): "Proyecto Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación universitaria en Venezuela. Sistema de evaluación y acreditación de las universidades nacionales", documento aprobado por el CNU. 2002. <[http://almamater.cnu.gov.ve/downloads/publicaciones/cuaderno\\_opsu\\_07.pdf](http://almamater.cnu.gov.ve/downloads/publicaciones/cuaderno_opsu_07.pdf)>.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD): "Plan nacional de educación para todos", República Bolivariana de Venezuela, 2003.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD): "Políticas, programas y estrategias de la educación Venezolana", Informe Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 2004.
- Morales Gil, Eduardo: "La exclusión de los pobres de la educación superior venezolana", Ediciones Ediciones OPSU, 2004.
- Morin, Edgar: "La reforma de la universidad es una reforma de civilización para la civilización", ORUS.
- Morles, Víctor; Eduardo Medina Rubio y Neptalí Álvarez Bedoya: "La educación superior en Venezuela", Informe a la Iesalc-Unesco, Caracas, 2003. <<http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/nacionales/venezuela.htm>>.
- Rondón Morales, Roberto: "La Universidad, crisis permanente y acumulada" Universidad de Los Andes, Talleres Gráficos Universitarios, Mérida, 2005.
- Sachs, J.; John Mc Arthur: "The Millennium Project: a plan for meeting the Millenium Development Goals", 2005.
- Sachs, Jeffrey: <<http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewEng23-36LowRes.pdf>>.  
<[http://www.earthinstitute.columbia.edu/millennium\\_project.html](http://www.earthinstitute.columbia.edu/millennium_project.html)>.
- Sesión: "Reforma en las Universidades en El Caribe". <<http://catedras.ucol.mx/integra/caribe.pdf>>.
- Unesco: "Educación para todos", Dakar, Senegal, 2000. <<portal.unesco.org>; <www.un.org>>.
- Unesco: "Educación para todos", Jomtiem, Tailandia, 1990. <<portal.unesco.org>; <www.un.org>>.
- Unesco: "La brecha de la educación superior", en Informe Mundial de la Unesco, 1993.
- Unesco: "Reforms and innovations in higher education in some Latin American and Caribbean Countries. Meeting Higher Education Partners", París, 2003.
- Unesco. "Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior", 1995.
- Vallaëys, François: "¿Cómo enseñar ética, capital social y desarrollo en la universidad?", Curso Virtual del Portal Educativo, OEA, 2004.
- Vicentini, Cecilia. "Educación permanente, ámbitos y prospectivas", trabajo de investigación realizado en el marco del doctorado en Teorías de la Educación, Universidad Nacional de educación a distancia. Madrid, 2003.
- Vicentini, Cecilia: "Educación permanente, ámbitos y prospectivas", Trabajo realizado en el marco de estudios doctorales, 2003b.
- Yarzabal, Luis: "Tendencias de la educación superior, Unesco", extraído del documento "Política para el cambio y el desarrollo en la educación superior", en *La educación superior en América Latina: realidad y perspectiva*, 1995.  
<<http://www.mecesup.cl/difusion/revista/revista1D.pdf>>.

# Capítulo IV EL PAPEL DEL ESTADO Y LOS DERECHOS SOCIALES

*Jesús González Pirela*

## **Introducción**

Desde el ascenso de Hugo Chávez a la presidencia de la República en el año 1998, Venezuela ha transitado por importantes cambios políticos. Un nuevo estilo de hacer política, aunado a la resistencia que gran parte de la sociedad ha manifestado a las políticas gubernamentales, ha colocado al país en una crisis política de grandes proporciones que ha conmocionado la vida de todos los venezolanos. Particularmente desde el año 2000, una vez concluidos los eventos electorales relacionados con el proceso constituyente y de relegitimación de los poderes públicos, la crisis adquirió tintes más pronunciados. En efecto, en los últimos meses del año 2001 y particularmente a partir del año 2002, la radicalización de los actores políticos tuvo como primer desenlace institucional el referéndum revocatorio presidencial del año 2004, librándose así una batalla de opinión pública y comunicación política en la que se intentó que los venezolanos definieran implícitamente, a través del ejercicio del voto, temas complejos que subyacen en el debate, más allá de la decisión inmediata sobre la permanencia o no del Presidente en el poder. El referéndum implicaba también, el pronunciamiento de la ciudadanía a través de un sí o un no, sobre el sistema político deseable, el modelo educativo que se quiere para los hijos, las atribuciones y competencias que se confieren al Estado, los límites entre lo público y lo privado y, en general, la interpretación que hacen unos u otros sobre la democracia y sus formas de expresión como sistema político.

En el trabajo preliminar realizado el año 2004 (Estaba, 2004), sobresalieron significativos desacuerdos con relación a la visión del

Estado y su papel en la sociedad. Las discrepancias encontradas alertaban sobre los riesgos de ruptura del acuerdo social en torno de los modelos sociales que debe impulsar la educación y en consecuencia, sobre la visión de sociedad a la que se aspira.

Esta tendencia parece haberse profundizado con la emergencia de nuevos temas en la esfera política que introducen mayor confusión a la hora de intentar delimitar posturas y diferenciar puntos de vista. En los actuales momentos en los que no hay una sola interpretación del texto constitucional en torno del papel del Estado en la educación, y los actores tienen posiciones diferenciadas sobre el tema, estamos lejos de encontrar, por la vía que llevamos, acuerdos que permitan garantizar la promoción y desarrollo del marco normativo (Narváez, 2005).

Con esta investigación pretendemos realizar una primera aproximación sobre los valores y principios que el Estado y la sociedad tiene en relación con el tema educativo en Venezuela, guiando el análisis con la construcción de una categoría ideológica, entendida esta última como un conjunto de ideas y valores concernientes al orden político que intenta orientar comportamientos colectivos (Bobbio, 1982) en torno del tema educativo. Para satisfacer estos propósitos hemos recurrido a la recolección de datos e informaciones procedentes de diversas fuentes: entrevistas, coloquios y documentos, todo ello nos ha sido de utilidad para intentar ordenar las ideas y ofrecer un conjunto de reflexiones claves alrededor de las que sea posible propiciar el diálogo de los principales actores y voceros en relación con el papel del Estado en la educación.

### **Acercamiento al rol del Estado en materia educativa**

En términos generales, y a manera de interpretación, se podría adelantar que por encima de las cuestiones inherentes al sistema escolar, se coloca, como inquietud, el papel de la educación en la sociedad.

Entre las cuestiones que adquieren mayor significación para los entrevistados que objetan la visión oficial sobre el papel del Estado en la educación, se refuerza el planteamiento ya encontrado en las indagaciones realizadas durante el año 2004. Se afianza la discrepancia en torno del papel prominente que se reserva el Estado, y se cuestiona la profundización de prácticas excluyentes en la formulación de las políticas educativas.

Entre las opiniones emitidas por los participantes de las mesas de trabajo, que hemos adelantado en la consulta del año 2005, resaltan los señalamientos que reflejan la percepción de una excesiva presencia, poder y carga doctrinaria del Estado en la educación, hecho este que se valora como excedido en sus capacidades y ámbitos de intervención, con especial referencia al Proyecto de Ley Orgánica de Educación, actualmente en discusión en la Asamblea Nacional. Se visualiza una renovada vocación por imponer un pensamiento único en la orientación y los contenidos. Se introdujeron cambios en el Anteproyecto original ya aprobado en primera discusión, donde habían tenido lugar fuertes procesos de negociación que fueron obviados. Dentro de este mismo orden de ideas, se argumenta que la continuidad y profundización del centralismo conducen a la reproducción de los errores cometidos en el pasado, al valorar escasamente la diversidad cultural, las diferencias regionales y locales, las minorías étnicas, y a descuidar la formación del docente para atender la diversidad. Esta percepción contrasta con la postura de quienes sustentan que le corresponde al Estado la mayor responsabilidad en materia educativa, y que éste debe utilizar su poder para sentar las bases de la nueva sociedad a la que se aspira, asegurar la inclusión, la corresponsabilidad y la participación, principios establecidos en nuestra Carta Magna. Desde esta perspectiva, la institucionalidad<sup>1</sup> en proceso de elaboración se considera que simplemente está sustituyendo el orden viejo y decadente por uno renovado, compatible con las políticas educativas que hagan posible alcanzar los propósitos igualitarios, de justicia social y de igualdad de derechos para el disfrute de los beneficios sociales.

Un elemento a considerar, al momento de evaluar los cambios ocurridos en la sociedad venezolana, refiere a las aspiraciones de decidir sobre la educación de los hijos, que expresa una elevada proporción de la población. El entorno familiar de niños y jóvenes emerge como un actor indispensable a tener en cuenta a la hora de decidir los alcances educativos de la acción pública, pues se visualizan como parte interesada en escoger y participar en el tipo de educación que quiere

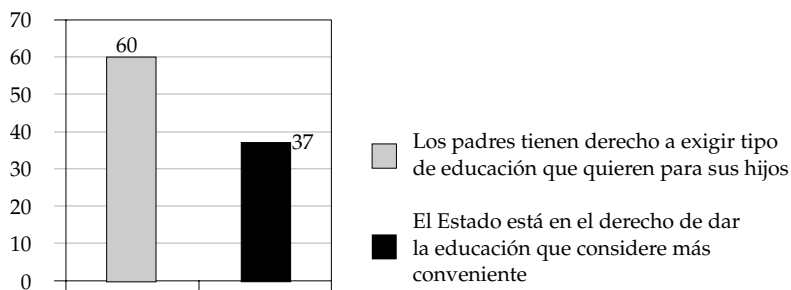
---

1. Nueva institucionalidad o institucionalidad paralela, está sustentada en las misiones educativas, proyectos emprendidos por el gobierno nacional, tales como, programas contra el analfabetismo, culminación acelerada de la educación básica y diversificada, entre otros.

para sus hijos. Ello se refleja en los resultados obtenidos por diferentes encuestas de opinión que hablan de esta tendencia. Al respecto, Consultores 21 arroja los siguientes resultados: 60% de los padres considera que el Estado debe ofrecer la educación que ellos exijan para sus hijos (ver gráfico 1).

Gráfico 1

**¿Con cuál de estas frases está usted más de acuerdo?**



Pareciera estar claro para los ciudadanos que los padres son los principales protagonistas del proceso educativo, y el Estado debe cumplir funciones de apoyo para asegurar que el proceso educativo se cumpla y en que esto ocurra en las mejores condiciones. Ideología, religión, creencias, valores, entre otros, son temas que deberán ser consensuados para ser transmitidos en la socialización básica que se da en el sistema educativo, y que son los compartidos por un amplio espectro del colectivo nacional.

Surgen de nuevo, al analizar entrevistas y documentos, grandes diferencias en torno de la atribución de objetivos ideológicos a la educación, y con relación a quién impone un determinado modelo o visión de la sociedad a través del sistema de enseñanza-aprendizaje.

Las indagaciones realizadas en talleres y consultas sobre la transmisión de una determinada ideología, a través del sistema educativo, coinciden igualmente con la percepción reflejada en algunos estudios de opinión, donde se pone de manifiesto la contraposición de visiones en una sociedad dividida, cuyas fuerzas parecieran anularse por sus similares magnitudes, es decir:

---

Si el presidente Chávez quisiera transmitir su ideología a los niños y jóvenes con la política educativa de su gobierno. ¿A usted le parecería algo que está bien o que está mal?	Bien	46%
	Mal	45%

---

Fuente: Consultores 21

---

Los pronunciamientos en los que los puntos de vista diversos y la pluralidad que impone la gestión democrática, son percibidos desde los órganos del poder ejecutivo como un obstáculo para el avance del proyecto de cambio que se aspira llevar adelante. A manera de ilustración vale citar las declaraciones del ministro de Educación Superior Samuel Moncada, quien plantea:

(...) esto no tiene nada que ver con la gestión anterior (...) esto tiene que ver con el modo en que funciona la administración pública (...), uno entiende que hay una dinámica en la burocracia distinta al empuje que viene desde arriba, o sea, las exigencias políticas del proyecto político del Presidente hacen que esto sea una revolución que necesita un ritmo y un paso acelerado, pero así no funciona la democracia (...). La burocracia me tiene con grilletes en los pies y no me deja avanzar (Sal-Lari, 2005).

### Ideologización y políticas públicas educativas

El debate ideológico en torno del tema educativo se puede percibir muy confuso por el relativismo del discurso gubernamental, en el cual existe una mixtura, al menos discursiva, entre marxismo, socialismo, cristianismo y militarismo, entre otras, que no permite una clara identificación ideológica tradicional. Todo ello se cobija bajo el nuevo modelo “bolivariano”, en el cual se tiene la intención de “generar nuevas prácticas políticas que cambien radicalmente la situación de atraso y deterioro institucional, y se le dé rápida solución a los muchos problemas del sector educativo”.

El pensamiento ideológico adquiere concreción solo a través de las políticas públicas, las normas y los reglamentos que se desarrollan. Al respecto, las expresiones de las políticas públicas gubernamentales actuales en la cual se intenta incluir al mayor número de venezolanos posibles en el sistema educativo, al igual que en lo relativo a la teoría ideológica y la doctrina revolucionaria, parecieran estar en constante construcción y reinención, lo que dificulta establecer categorías diferenciadas para su evaluación y seguimiento.

Con los esfuerzos discursivos de cambio, planteados a partir del año 1998, y el renovado empuje de las misiones educativas, se genera una nueva dinámica a lo interno del sistema, cónsona con la política de discriminación positiva adoptada, reproduciéndose nuevas formas de exclusión y de control político-administrativo sobre las instituciones educativas. Este cambio de política, acompañado de la falta de interlocución con importantes voceros del sector educativo, ha tenido como resultado la exacerbación de conflictos<sup>2</sup>. Ello podría explicar la tendencia a operar apelando a formas organizativas no formalizadas para la ejecución de proyectos y programas, así como la poca articulación de los programas educativos del actual Gobierno con sus instancias naturales de coordinación a la hora de atender la creciente problemática del sector.

La diatriba en materia educativa ha profundizado la tendencia a dejar de lado los fines estratégicos del sistema educativo, quedando el debate en las materias táctica-operativas. La ausencia de diálogo y la confrontación hacen que tanto el Gobierno como la oposición reduzcan los alcances del discurso y predominen las posturas maniqueas (en el Gobierno: todo lo que hace la oposición es antinacional, inaceptable y en contra del pueblo; en la oposición, todo lo que hace el Gobierno es desechable, inconveniente y retardatario).

Otra expresión de la lasitud ideológica es la política de participación impulsada por la actual gestión con el diseño de un nuevo modelo de gobierno escolar, en cuyo contenido se desdibuja la función pedagógica de la escuela y se privilegia la formación ciudadana: lo político se termina por sobreponer a lo pedagógico.

Cabe señalar que ya no será posible analizar el papel del Estado en la educación, a la luz de las reflexiones que nos han ocupado tradicionalmente. La nueva orientación ideológica del proyecto revolucionario obliga a reconsiderar los planteamientos ideológicos y doctrinarios, pues ellos atraviesan todo el espectro de la dimensión política y del ejercicio de la función pública. Este referente estará de

---

2. El dirigente sindical Oswaldo Pantoja, secretario general de Sitraenseñanza-Miranda, solicitó reivindicaciones sociales similares a las otorgadas a los grupos militares, y denunció una "onda represiva" en los Valles del Tuy, donde funcionarios de la Disip (cuerpo de inteligencia del Estado venezolano) mantuvieron semi-secuestrados, mientras se realizaban algunos interrogatorios, a los docentes del preescolar Nueva Cúa, mientras se realizaba una asamblea por las mejoras salariales. Vt.: Aguilar (2005).



ahora en lo sucesivo presente al momento de analizar cualquier ámbito de la acción gubernamental.

Es necesario comenzar a reflexionar la educación en términos de lo que ella representa para la nueva noción del socialismo del siglo XXI, tendencia ideológica y sistema político impulsado por el presidente Hugo Chávez, a comienzos del año 2005. El Presidente justifica la adhesión a este modelo político con la necesidad de superar la pobreza, con que el capitalismo no ha sido capaz ni será capaz de lograr una verdadera equidad internacional y que, por ello, es preciso derrotar el imperialismo yanqui como forma de dominación de los pueblos. Para Chávez el socialismo es un asunto de conciencia, el resultado de un haber adquirido experiencia y recogido ideas, producto de esa dialéctica que se generó entre la teoría, los debates, las discusiones y la praxis de lo ocurrido en Venezuela en los últimos seis años, lo que afirma, ha nutrido las ideas y alimentado el pensamiento. Para explicar la base de este pensamiento, el Presidente recurre a la imagen del denominado “árbol de las tres raíces”, que consiste en colocar en la base del pensamiento la raíz bolivariana (planteamiento de igualdad y libertad, y su visión geopolítica de integración de América Latina de Simón Bolívar); la idea zamorana (por Ezequiel Zamora, el General del pueblo soberano y de la unidad cívico-militar); y, la raíz robinsoniana (por Simón Rodríguez, el maestro de Bolívar, el Robinson, el sabio de la educación popular, la libertad y la igualdad). Este modelo ha dado la sustancia ideológica al movimiento revolucionario promulgado por el Presidente; pero, al mismo tiempo, ha introducido la idea de que esta versión del socialismo es nueva y diferente a todas las anteriores, con planteamientos frescos y acoplados a la nueva era que esta comenzando. Así nace el “socialismo del siglo XXI” como proyecto, que es la definición ideológica definitoria de la revolución venezolana.

El nuevo socialismo, según la versión oficial, será cristiano y latinoamericano: “Vamos a hacer el socialismo desde nuestras propias raíces, desde nuestros aborígenes, desde las comunas en Paraguay y Brasil, desde el socialismo utópico que representó Simón Rodríguez, desde el planteamiento de Bolívar de libertad e igualdad, desde el planteamiento de Artigas, el gran uruguayo, de que hay que invertir el orden de la justicia, eliminando los privilegios”. Así mismo, el nuevo socialismo revolucionario venezolano deberá tener la ética socialista de acuerdo a la visión del Che Guevara (primacía de los

estímulos morales, creación del hombre nuevo). Deberá ser cristiano (solidaridad humana). Deberá portar el valor del desprendimiento (“Bolívar abandonó todo por ser útil a su país”) y deberá también concentrar el poder en el pueblo (“el partido se subordinará al poder popular”). Deberá reunir igualdad social con libertad. En economía el modelo se soporta en el cooperativismo, la propiedad colectiva, la banca popular y el desarrollo endógeno. No habrá manuales previos (“práctica y teoría deben marchar en paralelo”). Y se concluye vaticinando que el capitalismo (“individualismo, egoísmo, odio, privilegios”) desaparecerá.

Al respecto, y en relación a la manera difusa de cómo se plantea la definición política del nuevo modelo social, la investigadora Mabel Mundó hace la siguiente reflexión:

Si nunca defines y precisas los significados, si nunca se elaboran los conceptos, si utilizas cantidad de símiles, siempre podrán cambiar los significados, los conceptos y siempre podrás cambiar los modelos, o llegar a cualquier lugar y a conveniencia decidir a donde llegaste o no querías llegar. Habilidad para construir valoraciones y mapas mentales múltiples y plurales; esta es una ventaja de las ideologías dominantes y una desventaja para los dominados. El poder dice y se contradice pero no engaña, es flexible porque la ambigüedad en el lenguaje es una estrategia de dominación (Mundó, 2005).

La incorporación del discurso socialista del siglo XXI al tema educativo introduce un nuevo elemento de discusión y una nueva carga de contenido ideológico a la propuesta de cambio social y político. Esta nueva interpretación de la realidad socialista, del carácter y la naturaleza del Estado, tiene importantes implicaciones en el campo educativo, pues reabre la discusión y da al traste con las negociaciones y acuerdos alcanzados en la crisis del año 2001, cuando a raíz de la aprobación inconsulta del Decreto 1011, se organizó un fuerte movimiento alrededor del cual se revitalizó la protesta y la discusión que condujo a los actores a negociar un proyecto legal satisfactorio para las partes en conflicto.

Asimismo, la imprecisión en el modelo propuesto condujo a Laura Gurfinkel a hacer los siguientes planteamientos:

Se han desarrollado muchas formas de socialismo y algunas se oponen fuertemente a otras. Por ello, cuando se invita a discutir u opinar sobre socialismo, cada quien parte de un concepto, con sus pequeñas o grandes diferencias que crean conflictos en los debates sobre el tema. Además, el concepto es dinámico y por ello socialismo no significa lo mismo para todo el mundo (...). Si no se aclara en forma

precisa a cuál socialismo se refiere, la Ley de Educación que aprobarían los diputados del Gobierno, podría servir para formar venezolanos fanatizados para un país socialista, quienes tendrían que demostrar permanentemente su lealtad al régimen, como llegó a pasar en muchos países del Bloque Socialista (Gurfinkel, 2005).

A manera de hipótesis se podría adelantar que pareciera que se está recurriendo a la ideología como un remedio necesario y eficaz para los problemas del sector educativo, con la intención de reconquistar el sentido humano y llamando al interés general. Esta apuesta moral y civilizadora por las ideologías, como solución final a nuestra situación política y social, debe verse con mucha precaución, pues estas posturas ideológicas fuertes, históricamente han sido las responsables de los peores desastres sociales del siglo XX, tales como el nazismo y el estalinismo como expresión corporativa del anticapitalismo, por ejemplo.

Toda ideología, como sistema articulado de valores y creencias, que inspira un movimiento político que, a su vez, quiere guiar con ella el comportamiento colectivo, tiene una enorme vocación romántica y utópica y, desde ella, casi siempre es posible escurrirse hacia las tendencias totalitarias, pues al no encontrar el suficiente respaldo de la población a los valores y principios que se intentan implementar, utiliza la fuerza legal, política y de seguridad para imponerlos. Latinoamérica tiene muchos ejemplos en este sentido: las ideologías de la seguridad nacional (militarismo y tecnocracia) y la marxista leninista (estalinista y autocráticas).

La realidad de nuestras sociedades, señala Luhman, es cada vez más compleja y ello podría traer consigo una dispersión desorganizada de las preocupaciones de los individuos y grupos, que tendría consecuencias disgregadoras para el propio sistema social (Luhman, 1989). La educación es, por tanto, un mecanismo de simplificación de tal complejidad, una reducción de la atención social a unos cuantos temas comunes que fortalezcan la cohesión social, sin la necesidad de convertirse en un todo del pensamiento que debilite las libertades y la pluralidad necesarias en los sistemas democráticos.

Debido al debilitamiento de las posiciones ideológicas fuertes, y con la caída del bloque socialista, existe una tendencia mundial a manejar con mucha más cautela el tema ideológico y sus usos (Sosa, 1993). En Venezuela, la nueva visión del país, bajo la óptica del socialismo del siglo XXI, ha revitalizado la tendencia a interpretar la realidad y la discusión a través de posiciones extremas.

Cabe llamar la atención que esta imprecisión de contenido sobre el socialismo y las interpretaciones que de él se hace la población, ha dado lugar a diferentes mediciones para intentar conocer el grado de identificación de la población con las imágenes promovida desde el oficialismo en cuanto a la condición deseable del socialismo. A manera de reflexión, según una encuesta complementada con estudios focales de la empresa interlace, en septiembre de 2005, en relación con la afirmación presidencial de “ser rico es malo”, 86% de la población la rechaza, a lo que se plantean observaciones como: “Si todos fuéramos ricos no tendríamos presidentes, a quién van a venderle todas esas historias futuras si no hay pobres (...). La esperanza se forma en el pobre, el pobre quiere aspirar a estar mejor algún día”.

Por su parte, la empresa encuestadora Keller y Asociados (Keller, 2005), realizó un estudio donde intentó poner de relieve la discrepancia entre el discurso oficial y la percepción de las personas en torno del tema, encontrándose una debilidad muy significativa en el discurso ( ver gráfico 2).

### *Debilidades de la propuesta socialista de Chávez*



**P.: ¿Qué tan de acuerdo estaría Ud. con las siguientes medidas para cambiar el sistema político de Venezuela?**

Llamar al País “República Bolivariana Socialista de Venezuela”



■ Acuerdo ■ Contra □ Ns/Nc

Única propiedad privada: vivienda familiar y un carro particular



■ Acuerdo ■ Contra □ Ns/Nc

Un solo partido político en el país



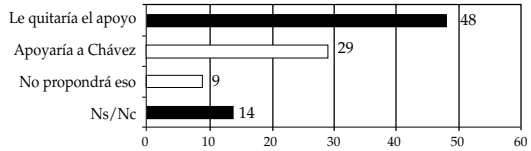
■ Acuerdo ■ Contra □ Ns/Nc

Todas las empresas manejadas por cogestión



■ Acuerdo ■ Contra □ Ns/Nc

P.: Imagínes que esas sean algunas de las medidas que proponga el Pte. Chávez para convertir a Venezuela en un país socialista... ¿que haría Ud.?



Keller y Asoc.: Estudio Nacional de Opinión Pública. n = 1.200, 2do. Trimestre de 2005

Las confusiones ideológicas que genera la invocación al socialismo del siglo XXI hacen difícil tomar una postura ante los difusos planteamientos, pero es bueno tener presente que la historia demuestra que es el fortalecimiento de la institucionalidad lo que evita la discrecionalidad propia de los regimenes basados en la capacidad

de conducción de un líder carismático o mesiánico que resuelve los problemas. Son las sociedades organizadas, generando respuestas, las que se han demostrado más eficientes y eficaces para hacer evolucionar a sus pueblos. Es la existencia de reglas de juego claras, independientes de quiénes sirvan de operadores políticos, lo que ha permitido evolucionar y mantener sistemas equilibrados en el mundo democrático, por que se fundamentan en el pluralismo y en una visión negociada del futuro.

Discursivamente se utiliza una interpretación marxista del socialismo como construcción ideológica, pues constituye la idea-fuerza de una utopía que motiva el accionar humano y guía su comportamiento futuro.

De momento, está planteada una suerte de propuesta desorganizada de ideas y teorías de distintas tendencias y posiciones que se intentan fundir en el socialismo del siglo XXI. Según esta significación, el carácter ideológico del socialismo del siglo XXI está determinado por los nuevos arreglos económicos de la sociedad. Esto implica, a su vez, que los componentes subjetivos de la superestructura (religión, los valores, las ideas, las doctrinas), así como la pertenencia a una clase social, son las principales determinantes de la falsa conciencia y deben ser reinventados. La educación se convierte en un medio fundamental para consolidar con éxito el nuevo proyecto social. Cobrando significativa importancia la adecuación del marco normativo vigente a los requerimientos del discurso político sobre el socialismo. Específicamente en lo referente a la educación es oportuno referir lo declarado por el diputado Luis Acuña, presidente la Comisión de Educación, Cultura y Deporte de la Asamblea Nacional, cuando al referirse a las finalidades de la educación contenidas en el Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación, señala que consisten en “formar un ciudadano para un país socialista” (Linares, 2005), haciendo énfasis en la función de socialización de los nuevos miembros como garantía para su integración e identificación con el grupo humano del cual pasan a formar parte, colocando el tema educativo en el marco del modelo de relaciones de producción a “que se aspira”. La introducción del socialismo, en los términos enunciados, es un elemento adicional que conspira contra la claridad conceptual y de contenido doctrinario del proyecto educativo que se pretende impulsar, centrando el tema educativo en las relaciones de producción que se plantean, como lo reafirma el Presidente de la República en

un discurso a los miembros de la Misión Robinson I (Alfabetización): “es necesario que se integren los estudiantes al nuevo modelo económico cooperativista y de economía popular, que impulsa el proceso revolucionario, democrático y participativo, a través del socialismo del siglo XXI”.

Sin embargo, y tomando como referencia la experiencia del socialismo real, vale la pena recordar a Henderson cuando decía: “Muchos siguen pensando que el socialismo resolverá todos los problemas y que en los países socialistas no había o no hay desigualdades (...). La lealtad al régimen llegó a ser más importante que ser un simple miembro del partido, lo que originaba las luchas por demostrar la lealtad” (Henderson, 2005).

Ante este escenario son previsibles el surgimiento y la agudización de fuertes desacuerdos en el seno del sector educativo que exigirán, para mitigar las confrontaciones, mayores espacios de intercambio y negociación que los que hemos tenido hasta ahora. Librar el debate ideológico será casi inevitable si no se agencian los instrumentos para asegurar fórmulas de consenso en relación con los acuerdos mínimos necesarios en torno del papel del Estado en la educación, aún en el marco del modelo político del socialismo del siglo XXI. Ello puede contribuir a buscar posiciones de consenso en relación con el nuevo papel del Estado y de la sociedad en la educación al promulgarse la igualdad de oportunidades, el fomento del sistema democrático, la participación, la pluralidad de pensamiento, el respeto a la diversidad, el diálogo y la inteligencia analítica y creadora, tal y como lo garantiza el texto constitucional: “esto implica un salto cualitativo en la vida de los venezolanos y una nueva concepción política basada en la participación, que debe conducir a diluir la distensión política entre gobernantes y gobernados, haciendo el Gobierno y la formulación de políticas” (Tarre, s/f).

### **Las bases del consenso social y los acuerdos normativos**

El Estado venezolano, hasta la fecha, no ha abdicado ninguna de sus funciones. La ley vigente de 1980 establece que la educación es una función primordial e indeclinable del Estado, centralizado, y en el cual el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, tiene todas las competencias en materia educativa, a pesar de que cerca de 40% de los centros educativos están en manos de los esta-

dos y municipios, y dejando de lado la función de contraloría social que los ciudadanos deberían ejercer sobre las instituciones educativas, contempladas en la Constitución de 1999.

En todos los textos normativos, desde la Constitución hasta las propuestas de leyes, se establece como fines del sistema educativo el desarrollo de la personalidad, la necesidad de formar ciudadanos demócratas que participen conciente y solidariamente en los procesos de transformación social, y en estas ideas de principio pareciera existir consenso. Las diferencias surgen entonces en el cómo se forma a esos ciudadanos del futuro, en cuyo proceso debe existir “un sensato equilibrio entre el respeto a la personalidad individual y la libertad de pensamiento y creencias, y la formación de un ciudadano social de una república demócrata”. Lo dice con inmejorables palabras el padre Luis Ugalde: “No puede haber una República sin que haya ese proceso moral en el que crecemos del yo aislado e individual hacia el nosotros del compromiso asumido para producir el bien común. Tampoco hay ciudadanía, sino inhumana tiranía donde el yo es negado bajo el pretexto de afirmar un nosotros colectivo” (Carvajal, 2004).

A finales de la década de los ochenta y durante los años noventa, la sociedad venezolana comenzó a repensar los valores y principios que regían su acción, a partir del momento en que quedaron al descubierto grandes grietas entre las expectativas y las realidades de grandes grupos sociales, todo lo cual condujo a repensar los grandes acuerdos que guiaban el comportamiento colectivo, y ello desembocó en la Constitución de 1999. Antonio Luis Cárdenas en el año 1994, decía:

La educación venezolana ha devenido en un gigantesco fraude respecto a las expectativas que el país ha colocado en ella en cuanto a instrumento de democratización, progreso y de modernización de la sociedad (...). Un tercio de los alumnos que ingresa a primer grado logra culminar la educación básica (...). Un sexto de los alumnos repite el año escolar (...). Los que logran concluir la segunda fase, en su inmensa mayoría están mal capacitados en cuanto a habilidades intelectuales se refiere, por lo que su aparente logro constituye, precisamente, la demostración del fraude educativo (Cárdenas, 1998).

Pero a pesar de las profundas críticas realizadas al modelo que refleja la Constitución de 1961 y de la aprobación del nuevo texto constitucional en 1999, no se observan significativas transformaciones en materia normativa relacionada con la educación, pues en términos generales se mantienen los principios bases del ordenamiento jurídico de 1961.

En materia educativa el actual texto constitucional refuerza el carácter público del servicio, el cual se extiende a otros niveles y modalidades, profundizando los beneficios sociales que ya estaban previstos en la Constitución de 1961 y en el marco normativo que la desarrolló:

- Derecho de todos a una educación integral, sin discriminación de ninguna naturaleza y abierta a todas las corrientes de pensamiento.
- Igualdad de oportunidades en el acceso.
- Responsabilidad indelegable del Estado en materia educativa.
- Obligación del sector privado de colaborar con el Estado en el cumplimiento del compromiso social en materia educativa (se elimina el subsidio).
- Predominio del Estado en materia de formulación de políticas educativas y como agente responsable de la supervisión y administración del servicio público creado para tal fin. Con la colaboración de los padres.
- Estado como regulador de la gestión e incorporación de los educadores al sistema.
- Naturaleza pública del servicio educativo.
- Se extiende la gratuidad del servicio educativo hasta nivel de pregrado universitario.
- Administración concurrente entre los niveles (nacional, regional y municipal).
- Se incluye la autonomía universitaria y la extraterritorialidad del *campus* universitario.
- Obligatoriedad de impartir en las instituciones públicas y privadas: lengua castellana, educación ambiental, geografía, historia de Venezuela y principios del ideario bolivariano.

Sin embargo, dos componentes significativos del nuevo texto constitucional deben ser clarificados. En primer lugar, la obligatoriedad de impartir contenidos programáticos que refuercen la nacionalidad y los valores propios del ideario bolivariano, lo cual tiene una concepción ideológica difusa por lo particular del concepto. En segundo lugar, el componente participativo que está presente en todo el texto constitucional, que refuerza el rol protagónico del conjunto social en los procesos de toma de decisiones en todos los ámbitos y por consiguiente en lo relativo al tema educativo<sup>3</sup>.

3. Amartya Sen diría que los seres humanos deben poder ser “agentes” y no meros receptores de prestaciones, y de ahí el cambio que exige a las democracias actuales (Sen, 1992).



Teniendo presente el carácter reduccionista y maniqueo, que generalmente comporta el análisis de las posturas extremas para interpretar la realidad, es indudable que en la visión colectiva sobre el sistema educativo se le reconocen al ciudadano obligaciones y derechos sobre las decisiones relativas a los contenidos y valores que debe promover el sistema educativo, y se establece la incorporación de nuevos sectores en las funciones de evaluación y supervisión, materia que debe ser incluida en los nuevos textos normativos que desarrollen la Constitución.

En el año 2001 comenzó el proceso de desarrollo del texto constitucional, con la primera propuesta de Ley de Educación, que generó, en un principio, mucha polémica, la que progresivamente fue superada, pues el proyecto se elaboró con participación de varios grupos sociales y la presión de sectores opositores bajo el slogan “con mis hijos no te metas”, pareció reflejar la preocupación por lograr consenso en torno de los grandes temas educativos. Pero a comienzos de este año se inicia la discusión del segundo debate parlamentario con un nuevo y distinto texto, que marca una ruptura de los consensos alcanzados, levantó de nuevo suspicacias y profundizó la desconfianza entre los diferentes actores políticos y organizaciones de la sociedad civil, quienes pugnan por hacer valer sus puntos de vista en el nuevo instrumento legal. Es importante señalar que en su amplia mayoría los diferentes sectores sociales e institucionales que actúan en el sector educativo reconocen un importante papel al Estado en materia de responsabilidades educativas.

La reapertura de la discusión legal y las modificaciones introducidas al Proyecto de Ley Orgánica de Educación, aprobado en primera discusión en el año 2001 en la Asamblea Nacional, han enrarecido nuevamente la discusión objetiva sobre el papel del Estado en la educación y las atribuciones que le corresponden desarrollar para propiciar condiciones adecuadas para el ejercicio del derecho constitucional a la educación, cuando los voceros gubernamentales hacen la salvedad de que los nuevos proyectos legales van orientados hacia la consolidación de una democracia revolucionaria. En palabras del presidente Chávez, en las que no dejó dudas sobre la dirección del proceso: “Si en algún momento fue oportuno avanzar es ahora. Ahora y aquí”.

Este nuevo empuje ha revitalizado antiguas discusiones sobre el papel del Estado y la sociedad en torno del tema educativo que parecían olvidadas. Hayek, reflexionando sobre las leyes, el Estado, la

ciudadanía y la sociedad dice: “Si la sociedad libre es la máxima aspiración del hombre, es la ley y no los hombres quien debe reinar sobre los hombres. Por lo que será necesario limitar en lo posible el gobierno de los hombres por los hombres y aumentar el gobierno de los hombres por la ley” (Montero, 2005). Como puede verse, el debate supera el dilema entre la sociedad educadora y Estado docente, pues el mismo texto constitucional le da participación al conjunto social en la toma de decisiones, lo cual obliga a repensar un nuevo modelo más ajustado a la realidad educativa de la Venezuela de hoy (Estaba, 2004), en la cual se tomen en consideración y se incluyan los valores y los principios de los ciudadanos que no comparten la nueva interpretación socialista de la sociedad venezolana.

Al respecto, recogemos el enunciado adelantado por el profesor José Andrade, al reflexionar sobre el papel del Estado en la educación, visión que puede servir de punto de partida para centrar el debate en uno de los elementos sustantivos que animan la discusión: “La educación es un derecho humano y el Estado es su garante, no el ejercerte de un derecho propio”. En definitiva, se trata de conciliar y encontrar formas prácticas y adecuadas de articulación entre actores diferentes cuyas responsabilidades ante el hecho educativo también son diferentes. Nuevamente superar la diatriba que acompaña la visión del Estado docente se hace necesaria para alcanzar acuerdos sólidos y sostenibles a lo largo del tiempo, en los cuales, a pesar de las diferencias, el conjunto de la sociedad pueda sentirse reflejada, factor este indispensable para asegurar la continuidad del acuerdo social que soporta las reglas del juego en las que se fundamenta la estructura del Estado, y por consiguiente, las del Gobierno.

Esta reflexión puede ser llevada hasta la escuela y el dilema pareciera solucionarse si centramos la discusión no en el quién dirige la escuela, sino en cómo el proceso pedagógico y el proceso de formación contribuyen a garantizar la igualdad, equidad y la superación de la exclusión. De esta forma se le atribuye al Estado el papel garante en el cumplimiento de este principio social. De esta manera la política educativa deberá tener como objeto colocar la educación al alcance de todos, propiciando la reducción de las diferencias sociales y culturales, fomentando la igualdad en el acceso a las oportunidades. Este sin duda alguna es el gran reto y debe convertirse en el centro de la reflexión para la creación de acuerdos mínimos en los que todos los sectores puedan verse reflejados.

## ¿Problema ideológico o reinención social?

El debate ideológico invade la esfera de la opinión pública, profundizándose la tendencia a dejar de lado a los aspectos estratégicos del sistema educativo, quedando la discusión atrapada en las cuestiones de orden ideológico y táctico-operativo.

En definitiva consideramos de gran interés discutir la propuesta educativa dentro del marco del socialismo del siglo XXI, sin eludir el necesario debate ideológico que haga posible a los ciudadanos escoger entre una u otra visión, poniendo sobre el tapete las diferencias de enfoque y la importancia de disponer de ellas para hacer una selección racional del modelo por el que está apostando el futuro del país.

Es imposible dejar de pensar que en las últimas décadas hemos transitado por un proceso modernizador que, si bien ha tenido cosas negativas, también se ha caracterizado por haber generado la inclusión de uno de cada tres venezolanos en el sistema educativo<sup>4</sup>. Esto se refleja en el reciente anuncio presidencial de “Venezuela: territorio libre de analfabetismo”, fruto de la Misión Robinson.

Luis Bravo, en reflexión sobre la Misión Robinson, nos plantea que los programas de alfabetización no son un milagro por sí solo, y dice:

no lo fueron en tiempos de Carlos Andrés Pérez cuando la revolución educativa del momento decía que habíamos logrado reducir el analfabetismo prácticamente a cero, al bajarlo de dos dígitos a uno. Cosa que terminó siendo cierto, pero como avance milagroso no lo fue, pues con el tiempo nos dimos cuenta de que la alfabetización era un asunto más complejo y tenía que articularse a una política sostenida de escolarización de los nuevos venezolanos (Bravo, 2005).

Hoy surge una nueva hipótesis que nos sugiere que estamos en plena construcción de formas distintas de organización económica, cultural, política y social. Se intenta promover un sistema ampliamente participativo y democrático, que tiene valoraciones distintas, determinadas por la visión de los diferentes grupos donde tiene especial fuerza lo relativo al papel del Estado y la pertinencia social de

- 
4. La democracia representativa exhibe el logro histórico de haber duplicado en una década el porcentaje de inclusión al llegar a 22,1 % en 1970 y ya para 1987 haber alcanzado la cuota de 32,5%. Arribamos a la educación de masas, cuando uno de cada tres venezolanos estudiaba en algún nivel o modalidad educativa. A partir de ese pico histórico la tasa bruta de escolarización sufrió un estancamiento y hasta leves retrocesos oscilantes entre 32 y 30%, hasta alcanzar por primera vez 33% en 2004 (Carvajal, 2004).

la educación. Pero este tránsito a nuevos modelos que superen las crecientes inequidades que hoy vive el sistema educativo no es tarea fácil, es una construcción no lineal que debe caracterizarse por un debate inclusivo que garantice ciertos niveles de consenso y diálogo en la construcción de políticas públicas, y a la vez reconozca el devenir histórico como una variable generadora de condiciones objetivas para hacer realidad nuevos horizontes y metas.

Este diálogo debe romper los prejuicios que los actores parecieran tener respecto a las visiones, pues para nadie es un secreto que a pesar de la fuerza y contundencia que los discursos de cambio poseen, no hay nada más difícil que hacer que los mismos se conviertan en realidad. La transformación del sistema no es sólo un tema normativo, es también un tema que afecta el orden valorativo y subjetivo de la sociedad, todo lo cual le confiere complejidades y especificidades que no pueden ser soslayadas.

El desafío ahora es superar los prejuicios ideológicos, lograr producir una agenda normativa-programática sobre la base de la difícil realidad que cada día se refleja en las aulas de clase. Se hace urgente buscar caminos para alcanzar acuerdos que permitan la construcción de un futuro deseable, tangible y posible para el país. Esto supone que todos los involucrados pongan especial énfasis en la discusión de los grandes temas educativos.

La construcción o reinvenición de un nuevo modelo educativo no es una tarea a corto plazo, no se decreta y mucho menos se impone, es una labor compleja, que muestra sus resultados en el largo plazo.

Varios son los objetivos que debe atender una política pública en materia educativa por lo urgente de la mayoría de los problemas que no están divorciados de la relación Estado sociedad, sobre la cual se define la intervención de los órganos del poder público en cualquiera de sus ámbitos. Desde la perspectiva de la educación y la sociedad, cuatro grandes temas requieren ser relevados en la coyuntura presente:

1. Impulsar la calidad de la acción educativa, para lo cual es necesario la transformación de las prácticas pedagógicas y mejorar la formación ética e intelectual.
2. Mejorar la eficiencia de la gestión educativa, lo cual obliga a generar cambios institucionales y normativos para modernizar y fortalecer el sector educativo.

3. Salvaguardar la equidad en relación con los sectores mayoritarios que accedan a la educación, para corregir los desequilibrios sociales que se manifiestan en el sistema escolar por efecto de factores internos y externos al sistema educativo.
4. Establecer con claridad las funciones y alcance de la relación del Estado (gobierno nacional, regional y municipal) y la sociedad en materia educativa, cosa esta que permita determinar con claridad las competencias y mecanismos de control entre las partes y realizar un seguimiento de las políticas emprendidas para dar solución a los problemas.

## Referencias

- Aguilar, Alicia: "Mitad de los maestros estatales ganan una ñinga de sueldo" en *Últimas Noticias*, Caracas, 6/10/2005.
- Arbos, Xavier y Salvador Giner: *La Gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, México, 1996.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci: *Diccionario de la política*, México, 1982.
- Bravo, Luis: "Memoria Educativa en la red N° 46".
- Cárdenas, Antonio Luis: "Educación para Todos, documentos de una gestión", Ministerio de Educación, fondo Editorial Ipasme, 1998.
- Carvajal, Leonardo: "Cuatro tesis para el deber ser de nuestra educación", ponencia en el foro "El estado de la educación", Ifedec, Caracas, 2004.
- CECA Cifras Online Group: "Estudio socioeconómico", en *El Nacional*, A20, 30 de octubre, 2005.
- Estaba, Elena: "Ente la reforma y la revolución educativa. El diálogo necesario", ILDIS, 2004.
- Gurfinkel, Laura C. de.: "¿Cuál Socialismo?", 2005, <www.analitica.com>.
- Hinterlaces: Monitor socio-político, tendencias y coyunturas, 8ª entrega, septiembre, 2005. <<http://memoriaeducativa.blogspot.com>>.
- <<http://www.el-nacional.com>>.
- <<http://www.puntofinal.cl/598/chavez.htm>>.
- <[http://www.transparencia.org.ve/ver\\_evento.php?id\\_evento=29](http://www.transparencia.org.ve/ver_evento.php?id_evento=29)>.
- Linares, Yelitz: *El Nacional*, 19 de junio, 2005.
- Luhman, Niklas: «Complejidad social y opinión pública», en *Periodística* vol. 1: 1. Barcelona, 1989.
- Marta Sosa, Joaquín: "De ideologías puras y programas inútiles a ideologías suaves y programas posibles", en "Venezuela Democracia y Futuro", Comisión presidencial para la reforma del Estado, 1993.
- Michaels, Robert: "Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna", Amorrortu, Buenos Aires.
- Montenegro, María Cristina: "La acción política como fase agonal vs. El acuerdo de cúpulas", 2005. <<http://www.harrymagazine.com/200507/agonal.htm>>.
- Morales, Celia: "Comisión de educación conocerá situación de docentes despedidos". <<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/noticia.asp?numn=3707>>.
- Narváez, Eleazar: *El Nacional*, 16 de junio, 2005.

- Noelle-Neuman, Elizabeth: *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Paidós, Barcelona, 1995.
- República Bolivariana de Venezuela: (2000a) "Asamblea Nacional Constituyente: Decreto mediante el cual se dicta el Estatuto Electoral del Poder Público", en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 36.684, 3 de febrero de 2000a.
- República Bolivariana de Venezuela: "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela" (Reimpresión por error material), en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.453 Extraordinario, 24 de marzo de 2000b.
- República de Venezuela: "Constitución de la República de Venezuela", en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 662, Extraordinario, 23 de enero de 1961.
- Salamanca, Luis: "Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela", Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas/ Instituto Latinoamericano de Insvestigaciones Sociales (ILDIS), Caracas, 1997.
- Sal-Lari, Andrés: "El Ministro al desnudo", en Diario *Vea*, Caracas, 25/8/2005.
- Séller, Alfredo: "Análisis sociopolítico de Venezuela. Escenarios del juego estratégico", septiembre, 2005.
- Sen, A. K.: «Nuevo examen de la desigualdad», <<http://www.lcc.uma.es/~ppgg/libros/sen.html>>.
- Tarre, Gustavo: "Devolvamos el poder a la sociedad civil", en Venezuela Democracia y Futuro, Comisión presidencial para la reforma del Estado, s/f.

# Capítulo V

## ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL SISTEMA EDUCATIVO VENEZOLANO

*Mabel Mundó*

### **De la tarea asignada**

Bajo el título “Organización territorial del sistema educativo venezolano”, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis) me encomendó la tarea de analizar los resultados alcanzados por Elena Estaba en 2004, respecto a la organización territorial del sistema educativo venezolano, conocida socialmente en nuestro país como la “Descentralización de la Educación”. Elena Estaba estableció la significativa valoración que goza este tema entre los 45 expertos y líderes del sector educativo, seleccionados para responder las entrevistas del Delphi que sustentan esta investigación.

La selección de los actores obedeció al establecimiento de un continuo entre los dos polos que actualmente signan la vida política de los venezolanos. Estaba, advierte en su publicación: “Aparentes acuerdos disfrazan diferentes puntos de vista en torno de la organización que debe adoptarse. A pesar de que ninguno de los entrevistados se mostró en desacuerdo con la descentralización, bajo una misma terminología se prefiguran diversos modelos organizativos” (Estaba, 2004).

La advertencia anterior sugiere centrar la mirada en la organización del sistema educativo actual, en el territorio venezolano y, más específicamente, en el rastreo del modelo normativo de la organización territorial propuesto en la reforma del Estado venezolano por la Comisión para la Reforma del Estado (Copre) desde 1986. Modelo que a partir de 1990 es asimilado por el Ministerio de Educación para acompañar al Ministerio de Relaciones Interiores en la implantación de la descentralización.

La acción rastreo se desarrollará prestando especial atención a la identificación de hitos y momentos históricos que expliquen cómo los entrevistados llegan a establecer este consenso en el año 2004. Las razones que alientan este interés son las siguientes:

En el año 1994, la Copre, Cinterplan y la OEA presentan la Agenda de la Reforma Educativa, sus coordinadores eran Elena Estaba y Emil Alvarado, quienes se encargan de ensamblar los resultados de dos años de consulta a los actores educativos.

Es interesante, al culminar la construcción de la Agenda sus coordinadores testimonian que es el resultado final de la selección entre: “múltiples diagnósticos, proyectos y propuestas que han sido diseñados y formulados durante la última década, con la intención de proponer mejoras a la educación nacional (...). Sin embargo, todas estas iniciativas no han logrado transformarse en una política educativa de Estado con respaldo mayoritario y el compromiso de los distintos sectores públicos y privados, para asegurar concreción y permanencia” (Estaba y Alvarado, 1994).

Diez años después, la misma investigadora y, virtualmente, los mismos expertos, nos sorprenden con una valoración consensuada de la importancia que tuvo la política de la descentralización de la educación en nuestro país. ¿Qué sucedió en el sector educativo para que Estaba, con diez años de diferencia, presente resultados opuestos?; ¿cómo puede haber consenso sobre el éxito de la experiencia de la descentralización del sistema educativo venezolano? En el país ningún plantel, ni sus recursos ni el personal docente del Gobierno fue transferido a los gobiernos estatales o municipales.

Las respuestas a estas preguntas aparecerán en la primera y segunda sección del documento. La recuperación de testimonios y hechos de los Ministros de Educación y Relaciones Interiores serán articuladas para evidenciar el contrasentido que emergió en el seno del Poder Ejecutivo Nacional con relación a la construcción de gobernanza y alcance de gobernabilidad en el sector educativo. Fricción que culmina con el congelamiento del proceso descentralizador, aunque se alcanza la gobernabilidad y equidad.

La confección de las respuestas anteriores hizo indispensable la consulta documental para determinar los elementos que definen a un país federalista descentralizado o a uno unitario descentralizado. Al culminar este proceso se concluye que la descentralización en Venezuela no produjo cambios ni en el Estado, ni en la educación,



que seguimos siendo un Estado unitario con una poderosa vocación centralizadora.

Sin embargo, la aprobación de la elección popular de gobernadores y alcaldes, realizada por primera vez en 1989, originó cambios significativos en la vida y cultura política de la sociedad venezolana. Uno de estos cambios fue en la dinámica entre gobernante y electores para solucionar las demandas locales como sucedió en el sector educativo.

El análisis de esta dinámica pretende mostrar al lector cómo la alianza surgida entre el Ministro de Educación, gobernadores y alcaldes, a pesar de seguir igual el Estado venezolano, permitió el alcance de importantes objetivos del Plan de Acción del quinquenio 1994-1998. La mirada actual de esa alianza evidencia que los gobiernos subregionales ven sensiblemente afectada su labor educativa como consecuencia de la débil gobernanza que instauró la política descentralizadora de la reforma. Estos temas se trabajan en la tercera y cuarta sección del documento.

Hasta esta etapa del proceso no se había establecido el factor, o los factores, que inducirían a los expertos consultados a establecer un consenso. La revisión testimonial se orientó hacia la política desarrollada por el Ministerio de Educación, concretamente, a través del Plan de Acción 1994-1998, y su análisis permite afirmar que éste puede ser el eje del consenso detectado en 2004 y constituirá el tema de la quinta sección.

Ahora bien, Elena Estaba nos alerta sobre significados diferentes y por tanto el consenso puede ser aparente; en este sentido, se procede a reconstruir los modelos esbozados por los entrevistados en la ronda 2004, partiendo de las variables siguientes:

- Creación o fortalecimiento del tejido institucional.
- Relación entre educación, desarrollo económico e identitario de la región.
- Relación intragubernamental en la educación, presencia de autonomía.
- Articulación de la educación en niveles y sincronización con los planos socioeconómicos.
- Estructuras de supervisión, asistencia técnica y seguimiento de la calidad.
- Concepción de la comunidad escolar.
- Relación comunidad escolar con gobiernos.

Esta primera aproximación se presenta en la sexta sección del documento, en ella se estableció que hay emergencia de significados diferentes sobre el tema de la organización territorial que debe tener el sistema educativo venezolano.

Para concluir, se le presenta al lector tres indicadores de impacto escolar que tuvo la descentralización en los términos reales que se dio en Venezuela, a saber:

- 1- La matrícula como indicador de acceso a la educación para todos.
- 2- La creación de servicios escolares cuya finalidad era propiciar la prosecución escolar y garantizar la culminación de los nueve años de la educación básica, como indicador de manejo de la diversidad
- 3- La evolución de las oportunidades de estudio en las redes financiadas por los gobiernos regionales en la geografía, en atención al porcentaje de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema como indicador de equidad territorial.

### **La gran sorpresa**

A manera de contextualización, se advierte al lector que en Venezuela no hubo descentralización de la educación. La aseveración se hace a la luz de que la descentralización venezolana fue una política pública, adelantada en atención a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 y su Reglamento (LOD, 1989). La vigencia de esta ley comienza en enero de 1990 y es modificada en marzo de 2003.

El Capítulo I estableció (y establece actualmente) por descentralización el desarrollo de los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa y delimitación de competencias entre el poder nacional y los estados; la determinación de las fuentes de ingresos de los estados y la coordinación entre los planes anuales de inversión de las entidades federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en sus territorios, así como, la transferencia de la prestación de los servicios nacionales a los estados (específicamente el personal, los bienes y recursos comprometidos en la prestación de los servicios) (Loddtcpp).

La LOD 1989 se levanta sobre el marco de la constitución de 1961, que declara a la República de Venezuela como un "Estado Federal, en los términos consagrados por esta constitución" (artículo 2).

A pesar de los esfuerzos realizados, desde 1989, en la descentralización del Estado, la República venezolana siguió siendo un Estado Federal centralizado.

El desarrollo de los principios constitucionales para promover la descentralización fue muy limitado, virtualmente, además de la LOD de 1989 y la Ley Orgánica del Poder Municipal de 1989, las normativas se orientaron al desarrollo de las leyes orgánicas del sufragio y participación política y a la justicia de paz.

La profundización de la regulación constitucional en el tema fiscal, disponibilidad financiera y autonomía en la gestión de los poderes subnacionales no alcanzó a superar los anteproyectos. Los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad entre los gobiernos no alcanzaron a ser desarrollados como para definir las cualidades de las competencias concurrentes y, por ende, no se convinieron los mecanismos e instrumentos para su aplicación en las acciones de cogestión, sobre todo las relativas al financiamiento de las actividades y servicios locales.

El reglamento de la LOD de 1989, para la regulación de los procesos de transferencia de los recursos para la prestación de servicios apareció en Gaceta Oficial de diciembre de 1993 y sirvió de base para el establecimiento de convenios entre ministerios y gobernaciones de estadales.

En el caso del sector educativo se alcanzaron a firmar dos convenios de transferencia de competencia: Carabobo y Lara; sin embargo, no hubo transferencia de recursos ni de servicios. En otras palabras, no se transfirió ningún maestro, ningún plantel, y ninguno de los recursos de apoyo a la educación que estuviese en los planteles adscritos al Ministerio de Educación fue transferido a gobernación alguna del país.

Así, no hubo ningún acto jurídico o administrativo en el sector educativo que nos permita hablar de descentralización de la educación.

Por descentralización, se entendía el acto de delegar en los gobernadores y alcaldes la responsabilidad de la prestación del servicio educativo en los centros educacionales, y compartir la coordinación y planificación de las actividades educativas, así como transferir a las gobernaciones las nóminas de docentes y recursos de infraestructuras libres de pasivos.

El ministro Cárdenas sintetizó la visión del proceso en la frase: "Debemos lograr un ministerio sin escuelas". Lamentablemente una

mayoría significativa del país no interpretó la frase como una convocatoria a la distribución del poder para fortalecer la educación en el ámbito político territorial del país, sino como una actitud de desentendimiento del Gobierno hacia las escuelas.

Fueron varios los motivos que determinaron esta no consecución de objetivos en la descentralización de la educación venezolana. En este trabajo se asigna el mayor peso a:

1. El congelamiento formal del proceso descentralizador por el Ejecutivo Nacional.
2. La incompreensión del Ejecutivo Nacional para realizar el cambio de la estructura del Estado y la distribución del poder a través de estrategias graduales y progresivas fundamentadas en:
  - a) Aprendizaje institucional, interiorización y apropiación de estos aprendizajes en las instituciones y actores.
  - b) Estrategia financiera vigilante del riesgo de profundización de las desigualdades territoriales a través de fondos de compensación.
  - c) Seguimiento y monitoreo constante del proceso, como elemento de identificación de situaciones emergentes y del cumplimiento de las metas planteadas en la política de la descentralización<sup>1</sup>.
  - d) La falta de disponibilidad financiera para que el Estado venezolano cumpliera con la liquidación del personal en atención al Artículo 13 del reglamento de la LOD 1989, que dice: “la remuneración y demás derechos reconocidos en las leyes, contratos, convenios y acuerdos que para el momento del acuerdo se hayan celebrado con el órgano nacional correspondiente”. El Estado tampoco contaba con la logística para generar los insumos que la tarea de transferencia de recursos le demandaba. Por ejemplo, las bases de datos del Ministerio de Educación eran muy precarias para emitir los reportes sobre los docentes venezolanos identificando su relación contractual en todas y cada una de las redes de adscripción que configuran al sector público. En consecuencia, no se podía establecer el número total de docentes y controlar la duplicación de datos. Otro tanto sucedía, con respecto a la condición jurídica de propiedad de los planteles escolares.

---

1. Las experiencias mexicana y brasileña en descentralización de la educación se les consiguió viabilidad a través de estas tres estrategias.

Ambas informaciones eran imprescindibles para honrar los convenios de las transferencias de recursos de infraestructura y personal, ajustados a derecho y previendo la sustentabilidad del sector.

Resulta paradójico, pero fue la política descentralizadora la que promovió la informatización del Ministerio de Educación, precisamente el programa de modernización del Estado venezolano. A manera de ilustración puede decirse que la primera Memoria y Cuenta cuyas estadísticas se producen con medios teleinformáticos es la de 1996. Antes, todos los procesamientos de información se realizaban manualmente.

Lo anterior explica por qué, aún en 2004, el Ministerio de Educación y Deporte no había alcanzado establecer el número real de personas dedicadas a las actividades educativas en nuestro país, a pesar de la disponibilidad tecnológica y a la experiencia acumulada en el manejo del software lograda en la informatización del organismo.

La Memoria y Cuenta del año escolar 2003-2004 da fe de esta afirmación. Los cargos docentes que se identifican obvian la dedicación temporal por un lado; y, el número de docentes, identificados en cada nivel o modalidad de cada una de las redes no se pueden totalizar, puesto que no se ha determinado cuántos puestos ocupa el mismo docente en cargos de diferentes redes.

Aún hoy en día, diez años después, cuando la disponibilidad financiera del Estado venezolano está fortalecida por el aumento de los precios del petróleo y se han generado capacidades en el ministerio, el Gobierno no cuenta con la capacidad de gestión de información exigida por la ley en los procesos de transferencia de servicios y recursos.

Actores del proceso descentralizador, según Estaba<sup>2</sup>, argumentan que si el Gobierno hubiese querido vadear estos prerrequisitos técnicos, hubiese podido hacerlo a través de la cultura decisoria del decreto o a través de la resolución, y el compromiso de la liquidación de los pasivos laborales se hubiese amarrado a estrategias como la participación en bonos de la deuda o, simplemente, quedaba en manos del tiempo como sucede con el pago de las prestaciones del personal jubilado de la Administración Pública. Pero no fue así.

---

2. Comentarios verbales de Elena Estaba a la versión preliminar de este documento.

## **Gobernabilidad y gobernanza: El contrasentido en la gestión del Ejecutivo Nacional**

De los factores enumerados en la parte anterior, fueron determinantes los dos primeros, pues congelaron la descentralización de la educación venezolana desde el Ejecutivo Nacional. Más interesante aún, fue el contrasentido que emergió en el seno del Gobierno, en materia de gestión y construcción de gobernanza y gobernabilidad.

Así, mientras el ministro de Relaciones Interiores, J. G. Andueza, en acuerdo con el presidente Caldera y bajo el argumento de inconstitucionalidad, se encargaba de iniciar la congelación de la descentralización nacional. Iniciativa con la cual el Gobierno abortaba la opción de una nueva gobernanza, concebida como la restitución del tejido institucional del país, por uno más fuerte, cimentado en la alianza territorial y en la distribución del poder entre el Gobierno y los gobiernos estatales.

El ministro de Educación, Cárdenas, en el seno del mismo gabinete ejecutivo central, y de forma simultánea, no escatimaba esfuerzos para alcanzar la gobernabilidad en el sector a través de tres objetivos de transformación educativa propuestos en el "Plan de Acción", a saber: mejorar la calidad, garantizar la equidad social e incrementar la eficiencia de la gestión.

Objetivos que lograría el Estado venezolano a través del "Ministerio de Educación, rector y garante de la educación nacional, responsable de coordinar el sistema educativo y de asegurar, orientar, evaluar y controlar su desarrollo y delegar y transferir en las instancias político territoriales en la sociedad civil, las competencias y recursos necesarios para aumentar la eficiencia social dentro de los principios éticos, de calidad, pertinencia y equidad" (Ministerio de Educación, 1997).

El tema por sí mismo propone ser reflexionado en el contexto de las relaciones Estado y políticas públicas, buen gobierno y ciudadanía, la distribución del poder entre gobiernos, así como los asuntos relativos a la heterogeneidad de los actores en el equipo de gobierno y sus encuentros y desencuentros.

Sin embargo, en atención a los límites fijados para esta tarea, su tratamiento se circunscribirá a la reseña de hitos claves de esta situación, tanto por la influencia ejercida en los hechos posteriores, como por la potencialidad que tienen para explicar situaciones como las identificadas por Elena Estaba (2004).

A tal efecto se inicia el recuento el 26 de agosto de 1996, cuando el ministro Andueza, encargado del Despacho de Relaciones Interiores, establece las profundas diferencias que lo separarán del proceso de descentralización que se adelantaba en el país. La declaración se produce a raíz de la devolución, por parte del Ejecutivo Nacional, del proyecto de reforma de la ley del Fondo de Inversiones del Desarrollo Económico y Social (Fides), pues consideraba que iba en contra de la Constitución. Los temas de inconstitucionalidad eran:

1. La asignación de recursos propios a los estados y municipios por la vía tributaria.
2. El debilitamiento del Estado en la asignación de atribuciones y competencias a las unidades regionales.

Para ese momento el ministro Andueza afirmaba: “Cuando la ley del Fides da participación a los estados y municipios en un impuesto nacional, evidentemente que estás contradiciendo el texto constitucional”.

Más adelante el ministro agrega: “Hay quienes han visto en la descentralización una especie de fundamentalismo. El decreto ley que está vigente es una monstruosidad económica, porque ellos pretenden corregir un error en la concepción de la descentralización, tratando de ‘estimular’ –como dicen ellos– que el proceso se haga dándole dinero a los estados que se descentralizan”. Inmediatamente la periodista interviene: “¿Cuál es el error en la concepción de la descentralización?”. A lo que el ministro responde:

Es el siguiente: lo que dice la Constitución es que el Congreso, mediante una ley, debe decir cuáles son las materias que hay que descentralizar y cómo. ¿Qué hicieron ellos en el año 1989? Que no es por decisión del Congreso que se hace la descentralización. En materia de competencias exclusivas hay que ir a una ley de las asambleas legislativas que diga que ‘esta materia la queremos para nosotros’. Segundo error: las llamadas competencias concurrentes. Esas responden a un convenio entre el Ejecutivo Nacional y los estados. ¿A qué ha conducido esto? A que los estados que están en mejor condición económica se descentralizan más, que son Miranda, Lara, Carabobo, Aragua y Zulia, cuando los 22 estados deberían estar descentralizados. Eso es un error. Cuando el Ejecutivo pasa el servicio de salud, por ejemplo, le pasa el presupuesto nacional a ese servicio. Es más: se está castigando a los estados pobres. Y los estás condenando a perpetuidad a seguir siendo pobres” (Andueza, 1996).

Es importante recalcar que el ministro Andueza siempre racionalizó la inconstitucionalidad no como una circunstancia de formalidad

legal, sino como un problema del Estado responsable y democrático que debe evitar la profundización territorial de la inequidad y las desigualdades.

En el desarrollo de su discurso, el ministro reconoce la ineficacia que ha tenido el Ejecutivo Nacional, de ese momento, en la rectoría de la descentralización, y expone que es una visión compartida con el presidente Caldera: "El Estado central no ha podido reacondicionar su aparato porque la descentralización no marcha". Sin dudas, ese domingo de agosto cuando aparecen las declaraciones del ministro, los venezolanos ya no tuvimos más dudas, se marcaba el inicio oficial de la congelación del proceso de descentralización.

Mes y medio después, en el evento organizado por el Movimiento al Socialismo, en clara contradicción con el lema del evento ("Hacia un nuevo federalismo"), Andueza deploró la tendencia a confundir la descentralización con el sistema federal de gobierno y de esta manera advirtió que países como Estados Unidos y Alemania no deben su condición de potencias económicas a la forma federal que han adoptado.

Además afirmó: "No podemos ponernos, como en el siglo XIX, a un lado los federalistas y al otro los centralistas. En Venezuela tenemos problemas más intensos y podemos resolverlos con federalismo o con centralismo. Lo importante es establecer cuáles son esos problemas" (Andueza, 1996).

El párrafo anterior induce, una vez más, a pensar que las razones de la congelación de la descentralización fueron más de índole política de las corrientes centralistas, que desde los puestos estratégicos del gobierno central, tenían facultad para disminuir o suprimir la animación del proceso; y, no por un rechazo de la sociedad venezolana a la propuesta.

Con relación a la afirmación anterior, no se debe obviar que la descentralización en Venezuela fue un proceso que se inició en la cúspide de la gerencia del Estado, la Copre, y fue permeando hasta la base de la sociedad; en consecuencia, la vida del proceso estaba, significativamente, encadenada a su dominio.

Como ya fue anunciado, en la vía de la descentralización el ministro de Educación Cárdenas trabajaba en pro de alcanzar gobernabilidad en el sector y de construir una nueva gobernanza a través de las alianzas con los gobiernos estatales. Evidentemente, iba en dirección contraria.



En enero de 1995 salió encartado en la prensa nacional el “Plan de Acción”, elaborado durante el año anterior. Fue la primera acción de presencia masiva de su gobierno y la finalidad era poner en conocimiento de la sociedad venezolana las acciones que adelantaría durante el quinquenio el gobierno de Caldera en el tema educativo.

El documento cifra su éxito en el logro de tres cuestiones fundamentales: la reconstrucción social del país, la participación de la sociedad en su conjunto y el Estado como único responsable del establecimiento de las directrices que orientan el proceso educativo permanente de la nación, y como único garante de su aplicación.

En el mes de septiembre de 1996, en simultaneidad con las declaraciones del ministro Andueza sobre el sesgo federalista tomado por el proceso descentralizador, el Programa de Reorganización y de Descentralización del Ministerio de Educación es aprobado por el Consejo de Ministros (Ministerio de Educación, 1997).

En este documento se oficializa la voluntad descentralizadora que el ministro Cárdenas ha conferido a su equipo de trabajo y además se presentan los principios, estrategias, acciones y momentos que guían a la descentralización y desconcentración de la educación venezolana (servicio escolar y actividad educativa). Incluye también la evaluación y prospectiva del impacto que puede tener el proceso en las diferentes entidades federales. Si bien es muy tímida, constituye uno de los primeros testimonios en el análisis de políticas públicas del sector educativo del país. Se ensaya en la sistematización del impacto de la acción gubernamental en función a la diversidad territorial del país. Al igual que la iniciativa de retroalimentar el proceso descentralizador con una política de equidad, puesto que la opción de la desconcentración se propone para apoyar a las entidades federales que por razones políticas, económicas y sociales no hayan alcanzado la madurez para ejercer la autonomía en la gestión de los recursos financieros y de infraestructura, el personal y la actividad de la educación. La desconcentración se concibe en condiciones de finitud, gradualidad y progreso evidenciado.

Con esta acción el ministro Cárdenas marcó una segunda línea de acción en el Gobierno. Se seguiría la descentralización en el sector bajo su responsabilidad, aunque el Ministerio de Relaciones Exteriores se resistiera a la aplicación de la LOD de 1989, y desconociese la voluntad popular manifestada en la primera elección de gobernadores y alcaldes, y se negase a dar viabilidad a la reforma de la

arquitectura institucional del Estado venezolano en acuerdo al principio constitucional de “un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución” (Artículo, 2, Constitución de Venezuela 1961).

Hoy en día la reflexión sobre las decisiones de estos dos ministros explica mucho la complejidad política que estamos viviendo. La decisión de Andueza de congelar la descentralización se convirtió en el primer machetazo para limpiar la trocha hacia la recentralización y concentración del poder a la que hoy asistimos los venezolanos. La decisión del ministro Cárdenas se convirtió en el testimonio de la alianza con gobernadores, alcaldes y la sociedad civil para adelantar una agenda de descentralización y mejoramiento de la calidad de la educación para todos los venezolanos.

La Memoria y Cuenta de 1995, la segunda presentada al Congreso Nacional por el ministro Cárdenas, destaca logros como los siguientes: la detención y aumento de la caída de la matriculación, particularmente en la educación media que tuvo un crecimiento interanual de 7,23%, el más alto en los últimos 16 años, hasta esa fecha; el crecimiento de la básica de 0,76%, aparentemente moderado si se considera que el año anterior había sido negativo (-0,11%) y la preescolar de 3,1%. En el texto se llama la atención:

Estos resultados no son consecuencia solo del Plan de Acción y de las medidas que ha tomado el ministerio. Lo son, en buena parte, de los importantes programas que ejecutan varias gobernaciones y alcaldías, así como de las transformaciones muy positivas en numerosas escuelas donde sus directivos, maestros y comunidades decidieron acabar con la rutina para buscar la calidad. Muchas escuelas definieron sus proyectos pedagógicos y hoy son escuelas exitosas.

El ministerio, en atención a su política de reorganización y descentralización busca fortalecer la acción educativa de los gobiernos regionales y municipales. En esta línea se inscribe el Programa de Recuperación de la Educación Oficial, a través del cual se financia 50% de los proyectos que adelantan las gobernaciones y las alcaldías para la construcción de los centros regionales de apoyo al maestro, la dotación de bibliotecas de aula, la recuperación y ampliación de los locales, la promoción de la lectura y la escritura, la recuperación de las escuelas técnicas y, en general, todos los proyectos definidos dentro del marco del Plan de Acción o los propuestos por gobernadores para lograr el mejoramiento de la educación” (Ministerio de Educación, 1996).

Los hechos narrados, y otras informaciones que se presentarán en el desarrollo de este trabajo, aluden al fortalecimiento de la gobernabilidad en el sector de la educación venezolana, gobernabilidad cuyos coletazos aún disfrutamos.

Como bien lo testimonió el ministro Cárdenas, ello se debió a la gobernanza, ya sea por alianza o acuerdo entre actores, instituciones sociales y gobiernos en cualquiera de sus niveles, para alcanzar los objetivos democráticos del Estado actual.

Sin embargo, el impacto de la decisión del ministro Andueza de congelar el proceso descentralizador, amparado en los argumentos de la inconstitucionalidad y la necesidad de elaborar una nueva Constitución, signó la finitud y fragilidad de la alianza de buena voluntad entre los gobiernos estatales y el Gobierno, propiciada por el ministro Cárdenas.

Se enfatiza la expresión de alianza de buena voluntad, porque al no confeccionar el tejido institucional que sirviera de piso para la transferencia de competencias, bien en el marco de un pacto federal entre las diferentes dependencias federales o bien en un acuerdo de acción descentralizada entre los gobiernos estatales y el Gobierno, propio de un país unitario o de un país federal, la alianza quedó desprovista de mecanismos institucionales regulares que permitieran su reproducción en la vida social local y/o su adopción en el territorio nacional. El tiempo fue corto para vigorizarla y dotarla de sostenibilidad.

No obstante, en términos de gobernabilidad, la alianza, formada entre gobernadores y alcaldes con el Ministro de Educación, fue exitosa. Gobernadores y alcaldes se legitimaron ante sus electores al fortalecer las redes escolares adscritas a la gobernación; el ministro coordinó estos esfuerzos en el contexto de su Plan de Acción, consiguiendo buena parte de los objetivos planteados. La sociedad venezolana sorteó con éxito la amenaza de la crisis económica que vivió el país durante esos años gracias a la optimización del situado constitucional y la racionalización del gasto público local. Todo ello pese a que el financiamiento de la educación no mejoró, por el contrario, el costo unitario por alumno bajó considerablemente.

### **¿La descentralización, produjo cambios en el Estado venezolano?**

En las secciones precedentes se pretendió ilustrar cómo en el sector educativo no hubo transferencia de competencias, de recursos de

personal o infraestructura de servicio escolar del Gobierno a las gobernaciones.

Cabe señalar que la situación del sector salud fue muy distinta, pues sí hubo transferencia de competencias, servicios y recursos en un número importante de estados, eso se traduce, hoy en día, en la asignación, de parte del Ejecutivo Nacional, de una partida presupuestaria a las gobernaciones descentralizadas para la ejecución de las actividades del sector y pago de los recursos comprometidos en el desarrollo de las mismas. Esta asignación es distinta a los ingresos por correspondientes al situado constitucional, entregado a las gobernaciones de estados para su posterior redistribución en sus municipios.

En esta sección se quiere llamar la atención del lector sobre las características que exhibe un Estado cuyos gobiernos están descentralizados, bien sea unitario o federal<sup>3</sup>.

El Gobierno y los gobiernos estatales se organizan de forma escalonada para cumplir sus funciones y redistribuir sus recursos.

Son factores para tipificar a un Estado descentralizado:

- Existencia de un nivel administrativo territorialmente delimitado donde se incluyen las asambleas representativas de las comunidades locales.
- Asignación de funciones reguladoras y ejecutivas a las instituciones locales.
- Existencia de recursos propios provenientes de una legislación fiscal y financiera distinta al situado constitucional.
- Autonomía de decisión sobre la utilización de los recursos financieros.
- Autonomía de decisión sobre la ejecución de las competencias asignadas.
- Margen de acción política en la toma de decisiones y ejecución de competencias.

Prácticamente la totalidad de estos elementos no emergieron en el Estado venezolano y mucho menos en el sector educativo, como resultado de las políticas de descentralización. Este argumento permite afirmar que la evaluación de la descentralización en Venezuela debe hacerse en el marco de un Estado unitario y no en el de un Estado descentralizado.

---

3. Se toma como referencia el texto de Klatt (1993).

Un Estado unitario que maneja un presupuesto centralizado redistribuido a través del situado constitucional y unas gobernaciones de entidades federales, cuyos ingresos provienen del ejercicio de competencias residuales como son el cobro de sellos postales y tasas por utilización de vías terrestres, puentes, puerto, aeropuertos, explotación de minas y salinas.

Visto así, la consideración de la descentralización, como una variable determinante en la profundización de las desigualdades territoriales, pierde pertinencia ya que en los últimos 20 años Venezuela, a pesar del discurso constitucional y la ejecución de políticas públicas de descentralización, se ha fortalecido como un Estado unitario y altamente centralizador. Esto podría ser el resultado de la aplicación mecánica de las conclusiones obtenidas en los estudios de las experiencias descentralizadoras de países como Argentina, Chile y México, entre otros.

### **La difícil situación de las redes escolares estatales**

En la actualidad, las contradicciones y discontinuidades habidas en la política de la descentralización nacional y, en particular, de descentralización de la educación, nos muestran un cuadro complejo que alerta sobre las severas amenazas que deberá afrontar la población escolar actual.

En el presente, tanto el principio constitucional de la subsidiariedad, como el de corresponsabilidad, siguen siendo principios indeterminados con respecto a la arquitectura jurídica para que los gobiernos estatales concurren en la atención de competencias locales.

Aunque son principios de frecuente utilización en el discurso político, la conceptualización de los mismos está asociada a la actitud y sentimiento solidario que deben tener los gobernadores y alcaldes hacia el pueblo, y no a los acuerdos entre el Gobierno y los estados que conforman el pacto federal, o los convenios con los gobiernos estatales para la redistribución de las riquezas del Estado a través de la prestación de servicios.

Así las cosas, en la educación venezolana la alianza de buena voluntad, establecida en la sección anterior, ha venido derivando en una suerte de financiamiento al Gobierno de parte de los gobiernos estatales y municipales a través de los servicios bajo sus responsabilidades.

Esta situación podría interpretarse como un resquicio de la autonomía estatal conquistada en la década de los noventa, de no ser porque la recesión económica en los sectores productivos y comerciales, distintos al petrolero, han disminuido notablemente la entrada de ingresos propios de los municipios, especialmente por concepto de los impuestos de industria y comercio; y, como ya fue mencionado, paralelamente los ingresos de las gobernaciones estatales son pírricos, además del menoscabo del situado constitucional por el efecto inflacionario.

Un ejemplo dramático de lo descrito lo representa el estado Apure. Durante 1989-1999 el servicio educativo estatal (red estatal y municipal) fue fortalecido, hecho que será ilustrado gracias al incremento del número de planteles escolares, lo que permitió un aumento de cobertura.

Cuadro 1

**Fortalecimiento de la red del estado Apure 1989-1999**

Matrícula	1989-1990	1998 -1999	Incremento	
	Abs.	Abs.	Abs.	%
Preescolar	2. 509	5.686	3.177	126,6
Básica	31.513	37.186	5.763	18
Media	No	No	No	No
Total	34.022	42.872	8.913	
Oportunidades de estudio en el servicio escolar				
Niveles y etapas de la Básica en planteles				
	1989-1990	1998 -1999	Incremento	
	Abs.	Abs.	Abs.	%
Preescolar	28	162	134	478
Básica (entre 1 y 9 grados)	291	410	119	41,3
1 a 6 grados		406		
7 a 9 grados		1		
1 a 9 grados		3		
Media	No	No	No	No

Fuente: Memoria y Cuenta Ministerio de Educación 1989-2004. Cálculos propios

El cuadro 1 exhibe cómo en el lapso de los diez años escolares, comprendidos entre 1989-1990 (primera elección de gobernadores y alcaldes y votación popular de la CRBV, con un cuerpo legislativo unicameral), la legislación de los poderes estatales, supeditada a la normativa nacional, se marca en 20% del total de los recursos ordinarios, el tope del situado coordinado.

En diez años el servicio educativo adscrito a la gobernación y alcaldías apureñas pasó de 319 planteles, o centros educativos, a 598, es decir, un crecimiento de 54% que se tradujo en posibilitar el acceso de casi 9.000 escolares más (26%). La matrícula total en el transcurso de estos diez años creció 161% (88.900 escolares).

Con relación a la matrícula total, este aumento determinó que en 1998-1999 los gobiernos estatales se encargaran de los servicios educativos de preescolar y los nueve años de la básica, donde se forma 42% de la matrícula total del estado Apure.

Desde 2000 a 2004, la red estatal ha bajado 3% aproximadamente, lo que equivale a 2.250 alumnos. Descenso que se verifica en el nivel de la escuela básica porque en el preescolar asciende en 2.123 alumnos. Aunque la matrícula total del estado en los tres niveles subió 15% (19.280 alumnos).

En la atención educativa de esta población participan 10.648 docentes, 1% labora en los planteles de la red privada, y 37% en la red estatal. El pago del personal docente para esta gobernación compromete más de 85% de su nómina y 70% del situado constitucional desde hace aproximadamente cuatro o cinco años. Este hecho se convierte en un factor de conflicto entre el personal total de la gobernación, especialmente con los que se desempeñan en los sectores de infraestructura y seguridad social.

Por otro lado, el personal gerente de la gobernación no está satisfecho con el desempeño de los estudiantes, y aprecia que es muy baja la eficacia alcanzada con relación a los esfuerzos realizados durante la descentralización y en los últimos tiempos, cuando la nómina docente es una carga tan pesada para la gobernación.

Cuadro 2

**Total de docentes en el estado Apure en atención a redes escolares y niveles educativos (2003-2004)**

Niveles	Total Estado	Total Red Oficial		Total Red estatal	
	Abs	Abs	%	Abs	%
Total general	10.648	10.592	99,00	3.910	37,00
Preescolar	1.678	1.635	97,43	823	49,00
Básica 1 a 6	5.361	5.231	93,00	2.498	47,00
Básica	2.440	2.267	93,00	398	18,00
Media D y P	1.169	1.063	91,00	191	16,30

Fuente: Memoria y Cuenta Ministerio de Educación 1989-2004. Cálculos propios.

¿A qué se debe esta situación? En la sección anterior se planteó cómo gobernadores y alcaldes se aliaron al ministro Cárdenas en la descentralización de la educación, específicamente a través del fortalecimiento de los servicios educativos de sus localidades; sin embargo, lo que en el pasado fue un logro gerencial hoy es un problema de sobrevivencia, ya que el situado constitucional ha sido severamente afectado por la espiral inflacionaria, circunstancia que ha corrido pareja con la política de recentralización desarrollada en los últimos siete años por el Gobierno actual.

Apure es uno de los cuatro estados más pobres de Venezuela, tanto el Censo de 1990, como el de 2001 han establecido que la suma de hogares pobres y en pobreza extrema es superior a 75%, en la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la tasa de asistencia escolar entre 7 y 24 años, para el primer censo fue de 56,5% y en el segundo de 64%.

El cuadro 3 nos muestra el monto total del situado constitucional real del estado Apure. Incluye asignación por Fides, Laes, subsidios directos y programas sociales del Gobierno, la asignación en bolívars a precios corrientes en diez años es 22 veces mayor. Ahora bien, si se calcula en dólares a precios de la tasa de venta del Banco Central de Venezuela, el último año de la década es 3.39 veces mayor que 1995.

Cuadro 3

Serie histórica. Situado constitucional. Estado Apure (1995-2005)											
Apure	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mill. de Bs.	11.249	26.032	33.972	81.674	87.720	134.214	139.289	183.872	222.918	264.494	252.438
\$/Bs	45.000	55.000	68.000	114.000	136.000	197.000	194.000	140.000	139.000	138.000	112.000
Var. anual. (\$/Bs) (1995)	-	10.000	23.000	99.000	91.000	152.000	149.000	95.000	95.000	93.000	68.000
mayor que año base.		0,51	1,15	4,99	4,60	7,64	7,49	4,77	4,76	4,68	3,39

Fuente: Onapre. Ley de presupuestos 2005. Informe global. Cálculos propios.

En los últimos años las entidades federales son apoyadas por el Gobierno a través de créditos adicionales y reconducción del presu-



puesto, fuentes financieras fuertemente dependientes de la discrecionalidad del poder central. Por otro lado, aun cuando es una disposición legal que los estados y municipios deben disfrutar de un porcentaje de ingresos por utilidades extraordinarias del país, en los últimos años esto no ha sucedido. En síntesis, tanto la autonomía política como la asignación de los recursos vienen disminuyendo paulatinamente.

Es sugerente que el inicio de la tendencia descendente y el control de las asignaciones por Fides y Laes, se localice en los años 2002 y 2003, momentos determinantes en la confrontación política vivida por el país.

La situación de Apure se repite en toda la geografía nacional, tanto en los estados más pobres como en las municipalidades más ricas del país. Para este trabajo, además de Apure, se entrevistaron a los gerentes de educación de las alcaldías de Chacao y Baruta del estado Miranda. Dos alcaldías con mejores condiciones de vida ya que el porcentaje de hogares pobres, según la metodología de las NBI, es menor de 9% en el primero y en el segundo se aproxima a 15%. Ambos municipios tienen importantes ingresos propios de origen tributario ya que en sus territorios se localizan las industrias y los comercios más importantes y lujosos del país, además de la cultura tributaria de sus residentes.

En la alcaldía de Chacao la nómina docente compromete 65% de la nómina total del municipio, mientras que en Baruta roza 50%. Como ya se señaló esto origina situaciones de conflicto entre los trabajadores de los gobiernos locales y también entre los vecinos que establecen como prioridad, para el dinero recaudado por la tributación municipal, la seguridad individual, la infraestructura vial y urbana, el ornato y el sistema ambiental del territorio.

A esos desencuentros se suman las contradicciones entre las diversas y múltiples institucionalizaciones que surgieron en el ámbito local y regional, especialmente las contrataciones colectivas de los docentes, las cuales, además de exhibir una profusa diversidad entre empleado y empleador, se caracterizan por ser más costosas que las del Ministerio de Educación, pues tanto los salarios, así como los otros beneficios contractuales son mejores.

En este momento la casi totalidad de gobernaciones y alcaldías se encuentran en las negociaciones previas a la firma de las convenciones colectivas con el personal docente, y es realmente difícil indexar las contrataciones vigentes, más aún mejorarlas.

Las circunstancias anotadas comienzan a dar señales nítidas. A comienzos de este año escolar un número significativo de niños no pudo iniciar sus clases por problemas de infraestructura o de desencuentros en las negociaciones de las convenciones colectivas. Un análisis no sistemático de la prensa, nacional y regional, indica que la mayoría de estos planteles y centros educativos dependen de los gobiernos estatales. Este dato, además de corroborarse, se debe leer a la luz de la motivación de gobernadores elegidos con altos márgenes de abstención y previa selección de la instancia presidencial.

Es oportuno indicar que en el país no hay demarcación con respecto al tipo de población que debe atender cada gobierno. No obstante, las redes estatales se han caracterizado por la cobertura en zonas rurales o de muy bajo desarrollo urbano, es decir, aquellas cuyas viviendas se localizan en un territorio con mucha dispersión y separadas por distancias considerables, sobre todo de los núcleos poblados que superan los 2.500 habitantes. Las municipales tienden a concentrarse en los cinturones de miseria que bordean a las ciudades. Esta característica decide que los escolares en las escuelas estatales y municipales provengan de hogares de muy bajos recursos, de zonas lejanas a los planteles, y carente de servicios de redes.

En consecuencia, si bien el Ministerio de Educación ha conseguido las mejores condiciones para receptor las escuelas que las gobernaciones y alcaldías no pueden atender, cosa que ha hecho con éxito, la debilidad de los instancias estatales y municipales ha sido leída como un logro de las metas establecidas por la política de recentralización.

Ahora bien, es menester alertar que el riesgo a perder la gobernabilidad ganada es alto, si se considera que el sector oficial representa 82% de los planteles escolares, de este porcentaje 42 % pertenece a las dos redes estatales. Este es un porcentaje muy alto de planteles, docentes, escolares y familias, disperso en la geografía nacional para ser gobernado desde la sede del Ministerio de Educación.

### **El Plan de Acción 1994–1999. ¿Eje del consenso?**

El Plan de Acción se marcó para maximizar la calidad de la educación para todos. Los cambios se harían con pasos lentos pero seguros. Paulatinamente se irían introduciendo los aspectos organizativos y funcionales implicados en la reconceptualización institucional y el

logro de una mayor participación de los distintos sectores sociales en el proceso educativo.

La intervención en los aspectos académico-pedagógicos sería simultánea, para lograr la adquisición de un conocimiento socialmente significativo al vincular la educación con el desarrollo social, productivo y político nacional, regional y local.

En lo operativo se suponía la transferencia de competencias y la adscripción del personal, bienes muebles e inmuebles del servicio educativo nacional a los estados, así como el diseño de una estructura organizativa y funcional integrada en el ámbito político territorial, que incluiría tanto a la zona educativa como a la secretaría o dirección de educación de la gobernación, e implica una estrecha vinculación con los municipios y las escuelas. Para el logro de este propósito los lineamientos estratégicos fueron tres:

1. Fortalecer al organismo rector en sus funciones esenciales a través de la reorganización de las estructuras gerenciales y administrativas del nivel central.
2. Apoyar el mejoramiento de las capacidades de gestión los gobiernos regionales para la asunción de competencias y de recursos que garanticen la administración eficiente y eficaz del servicio educativo, a partir de la clara delimitación y distribución de competencias, funciones y responsabilidades sobre los procesos y los resultados.
3. Revertir la tendencia hacia la concentración en el gasto burocrático y recurrente, propiciando la orientación de la inversión hacia la realización de proyectos específicos de desarrollo educativo, cuyos efectos puedan ser evaluados y corregidos durante el proceso de ejecución.

La reorganización del Ministerio de Educación contempló la desconcentración como estrategia para la cogestión del servicio educativo que se desarrollaría en aquellos estados cuyas gobernaciones no habían avanzado en la solicitud de la transferencia o bien que se encuentren en la fase preparatoria del referido proceso.

El plan definió el acuerdo de organización descentralizada entre los gobiernos bajo la figura de la cogestión. La materialización de este acuerdo estaba en la creación de la figura de la autoridad única educativa (director de zona educativa y secretario de educación), ésta sería designada por mutuo acuerdo entre ministro y el gobernador en el ámbito territorial de su competencia, con el propósito expreso

de integrar la gestión educativa en el estado y apuntar hacia la constitución de una oficina de educación estatal para la administración del sector.

Los párrafos anteriores permiten llamar la atención del lector sobre tres temas cardinales en el análisis de la descentralización de la educación venezolana:

1. El modelo descentralizado del sistema educativo, respondía a la crisis político institucional y a los objetivos de la transformación del Estado. Reconocía la evolución de éste y la importancia de que mantuviera centralizado en el Gobierno algunos mecanismos de gestión, así como la importancia de descentralizarlos en los gobiernos estatales.
2. Era una política de reorganización institucional que privilegiaba el fortalecimiento del tejido institucional ya que era el piso donde se levantaban las relaciones ciudadanas con sus gobiernos y la emergencia de espacios de autonomía.
3. Se propuso recuperar y fortalecer el papel de los planteles escolares y la participación de sus actores en la gestión del sector, pero los fines, tanto de la escuela, de la comunidad educativa, como de la gestión y la participación, eran el trabajo activo e intenso en la mejora de la calidad educativa y la vigilancia por el cumplimiento de la educación para todos. Una educación mejor y más democrática.

El modelo se diseñó en los términos de un Estado unitario de gobiernos descentralizados, aún y cuando la Constitución daba pie para un diseño federal. Por otro lado, al no proceder la desregulación en la hacienda pública estatal y en las políticas tributarias subnacionales, no se pudieron hacer grandes cambios, y los pocos que se hicieron respondían a una racionalidad económica e institucional centralista.

### *Alianza local y el ministerio. Un estado más fuerte para la educación*

Tanto el federalismo como la descentralización de los gobiernos, exigen un Estado funcionalmente distinto al requerido por el centralismo. Mientras que el segundo decide, exige cumplimiento, vigila, sanciona o premia, el Estado federal o el descentralizado debe dirigir su acción a la coordinación, a fortalecer el pacto entre estados o gobiernos, a estar presto para apoyar a las estructuras más débiles cuando no pueden afrontar las demandas ciudadanas

(principio de la subsidiariedad), garantizar el orden y la regulación en forma uniforme para bien del interés general. Así como la primordial función de garantizar la coparticipación de los diferentes subsistemas en política y la armonía de intergubernamental (Klatt, 1993).

Resulta interesante, diez años después y a la luz de las discusiones sobre la vigencia del Estado docente, cotejar cómo este Plan de Acción no sólo asumía la educación como una “función indeclinable” (Constitución, 1961 y CRBV, 1999), sino que además establecía las acciones como lo haría en el contexto de un Estado moderno que se preocupa por recuperar el tejido institucional desaparecido en la crisis políticas, institucionales y económicas que minaban al país. Era un Estado más fuerte, más orientador, pero no era punitivo, y fundamentaba su fuerza en ser el líder de la alianza o pacto nacional.

El Plan de Acción lanzó como consigna: “El Estado debe mantener su rol histórico en cuanto responsable de las grandes directrices que orientan al proceso educativo permanente de la nación y en cuanto a garante de su aplicación”. Consigna que se materializaría gracias al papel que desempeñaría el Ministerio de Educación en las funciones nacionales de liderazgo, coordinación y acompañamiento a través de las siguientes actividades:

- a) La coordinación intergubernamental se concibió teniendo como soporte técnico el sistema de planificación educativa nacional, a través del cual se reafirman las competencias del organismo rector en materia de diseño de política, definición de prioridades y evaluación del sistema educativo, y aquellas que corresponden a las entidades federales relativas a la elaboración de los planes educativos estatales, formulación y ejecución del presupuesto educativo del estado y gerencia y administración de los proyectos específicos.
- b) La coordinación del sistema educativo se llevaría a cabo a través de la supervisión educativa nacional, con el propósito de adelantar acciones en las distintas instancias territoriales que contribuyesen con el mejoramiento de la calidad de la educación y el incremento de la eficiencia y la eficacia del servicio. En una primera instancia el Ministerio de Educación se encargaría de la actividad por medio de la plantilla de supervisores nacionales, responsables de revisar la ejecución de la política en los estados y de atender a las necesidades de recursos y asistencia técnica que éstos

presentaran. Una vez revisada y actualizada la normativa que regula la operación de esta importante función, las entidades federales podrían asumir la supervisión técnico-administrativa sobre el personal, los bienes y los recursos de su jurisdicción, y la supervisión pedagógica con el desarrollo de actividades de acompañamiento al trabajo en el aula.

- c) El soporte tecnológico de la coordinación intergubernamental es el sistema de información educativa nacional, que se organizó sobre la base de la delegación o transferencia de los procesos de producción, procesamiento y análisis de la información de las estadísticas educacionales, de los recursos humanos y del sistema administrativo contable y técnico-docente a los estados.
- d) Con el objeto de proveer información periódica, válida y confiable acerca de los logros alcanzados por los diferentes programas y por los alumnos, el Ministerio de Educación inició el diseño de la política nacional de evaluación y seguimiento del sistema educativo. Las entidades federales participaron en la ejecución de los programas diseñados para hacer operativa la política de evaluación, así como en la determinación de los estándares nacionales que deberían servir de referencia para la definición de planes y metas de mejoramiento educativo y para el seguimiento del comportamiento global del sistema escolar.
- e) El eje esencial de la educación estaba constituido por el desarrollo curricular a través del cual el ministerio definiría las bases normativas, filosóficas, conceptuales y pedagógicas que orientarían la formación en los ámbitos humanísticos, científicos y tecnológicos. En el cumplimiento de sus competencias esenciales, el Ministerio de Educación estableció los contenidos básicos nacionales de obligatorio cumplimiento en todo el país, al tiempo que desarrolló los mecanismos a través de los cuales se incorporaron los componentes regionales y locales para atender la diversidad geográfica y cultural, y favorecer el enriquecimiento de las áreas del ser, el saber y el hacer del individuo y la sociedad.
- f) Con el propósito de fortalecer la capacidad de gestión del servicio educativo y el control técnico administrativo en las instancias territoriales, y asegurar el cumplimiento de los procesos de carácter técnico-administrativos indispensables para preservar la integración del sistema, se inició la desconcentración y transferencia de las funciones de control y evaluación de estudios, certifica-

ciones y títulos, renovación e inscripción de planteles privados, equivalencias y reválidas nacionales. Proceso que culmina el actual Gobierno en 2004. Las decisiones y los trámites en esta área fueron colocados en las instancias más cercanas a los beneficiarios para garantizar la eficiencia y eficacia en la gestión del servicio.

### *Buscando la equidad a través de los programas de inversión*

La descentralización se erige en los principios políticos de la eficiencia y eficacia que debe tener el Estado como ente responsable y responsable. El Estado debe estar en capacidad de llegar a todos a través de respuestas de calidad, rapidez y eficiencia.

Los principios de la descentralización de la educación venezolana no entraron en contradicción con la atención para todos. Por el contrario, se propuso atender a todos con calidad y profundizar la atención al ciudadano a través de autoridades locales que pudiesen responder las demandas de la diversidad. Era necesario que el Estado cumpliera el compromiso educativo con justicia y equidad en una sociedad que ya evidenciaba profundas desigualdades.

Se desplegaron acciones dirigidas al fortalecimiento de las instituciones estatales para conseguir la equidad territorial. Era imprescindible nivelar el piso de las desigualdades (Dhal, 1997) que separaban a las poblaciones escolares del país, así como a la creación de capacidades institucionales que promovieran la liberación de las privaciones en necesidades básica, y de esta manera capacitar a las comunidades locales para acceder con igualdad a las oportunidades (Sen, 1995).

En ese orden de ideas se observa que la política descentralizadora asumió el mantenimiento y desarrollo de programas de mejoramiento de la educación a objeto de estimular la inversión educativa estatal y municipal, ofreciendo asistencia financiera y técnica para el diseño y ejecución de proyectos de conformidad con la política nacional definida por el ministerio.

La ejecución de los proyectos se realiza a través de las figuras de convenios de co-financiamiento y de co-ejecución entre el Ministerio de Educación, las gobernaciones, las alcaldías y la sociedad civil. El ministerio estableció las bases para el seguimiento de los mismos en función de la normativa nacional vigente. Bajo esta modalidad se ejecutaron conjuntamente entre el Ministerio de Educación y las gobernaciones proyectos tales como el programa promoción de la educación

oficial que incluyó diversos proyectos cofinanciados entre el Ministerio de Educación, las gobernaciones y las alcaldías. La modalidad, así como la proporción utilizada para la transferencia de recursos financieros (1 x1, 2x1 o 3x1) se determinó en función de la prioridad relativa de cada proyecto, respondiendo a directrices expresas del ministro de Educación.

En el marco de este programa se financió la ejecución de proyectos tales como el alimentario escolar, bibliotecas de aula, centro regional de apoyo al maestro, renovemos la escuela básica rural, indígena y frontera, rehabilitación de la infraestructura física escolar, informática integral, lengua materna, escuelas asociadas a la Unesco, unidades educativas de talentos deportivos y proyectos socioeducativos. La atención a la población escolar fue universal en la totalidad de los planteles escolares del sector público.

Instauradas las acciones para la equidad y encomendadas a los gobiernos de los más distantes rincones de la geografía nacional, el plan pasa al tema de calidad. Despojándose del dilema que parece perseguirnos a los venezolanos: masificación o calidad, el Plan de Acción se orientó al desarrollo universal del programa de mejoramiento de la calidad, modernización y fortalecimiento de la educación básica en todo el país.

Ambos proyectos fueron financiados por la República de Venezuela y por organismos multilaterales (BM y BID). La ejecución de los recursos fue a través de convenios de co-ejecución descentralizada con las gobernaciones de los estados para la atención de componentes básicos como fueron el desarrollo de recursos humanos, materiales de instrucción, rehabilitación y dotación de planta física escolar, descentralización y fortalecimiento institucional, y comunidades educativas.

En este grupo se incluyó el programa de ampliación de cobertura del preescolar, cuyo propósito era atender las áreas de infraestructura y capacitación para asegurar una mayor incorporación de la población infantil correspondiente.

Al hilvanar los retazos se ensambla la colcha, pero también ofrece la posibilidad de leer en el presente. La revisión de las políticas actuales del Ministerio de Educación nos sorprende con el encuentro de los mismos programas, las mismas estrategias y muy pocas variaciones.

La continuidad no sólo se debe al fuerte trabajo que debió desarrollar el país para ejecutar el préstamo de las agencias multilaterales,



habida cuenta de que la ejecución contemplada por estos préstamos culminó el año pasado, sino que las renovaciones presentadas para optar a un nuevo préstamo se hacen en la misma línea y con los mismos organismos.

Desde la mirada del análisis de las políticas públicas ¿por qué no hay innovación política?; ¿cuáles fueron los resultados alcanzados por estos programas, que se siguen en su esencia? Se obtendrán los mismos resultados en un país recentralizado que en una sociedad ilusionada por un nuevo proyecto de país que distribuía el poder y fortalecía sus valores identitarios y la participación ciudadana, a la par del fortalecimiento del tejido institucional.

### *Gestión autónoma del plantel*

La revisión documental, para comprender los hallazgos de Elena Estaba, presenta abundantes signos para pensar que en el sector de la educación las políticas descentralizadoras se aprehendieron, con especial fuerza, en los aspectos atinentes a la organización escolar, a la micro-política del plantel, mucho más que los relativos a la estructura gubernamental o territorial que inscribe al plantel en su área de influencia o poder.

Quizás haya sido por el proceso de persuasión y negociación adelantado por el equipo ministerial que agregaba, al docente lejano y olvidado por el ministerio desde la capital, valores, capacidades y manejos de herramientas útiles y aplicables a las realidades del aula, distintas al taller magistral que tradicionalmente se venían dictando los fines de semana en la región por profesores o animadores de sistema que llegaban desde Caracas. Así como también los centros de formación y asistencia técnica en las capitales de estado, que aunque no se dio en la totalidad de la geografía nacional cubrió importantes extensiones.

Tampoco se puede olvidar que ese proceso de negociación y persuasión floreció conjuntamente con la distribución de las asignaciones fijadas por los planes compensatorios. Situación que acercaba más al personal docente y directivo a la comunidad de padres y representantes.

El hecho es que es altamente probable que el consenso sobre la descentralización nazca en los cambios que se produjeron en este nivel y en la alianza de buena voluntad que surgió entre el Gobierno y los estados.

Esta política se centró en la transformación educativa nacional, colocando el énfasis en la promoción de acciones que apuntaran al fortalecimiento de la institución escolar.

Se trasladaron un conjunto de decisiones hacia la unidad básica del sistema educativo, instancia donde se ubican los beneficiarios del servicio: docentes, estudiantes y comunidad, para así consolidar una plataforma institucional cónsona con el requerido mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de la gestión escolar y crear condiciones propicias para los aprendizajes significativos y para el mejoramiento de las prácticas pedagógicas.

El Plan de Acción estableció que, para apuntar hacia una mayor autonomía de gestión en las instituciones educativas, se requería la reorganización de estas instituciones en función de sus características particulares, con el propósito de potenciar y fortalecer la capacidad de respuesta en el cumplimiento de las nuevas responsabilidades que se les asignan, tales como el resultado del proceso de descentralización.

La autonomía de gestión en los planteles educativos se concibió en el otorgamiento de competencias para organizar los recursos físicos, humanos y presupuestarios mediante el diseño y ejecución de los proyectos pedagógicos planteados por la comunidad del plantel, en función de sus necesidades, intereses y prioridades; la evaluación del comportamiento, los resultados y el impacto del sistema educativo en el estado, en coordinación con el sistema de evaluación nacional; la administración de bienes muebles e inmuebles del sistema educativo estatal con excepción de la educación superior; la promoción de investigaciones e innovaciones educativas; la vinculación y articulación con el sector científico y tecnológico ubicado en el estado.

Fueron varios los planteles que sorprendieron al país desarrollando estas competencias y logrando un desempeño muy superior al esperado. Lamentablemente, la ausencia de programas de evaluación nacional o regional de estas políticas en el tema de la organización escolar, hoy en día impide afirmar que un comportamiento excepcional o una tendencia temprana resultante de cuatro escasos años de implantación.

Desde 1999 las acciones emprendidas por el gobierno del presidente Chávez en diferentes oportunidades, han intentado resignificar el sentido de la autonomía de plantel y la participación de la comunidad educativa, aunque con muy escasos logros. Mientras la primera, virtualmente, desaparece de los propósitos de la política educativa,

la participación de la comunidad se pretende profundizar gracias a la hipertrofia de la comunidad educativa. Su conceptualización abarca a todos los ciudadanos de un área espacial ilimitada, donde se ubica la escuela. La especificidad territorial y político administrativa se pierde, así el sentido de pertenencia a la comunidad, por formar parte del grupo de actores naturales de la dinámica escolar, o sea, directivos, docentes, padres, representantes, escolares, personal obrero y administrativo (Ministerio de Educación, 2004).

Las decisiones gubernamentales sobre la escuela venezolana y la respuesta y receptividad de la sociedad venezolana en estos siete años de democracia participativa, guardan gran similitud con un torneo de esgrima que exhibe un incesante ataque y contraataque, pero donde todavía no se ha dado una estocada válida. Esto, quizás sea uno de los indicadores más significativo de la existencia de soberanías múltiples que se dan en los procesos de transición democrática, cuando el modelo político en proposición no logra sustituir el viejo por la resistencia de un grupo social opositor (Tilly, 1975).

¿Será que la participación de la comunidad en la escuela, las prácticas de autonomía de plantel y el aprendizaje para solucionar los problemas con el acompañamiento del gobierno local o regional, generaron una nueva cultura en la esfera política de las comunidades venezolanas?

### **Significados diferentes y consensos aparentes**

El análisis de Elena Estaba (2004) no puede ser más sugerente a este respecto. Hurgando sobre los acuerdos aparentes que pueden estar enmascarando desencuentro, se decidió observar en cada modelo de descentralización identificando la presencia y rol de los siguientes factores:

- Creación o fortalecimiento del tejido institucional.
- Relación educación con desarrollo económico e identitario de la región.
- Relación intragubernamental en la educación, presencia de autonomía.
- Articulación de la educación en niveles y sincronización con los planos socioeconómicos.
- Estructuras de supervisión, asistencia técnica y seguimiento de la calidad.

- Concepción de la comunidad escolar.
- Relación comunidad escolar con gobiernos.

Asociada al proyecto de educación del Diputado L. Acuña, en 2005, surgió la discusión sobre la relación entre la educación y la organización del Estado, específicamente la relación de los gobiernos que los constituyen. En las secciones anteriores este tema ha sido analizado desde varias perspectivas, una de ellas fue destacar cómo el Plan de Acción no ponía en minusvalía el principio del Estado docente, de tanta significación para muchos venezolanos, que por el contrario lo fortalecía al adecuarlo a la existencia de tres gobiernos actuando conjuntamente. Se aprecia que para tratar de comprender “el acuerdo aparente bajo la utilización de significados diferentes” es oportuno presentar al lector una apretada síntesis del modelo venezolano de descentralización.

El modelo normativo de ordenación territorial del sistema educativo en los países de Occidente, esencialmente, se distingue por su concepción del proceso de enseñanza aprendizaje integrado al desarrollo socioeconómico y político. La asignación de la competencia educativa es funcional, tanto para un Estado federal como para el Estado unitario, ya que el énfasis está en la organización de los gobiernos que lo configuran. En síntesis, es un modelo prioritariamente descentralizado.

En el modelo los gobiernos estatales actúan como operadores de la actividad educativa y el gobierno central se encarga de las actividades de supervisión, apoyo técnico y se asegura de que haya acceso para todos a través del seguimiento y evaluación de la actividad educativa y de su calidad, actividades a través de las cuales el Estado cumple con su “función indeclinable” para decirlo con las palabras del derecho constitucional venezolano.

Los gobiernos estatales, pese a la sujeción legal a las actividades de supervisión y vigilancia desempeñada por el gobierno central, cuentan con absoluta autonomía tanto tributaria y financiera como institucional para mejorar la política educativa nacional al asimilarla a sus realidades territoriales.

De los aspectos sobresalientes de este modelo está el considerar el proceso educativo en función del desarrollo económico e identitario de la región y de ésta con el país. Esta función puede suscitar una amplia gama de dimensiones en el tema escolar y educativo que incluye la dotación de servicios educativos de educación media y técnica

enmarcada como agentes activos en los planes económicos de la provincia o dependencia estatal.

La concepción de un servicio de educación básica con una fuerte vocación a la protección y formación integral de los niños y preadolescentes, así mismo un servicio de educación inicial que, además de cumplir con las múltiples demandas de una edad tan delicada, sea un servicio importante en la liberación de la capacidad laboral femenina.

Este modelo es promotor de la autonomía universitaria en el sentido de que sin establecer una relación de sujeción con los gobiernos nacionales o estatales, concede especial importancia a la presencia de universidades nacionales o experimentales en el ámbito territorial, pues se les aprecia como las organizaciones productoras del conocimiento y de la innovación científica y tecnológica, germen de las relaciones sociales, económicas y políticas que configuran el desarrollo endógeno de una localidad.

La visión integral de este proceso descubre a una educación articulada en sus diferentes niveles, sincronizada con los planos socioeconómicos del territorio que cuenta con su presencia y participación.

El modelo teórico de la descentralización de la educación venezolana es un híbrido de las diferentes propuestas y resultados evaluativos de las experiencias manejadas en Latinoamérica y Europa (específicamente España y Alemania) desde la década de los ochenta del siglo XX. Brevemente se destaca que las experiencias de Inglaterra y Estados Unidos de América, virtualmente, no tuvieron permeabilidad en el movimiento descentralizador venezolano. Incluso las experiencias latinoamericanas de Chile, Argentina y Brasil fueron muy distintas puesto que éstas se adelantaron en el interior de las institucionalidades propias del federalismo, donde el pacto o acuerdo federal contraído entre las diferentes dependencias estatales que viven en el territorio nacional y el gobierno nacional deciden el arreglo o acomodo de la ejecución de las políticas públicas.

La característica esencial del modelo de descentralización venezolano, que lo diferencia de un número significativo de países, fue que la descentralización no trascendía al municipio; el Artículo 1 de la LOD 1993, fue claro y taxativo al respecto: "La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización, administrativa delimitar competencias delimitar las competencias del Poder Nacional y de los Estados, determinar fuentes de ingresos de los Estados,(...)y facilitar la transferencia de presta-

ción de servicios del Poder Nacional a los Estados”. La reforma de la ley en 2004 conservó sin alteraciones el espíritu de este artículo.

De este modo, el municipio era una instancia de cogestión en la ejecución de las políticas públicas. Ahora bien, el legislador obvió que tanto la Constitución de 1961 como la Ley Orgánica del Poder Municipal ratificaban una vez más la autonomía del poder municipal, tradición secular en la legislación administrativa y constitucional del Estado venezolano.

Evidentemente, la legislación de la descentralización estaba desarticulada en el ámbito de la vida local y representaba una debilidad peligrosa para su implantación y sostenibilidad, sin embargo la voluntad e ilusión de la sociedad venezolana por arraigarse y resignificar la vida local impidió que esto sucediera<sup>4</sup>.

En el modelo organizacional de concurrencia en la educación que deberían seguir los tres gobiernos que conforman el Estado venezolano, propuesto por la Copre en 1995, se deben observar las determinadas relaciones:

- El gobierno nacional en unión con la gobernación de la dependencia federal nombraría la autoridad única en educación.
- El municipio sería co-gestor del desarrollo de actividades de apoyo social y extraescolares.
- El servicio escolar oficial y privado estarían bajo la supervisión y coordinación de la autoridad única de la provincia, por ende se eliminaba la coexistencia de diferentes adscripciones nacional, estatal y municipal, y habría una red única adscrita al gobierno estatal.
- El gobierno estatal se encargaría del nivel preescolar, básico, media y técnica media.

Esos cambios no se dieron en las dependencias estatales y los pocos que se iniciaron, actualmente, coexisten en un arreglo difuso entre la Zona Educativa y la Secretaría de Educación de las gobernaciones.

En el interior de la escuela, el modelo implantado refleja la influencia de la propuesta española del proyecto pedagógico de plan-

---

4. La transferencia de competencias educativas y la capacidad de gestión de las alcaldías documenta esta situación y demuestra que si bien esta debilidad legal sirvió de sustento para transferir las escuelas municipales del Municipio Libertador a la gobernación del Distrito Federal en 1994. Los alcaldes del resto del país durante los siete primeros años de la descentralización doblaron el número de planteles municipales en los niveles de preescolar y básica (Mundó 2000b).

tel (PPP) y de aulas. La introducción del PPP y el PPA se efectuó luego de tras un interesante e innovador proceso de adaptación tecnológica que la hicieron idónea y apropiada a las necesidades del currículo de las escuelas venezolanas. Este proceso fue adelantado por profesionales venezolanos. Los investigadores, que presenciamos la apropiación de la metodología en las dinámicas educativas de planteles venezolanos, observamos con sorpresa la receptividad y creatividad de las comunidades escolares para implantarlo en su cotidianidad, particularmente en los estratos bajos de las zonas metropolitanas donde, tanto los directivos de planteles como los padres y representantes de la comunidad educativa, lo visionaron y se apropiaron del mismo como el Proyecto Educativo Comunitario (PEC).

Aunque no fue la directriz gubernamental, la valoración de los diferentes actores de la comunidad educativa atestiguó sobre la presencia de una opción a la comunidad del plantel para actuar afirmativamente, desde la escuela, en la mejora de la comunidad y el espacio territorial donde está inserta. Los padres y representantes de las comunidades educativas manifestaban, con sencillez, que trabajar para mejorar la comunidad y la calidad de vida que tenían constituía la manera más efectiva de garantizar el futuro de sus hijos<sup>5</sup>.

La apropiación de los PEC generó un área de influencia en las zonas aledañas a la escuela, y empezó a ser común ver a la comunidad envuelta en actividades de los PEC, en operativos generados por la implementación de medidas de prevención de la violencia, vigilancia ecológica, o la celebración de eventos municipales que habían tenido origen en actividades escolares<sup>6</sup>.

El modelo privilegia la creación o fortalecimiento del tejido institucional en la comunidad, tanto con sus gobernantes locales, especialmente con las recién fundadas alcaldías, como con las instituciones descentralizadas o desconcentradas que en el ámbito local representaban al gobierno nacional. El fortalecimiento del tejido institucional estaba íntimamente vinculado al crecimiento y fortalecimiento de la

- 
5. Experiencia las Redes Escolares en la Ciudad. Minas de Baruta, Hoyo de la Puerta y Catia.
  6. El diseño de la bandera del municipio Baruta se hizo a través de un concurso organizado por el Concejo Municipal entre los diferentes planteles del municipio, luego de que los alumnos del sexto grado de la escuela municipal Bárbaro Rivas de las Minas de Baruta establecieran como hallazgo de investigación la ausencia de este símbolo.

sociedad civil. En el caso de Venezuela éste fue uno de los resultados de mayor visibilidad, sobre todo por el descongestionamiento en la sede del Ministerio de Educación del voluminoso número de personas que a diario venían a solicitar atención a un problema, tramitación de un servicio, etc. porque la zona educativa en los estados no contaban con las competencias para hacerlo. Para el ciudadano de la provincia, el resolver las demandas educativas en su territorio de residencia representó un logro de la descentralización, más aún la interacción con gobernadores o alcaldes para decidir sobre el servicio educativo requerido por sus hijos o representados.

La concepción funcional de la educación con el desarrollo socioeconómico, institucional y el fortalecimiento identitario, trajo implícito la discusión de los contenidos educativos y su calidad; los temas relativos a contenidos universales y su equilibrio con los localismos se convierten en una tarea prioritaria para los educadores en las dependencias estatales.

Como signo de autonomía política de los diferentes poderes territoriales, los gobiernos estatales celebraron convenios y adelantaron actividades en conjunto con independencia de la voluntad del gobierno central.

En este modelo normativo, las estructuras de supervisión, asistencia técnica y seguimiento de la calidad constituían un tema del estado y su consideración se hacía desde la perspectiva de los derechos humanos. Se pensaba y se piensa que, son estas actividades de control universal en el sistema educativo las que realmente garantizan que la acción de los diferentes gobiernos se alinee en el pacto contraído por el Estado con sus ciudadanos sobre el derecho a la educación de calidad para todos.

El trabajo de Estaba (2004) nos relata la percepción de cuatro modelos de descentralización educativa entre sus entrevistados. El modelo normativo N° 1, acentuando los valores y elementos de los Estados Federales reúne a “quienes abogan por la organización descentralizada del Estado y la profundización del modelo federal, invocan la ampliación de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la cercanía a los administrados para promover el traspaso de competencias a las instancias intermedias de gobierno” (Estaba, 2004).

La segunda visión establecida se desenvuelve en el contexto de un Estado unitario y centralista que garantice el cumplimiento y vigilancia de las políticas públicas en materia educativa, se estima la



importancia de un poder central que ejerza relaciones de poder e influencia entre los gobiernos estatales que actuarían como operadores del primero. Vinculadas a la concepción centralista se encuentran entrelazadas interpretaciones en torno de quién detenta el poder y la autoridad. Con el argumento de la necesidad de control, sobre el desarrollo de las políticas públicas y la preservación de la unidad nacional, se privilegian las estructuras administrativas asociadas a la delegación de autoridad, propias de procesos de desconcentración administrativa a través de órganos dependientes de la administración central, colocados a nivel territorial.

La tercera visión quita responsabilidad a los gobiernos estatales y estima que la organización territorial debe estar centralizada en el Ejecutivo Nacional, en este caso el ministerio, que se encargará de la asignación de funciones y recursos en las diferentes redes que coexisten en las dependencias federales. El poder de los gobiernos estatales prácticamente desaparece ante la determinación y fortaleza de las líneas que descienden desde el ejecutivo nacional. En la vida cotidiana se aproxima a los esquemas de la actual recentralización, particularmente en la política de asignación de recursos para programas de inversiones identificados a través de los Consejos de Planificación Local, en ellos ha sido visible y transparente la relación entre comunidad, presidente de la República y encargados de las instancias del gobierno central, prescindiendo de la mediación de gobernadores y/o alcalde<sup>7</sup>.

Más allá de esta concepción se ubican quienes ven en la descentralización la devolución de atribuciones y competencias a los ciudadanos, toda vez que corresponden al ámbito de lo privado y como resultado de la expansión del Estado le fueron confiscadas por los órganos del poder público.

En este orden de ideas, se aboga por el traspaso de competencias directamente a las comunidades organizadas, poniendo al margen o

---

7. "El presidente Chávez propuso asimismo crear un nuevo modelo presupuestario para apoyar la realización de proyectos en pro de las comunidades y no de la burocracia que, según indicó, sólo malgasta el dinero de la nación, "resultado de la utilización del sistema de presupuesto de la cuarta república". Según indicó el Jefe de Estado, no se puede permitir que se pierda un solo centavo de bolívar ni en burocracia inútil ni en corrupción, lo que consideró un viejo vicio heredado de los últimos 100 años (Agencia Bolivariana de Noticias ).

minimizando la participación en el proceso de gestión educativa de las diferentes instancias de gobierno que conforman el Poder Ejecutivo. Curiosamente, con argumentos fundamentados en la participación y el protagonismo propio del modelo de democracia en proceso de desarrollo, se recurre desde el sector oficial a la misma estrategia al proponer el traspaso de competencias directamente a las comunidades y obviar la presencia de las instancias territoriales de gobierno.

Son muchas las ideas que sugieren los significados aparentes de los cuatro consensos identificados. Entre las más importantes están:

1. Nuevamente para los venezolanos es paradigmática la relación centralismo federalismo de Estado en el sector educativo, pero ahora se identifican algunas variables como son las relaciones comunidad gobierno central.
2. En las dos primeras la relación intergubernamental y la de gobierno-comunidad es regulada a través del tejido institucional y canales o procesos de comunicación normados. En las dos últimas se observa una fuerte valoración por promover la relación directa entre el poder central y la comunidad, relación muy sesgada a resaltar la figura presidencial.
3. Aparece una comunidad desdibujándose, mientras en las dos primeras visiones los entrevistados identifican una comunidad que se desenvuelve en un ambiente institucionalizado y asociativo, regulado por prácticas y costumbres emergentes en la participación cotidiana y, lo más importante, desarrollando un aprendizaje y memoria colectiva que lo capacita para actuar de forma horizontal y cooperativa con los gobiernos, papel de agente y recuperación de autonomía. En las percepciones de la descentralización tres y cuatro, la comunidad pierde el piso institucional, se desdibuja hacia la conceptualización de "las masas" populares y adopta un papel pasivo o paciente, encaminándose a la pérdida de autonomía.
4. Del extremo, donde la comunidad recuperaba su identidad en medio de la diversidad, aparece otra visión extrema donde los entrevistados visualizan a un colectivo hipertrofiado que pierde su especificidad. Hecho que redundo en situaciones inquietantes, como es la pérdida del discurso identitario que llevó la descentralización como punta de lanza, y de tanta importancia en la educación ciudadana en épocas de globalización.
5. Desaparece el propósito de la calidad de la educación para todos por el discurso del acceso y la cancelación de la deuda social.

## Indicadores del impacto escolar de la descentralización

El *know how* (cómo hacerlo), diseñado por el equipo ministerial de Cárdenas, es parte sustantiva de los objetivos y logros del actual Gobierno; sin embargo, el poderoso mercadeo político desarrollado por el Gobierno los promociona como propios bajo nombres heroicos de las gestas emancipadoras.

Con un sencillo ejercicio de seguimiento estadístico, típico del análisis de las políticas públicas, se mostrará en este trabajo cómo en el tema escolar la alianza descentralizadora tuvo un poderoso impacto que contradice totalmente los manidos argumentos de la profundización de la desigualdad territorial:

1. Creación de servicios educativos como indicador de creación de oportunidades.

Cuadro 4

### Planteles y oferta de niveles educativos por redes

niveles	redes	1989-1990	1998-1999	Incremento
Preescolar	nacional	3.447	4.143	696
	estadal	1.067	3.426	2.359
	municipal	129	171	42
	autonomo	147	378	231
	privada	1.649	2.148	499
	total	6.439	10.266	3.827
Básica	nacional	4.974	4.962	(12)
	estadal	5.831	7.616	1.785
	municipal	423	477	54
	autonomo	48	183	135
	privada	1.903	2.637	734
	total	13.179	15.875	2.696
Media	nacional	752	962	210
	estadal	-	28	28
	municipal	-	2	2
	autonomo	11	9	(2)
	privada	678	1.523	845
	total	1.441	2.524	1.083

Fuente: Ministerio de Educación. Memoria y Cuenta 1988-2004

2. Matrícula como indicador de acceso. Durante los diez años de la descentralización el financiamiento de los gobiernos estatales a la educación permitió incrementar la matrícula nacional en 273.582 de escolares en los niveles de preescolar, básica y media.

Brevemente se destaca que en el nivel del preescolar la tendencia fue a la expansión, en la básica se abrieron oportunidades de estudio en los municipios con poblaciones pequeñas y muy pobres (Mundó, 2000). La educación media por primera vez es financiada por los gobiernos estatales y municipales.

Cuadro 5  
**Evolución de la matrícula por redes y niveles**

nivel	red	1989-1990	1998-1999	incremento
Preescolar	nacional	379.309	382.098	2.789
	estadal	69.471	169.064	99.593
	municipal	7.752	9.067	1.315
	autónoma	18.605	30.995	12.390
	privada	95.478	146.743	51.265
	total	570.615	737.967	167.352
Básica	nacional	2.241.276	2.249.050	7.774
	estadal	971.260	1.141.806	170.546
	municipal	106.398	59.273	(47.125)
	autónomo	20.239	68.654	48.415
	privada	531.867	780.888	249.021
	total	3.871.040	4.299.671	428.631
Media	nacional	209.573	257.159	47.586
	estadal	-	1.647	1.647
	municipal	-	481	481
	autónomo	1.802	1.068	(734)
	privada	68.637	140.439	71.802
	total	280.012	400.794	120.782

Fuente: Ministerio de Educación. Memoria y Cuenta 1988-2004

3. Servicios educativos que propician el derecho a la educación en todos sus niveles y etapas, así como la prosecución y culminación de la básica.

El manejo de las necesidades educativas específicas para cada municipio o dependencia federal propició el manejo inteligente de la diversidad. Prueba de ello fue la iniciativa de los gobiernos estatales para establecer oportunidades de prosecución escolar a sus ciudadanos, para culminar los nueve años de la escuela básica; aún y cuando no fue una directriz de política pública del Estado venezolano.

Además del manejo de la diversidad esta acción es un ejemplo de gerencia para recuperar equidad territorial en el servicio escolar del país.

Cuadro 6

**Continuidad en planteles educación básica**

Básica	1989-1990			1998-1999			incrementos		
	1 a 6 gdos	7 a 9 gdos	1 a 9 gdos	1 a 6 gdos	7 a 9 gdos	1 a 9 gdos	1 a 6 gdos	7 a 9 gdos	1 a 9 gdos
Nacional	5.609	1.022	548	5.449	1.009	337	160	13	211
Estadal	6.036	1	41	5.806	1	24	230	0	17
Municipal	473	0	12	411		12	62	0	0
Autónomo	21	7	16	24	7	17	-3	0	-1
Privada	920	295	983	652	171	523	268	124	460
Total	13.059	1.325	1.600	12.342	1.188	913	717	137	687

Fuente: Ministerio de Educación. Memoria y Cuenta 1988-2004.

4. Fundación de planteles y aumento de matrícula en las entidades federales más pobres y vulnerables según la metodología de los hogares con necesidades básicas insatisfechas.

El análisis de la descentralización en Venezuela frecuentemente es realizado a partir de las dimensiones utilizadas en las evaluaciones de los países suramericanos por autores como Braslavky (1999), Di Gropello (1997), entre otros. En el país, autores como Casanova (2004), subrayan en el proceso de la descentralización venezolana la profundización de la inequidad territorial. El Cuadro 7 se incorpora porque ofrece una información que permite establecer un conocimiento que invalida esta afirmación, puesto que los estados con mayor número de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, establecidos en el censo de 1990, fueron los que vieron aumentar el número de oportunidades de estudio en sus servicios educativos.

Cuadro 7

**Evolución de oportunidades de estudio en las redes subnacionales  
clasificadas por niveles educativos e índice de hogares en pobreza  
(crítica y extrema) en las dependencias federales**

ENTIDAD FEDERAL	censo 1990	año escolar 1989-1990			año escolar 1998-99		
	total de hogares en pobreza (nbi)	niveles educativos			niveles educativos		
		preescolar formal	básica (de 1 a 9 grados)	media d y p	preescolar formal	básica (de 1 a 9 grados)	media d y p
APURE	99,79	57	291	0	162	410	0
DELTA AMACURO	91,12	30	58	0	86	139	9
AMAZONAS	78,75	28	123	0	76	200	1
PORTUGUESA	75,37	86	405	0	249	550	2
SUCRE	73,33	1	331	0	104	434	0
GUARICO	70,64	40	344	0	121	402	0
BARINAS	69,17	18	721	0	142	324	2
ZULIA	66,96	104	303	0	264	427	0
ANZOATEGUI	65,75	32	169	0	130	410	0
LARA	64,34	144	447	0	300	669	0
FALCON	62,39	84	346	0	262	467	0
TRUJILLO	62,23	88	457	0	260	508	5
MONAGAS	59,38	10	178	0	85	218	4
COJEDES	59,18	32	166	0	48	93	0
YARACUY	57,68	5	99	0	46	169	1
BOLIVAR	54,94	80	282	0	115	219	0
VENEZUELA	54,84	1379	6558	0	3.426	7.629	28
CARABOBO	51,58	42	194	0	79	164	0
MERIDA	49,94	45	416	0	225	520	1
TACHIRA	46,03	47	346	0	103	280	1
DISTRITO FEDERAL	43,39	83	157	0	79	188	0
ARAGUA	43,17	79	229	0	135	587	4
NUEVA ESPARTA	41,95	37	64	0	66	65	3
MIRANDA	40,38	207	432	0	375	475	4

Fuente: Ministerio de Educación, Memoria y Cuenta 1989-2004.

OCEI 1993. Mapa de la Pobreza. Censo 990. Cálculos Propios.

## Conclusiones

No hubo descentralización de la educación en Venezuela porque congelaron el proceso desde el Ejecutivo Nacional.

El balance de la descentralización se debió realizar en el marco de un Estado unitario y centralizado que no desarrolló los contenidos constitucionales de autonomía financiera y de decisión.

La ausencia de autonomía en la decisión y utilización de los recursos en los gobiernos estatales además de debilitarlos, pone en serio peligro la educación de los escolares de las redes bajo su responsabilidad, por cierto localizados en territorios de mucha pobreza.

Si bien no fue una panacea y no se hizo evaluación a los programas implementados a partir de 1994, fueron muchos los programas que hoy en día se siguen financiando, incluso con financiamiento de las agencias multilaterales.

No hay una terminología común que dé significado y consistencia al consenso sobre la terminología utilizada por los expertos al evaluar el proceso de descentralización de la educación venezolana y, pese a la tradición constitucional de República Federal, persiste en los venezolanos el dilema federalismo-centralismo.

En los actuales momentos los temas de identidad, fortalecimiento del tejido institucional, creación de capacidades en los gobiernos estatales han sido relegados por los temas de la hipertrofia del gobierno nacional y de la comunidad: relación presidencialista con la comunidad.

La descentralización en Venezuela no profundizó la pobreza, ni tampoco la inequidad territorial en los servicios educativos. La construcción de oportunidades de estudio en los diferentes niveles educativos y en sus etapas, levantadas por los gobiernos estatales y municipales se focalizaron en los territorios donde la pobreza crítica y extrema, tenían los índices más altos según el censo de 1990, utilizando la metodología de NBI.

Todo indica que fue la impronta más importante en los últimos veinticinco años de la educación venezolana, como se lo plantearon los expertos a Elena Estaba en el año 2004.

## Referencias

- Anduela, J. G.: "No necesitamos federalismos para poder ser un gran país" (entrevista), en *El Universal*, 12/10/1996.
- Anduela, J. G.: "Algunos ven con fundamentalismo el proceso de descentralización" (entrevista), en *El Universal*, 26/08/1996.
- Asamblea Nacional: *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, 2000.
- Braslavsky, Cecilia: "Descentralization and equity: opportunities and limitations of contemporary educational policies", Background Paper, International Conference on Federalism Mont-Tremblant, octubre, 1999.
- Casanova, Navarro *et. al.*: *Descentralización de la educación, salud y las fronteras. La distribución del poder I*, Editorial Nueva Sociedad, Cobre, Caracas, 1993.

- Casanova, Ramón: "Venezuela después del liberalismo: ¿De los consensos de los años noventa a un nuevo contrato educativo?, ponencia presentada al Seminario Visión Plural, Cendes, Caracas, 2005.
- Chavez, Hugo: Agencia Bolivariana de Noticias (ABN) publicado 02/05/2005.
- Dhal, Robert: *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1997.
- Estaba, E. y Alvarado: *Reforma educativa. La prioridad nacional*, Copre, Cinterpan, OEA, Venezuela, 1994.
- Estaba, Elena: *Entre la reforma y la revolución educativa. El diálogo necesario*, Ildis, Caracas, 2004.
- Klatt, Harmut: "Bases conceptuales del federalismo y la descentralización", en *Contribuciones* 4/3, Konrad-Adenauer-Stiftung, Asociación Civil, 1993.
- Ministerio de Educación: *Ley de comunidades educativas*, Anteproyecto, 2004.
- Ministerio de Educación: *Proyecto de educación nacional*, 2000.
- Ministerio de Educación: *Memorias y Cuentas. Estadísticas Educativas*, (1979.2004).
- Ministerio de Educación: "Plan de Acción", 1995.
- Ministerio De Educación: *Memoria y Cuenta* 1995.
- Ministerio de Educación: "Política de descentralización y desconcentración del servicio educativo (Balance y perspectivas). Programa de reorganización y descentralización", Convención Nacional de Gobernadores, Palacio Blanco, Caracas, 1997.
- Mundó, Mabel: *Redes escolares en la ciudad*, 2000a, <www.innovemos.cl.>.
- Mundó, Mabel: "La transferencia de competencias educativas y la capacidad de gestión de las alcaldías", Trabajo de ascenso, UCV, 2000b, mimeo. Premio APUCV 2000 al mejor trabajo de Ascenso en Humanidades y Educación.
- Navarro, J. C.: "Descentralización, gasto social y políticas sociales en Venezuela", en Navarro de la Cruz *et. al.*: *Descentralización en perspectiva*, ediciones IESA, Fundación Escuela de Gerencia Social, Min. Familia, Caracas, 1998.
- República de Venezuela: "Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público", 1989.
- Sen, Amartya: *Libertad y Desarrollo. Los fines y los medios del desarrollo*, Planeta, México, 2000.
- Tilly, C.: "Revolutions and Collective Violence", en Greesteyn y Polsby (eds.): *Handbook of Political Science. III. Macropolitical Theory*, Reading, Mass, Addison-Wessley, 1975.
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTCPP): Capítulo I, Disposiciones Generales, 1989.



# Capítulo VI

## LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES

*Carlos Manterola*

### **Introducción**

Hoy se acepta en el común de los países que la educación es un derecho fundamental de todas las personas y un deber del Estado, y sus repercusiones se resaltan cuando se afirma que la educación favorece el progreso social, económico y cultural, la tolerancia y la cooperación internacional como base de la democracia y, además, porque ella puede contribuir a lograr un mundo más sano, más próspero y ambientalmente más puro (Jomtien, 1990; Dakar, 2000).

También se reconoce, especialmente entre los gerentes de la educación que pretenden llevar a cabo líneas de acción, ya sean de ámbito local, regional, nacional e internacional, que si no se toma en cuenta a los educadores del plantel, tanto en la generación de la política como en su desarrollo y posterior evaluación, es imposible lograr las metas propuestas (Tedesco).

Pero, simultáneamente, la formación del profesorado, así como el trabajo de la enseñanza se encuentran en nuestro país en el centro de las acciones políticas educativas, optando por caminos que parecen presentar alternativas distintas a las tradicionales, pero que han sido poco discutidas.

Este trabajo sobre la formación docente en dos partes, se ha estructurado en dos partes. La primera, muestra la interpretación de cómo se entiende hoy la actualización y el perfeccionamiento profesional de los educadores, para ello se analiza el tema desde los ámbitos micro, mesos y macro. En la segunda parte se muestran nuevas ideas para concebir y llevar a la práctica una propuesta alternativa para la formación de los docentes, al imbricar esencialmente las políticas de

formación con las de mejora de la escuela y de la enseñanza en el contexto de una institución social como es la unidad educativa.

El concepto de “formación de los educadores” abarcará en este trabajo la actualización y el perfeccionamiento de los docentes en cualquiera de los cuatro niveles educativos, ya sea en la formación inicial como en el servicio propiamente docente, ya que tanto la actualización como el perfeccionamiento constituyen tareas continuas a lo largo de la vida del docente.

### **Cómo se ha concebido y se entiende la formación de los docentes**

Es un reclamo generalizado entre los educadores, tanto novatos como expertos, el que los cursos organizados para la actualización y perfeccionamiento profesional no son muy provechosos, salvo por los créditos que se otorgan al cursarlos ya que éstos e son necesarios para solicitar ascensos en la carrera docente. Después de diversas consultas nos atrevemos a sintetizar las quejas más frecuentes sobre estos cursos:

- Se conciben como un conjunto de actividades episódicas, aisladas, tipo taller.
- Presentan contenidos que no responden a las necesidades de los docentes y que más bien constituyen temas que se ponen de “moda académica”.
- Se abordan temas teóricos que no se traducen al contexto laboral de los docentes.
- Se conciben con carácter finalista, ya que terminan en sí mismas sin apreciar su incidencia en la práctica didáctica.
- Proyectan la idea de una formación docente en la que el saber pedagógico se presenta reducido, de forma simplista, al manejo de un repertorio de habilidades de enseñanza y de logros de competencias.

Estamos de acuerdo con esta caracterización de la puesta en práctica de la formación docente; sin embargo, en este trabajo no vamos a seguir el análisis de este listado de reclamos; más bien, vamos a presentar un estudio de la actualización y perfeccionamiento de los docentes desde tres ámbitos del quehacer educativo: uno, el más cercano físicamente, el de la interacción cara a cara con los docentes, realizado por medio de conversaciones, entrevistas y observaciones realizadas en estos últimos tres años (2002-2005). Otro ámbito, el más abstracto,

que trasciende los parámetros visibles, lo realizamos utilizando el soporte teórico que nos aporta Habermas (1982) con los intereses del conocimiento y las interpretaciones de Pérez Gómez (1999). Y, el tercer ámbito, si el primero lo denominamos micro y al segundo macro, se constituye en el espacio intermedio, en el que lo concreto y lo abstracto se pueden apreciar en una interrelación articulada, al analizar las políticas educativas y administrativas que se han seguido en la formación de docentes; para ello nos valemos de las categorías de marginalización, des-institucionalización y encapsulamiento simbólico de Hargreaves (1999). Posterior al estudio, se presenta, en la segunda parte, una concepción alternativa para la formación de los docentes.

*Análisis en el ámbito micro: ¿cómo actúan los docentes y qué manifiestan?*

En un primer acercamiento, en este espacio micro, nos reunimos con docentes, especialmente de las dos primeras etapas de la educación básica, para conversar formalmente sobre cuáles son las necesidades principales de los educadores que debieran constituir los temas principales de la formación docente. Nos entrevistamos con docentes de aula, con directivos de escuela y con supervisores de los distritos escolares que para asombro nuestro, nos señalan que la formación docente que necesitan hoy los educadores no está en los contenidos de las asignaturas, ni en las estrategias y técnicas didácticas. El punto crucial de la actualización y perfeccionamiento docente, nos dicen los entrevistados, está en el aspecto vocacional de los educadores, en el identificarse con lo que se hace, en el compromiso y la responsabilidad que se tiene como educador. El docente debe identificarse con la escuela, quererla, anhelar los cambios, se debe actualizar en su vocación, en el amor a la profesión. El docente debe sentirse identificado con la escuela y con la comunidad, debe desarrollar el sentido de pertenencia hacia la institución por parte de niños y familiares. Cuando indagamos al respecto la respuesta masiva e inesperada que obtuvimos nos debe poner en alerta: "Antes, los padres y representantes te trataban con respeto, te daban la ´cola` si te veían en la calle, ahora ni conocen tu nombre".

Al insistir, como entrevistador, sobre otros aspectos de la formación docente, los educadores añaden que necesitan actualizarse en los siguientes aspectos:

- El docente debe perfeccionarse ante todo como ser humano, y además en todas las áreas culturales y académicas, lo que implica una formación integral.
- Formación ética, en valores, en los aspectos actitudinales.
- Actualizarse en conocer el desarrollo evolutivo de los niños para poderlos comprender y ayudarles en las diferentes edades y problemas que presentan.
- Actualizarse en los aspectos legales, los docentes deben conocer los derechos de los niños y de las familias, así como la forma de protegerse legalmente ante situaciones diversas.
- Perfeccionarse en el manejo de la diversidad de estrategias de enseñanza, tanto las del área académica específica como en las nuevas estrategias de las tecnologías de información y comunicación.
- Actualizarse en la planificación de aula, pero que no se quede en la teoría, en ese conocimiento que no se lleva a la práctica de aula.
- Actualizarse en el área de la evaluación. Debe existir un sistema de evaluación permanente de los docentes y una evaluación de la institución como tal. La evaluación anual del docente debe tomar en cuenta el aspecto sanitario y psicológico.

Si se analizan estas segundas respuestas se aprecia que tampoco constituyen esa habitual retahíla de solicitudes formativas reducidas a técnicas de enseñanza de la lengua y de las matemáticas, además de la planificación y evaluación de los aprendizajes. Aquí, más bien, aunque se siguen solicitando algunos aspectos de los mencionados, se centra la petición en temas relacionados con el estudiante como ser humano, con valores y actitudes, como un todo integral. Este es el centro de la preocupación de los docentes con los que hemos conversado, y todo aquello que nos ayuda a comprenderlo y ayudarlo en sus problemas es prioritario para el educador. También, pero con menos insistencia, aparecen los temas de la enseñanza de estrategias, de planificación y de evaluación, aunque ahora, ésta última hace hincapié en la evaluación de los docentes y de la institución escolar más que en los aprendizajes de los estudiantes.

Es nuevo en nuestra cultura escolar que aparezca la necesidad de los docentes por formarse en aspectos legales no solamente para orientar a estudiantes y familias, sino también para protegerse ellos mismos.

En un segundo acercamiento, dentro del mismo ámbito micro, consistente en analizar la programación de clases de los docentes y

en observaciones de su práctica de aula se advierten dos formas predominantes de entender la enseñanza y la función del docente, las cuales coinciden con la de muchos autores (Ferry, 1991; Fenstermacher 1989; Pérez Gómez, 1992):

- Una que pudiéramos denominar humanista, se caracteriza por la manifestación expresa que hace el docente de la importancia de la persona del niño y del joven, y de la orientación didáctica hacia una formación en aspectos más estratégicos de la persona humana, como valores, normas y destrezas. Estos docentes toman en cuenta a la escuela como institución y a los representantes, y se fijan con preferencia en la responsabilidad que tienen en la formación de los estudiantes para la vida y en sus intereses. Sus planificaciones de aula muestran objetivos didácticos más generales, tales como: “afianzar hábitos, valores y normas; incrementar conocimientos; atraer al representante con la labor escolar”. También se manifiesta una cultura pedagógica distinta cuando tienen que solicitar a la dirección de la escuela recursos para el aula; este tipo de pensamiento pedagógico solicita con mayor intensidad: obras literarias, estrategias para la lectura, fichas de comprensión lectora, publicación de los mejores trabajos de cuentos de los alumnos, aunque también piden retroproyector, rotafolios y computadora.
- La otra cultura pedagógica, la que llamamos técnica, centra el trabajo de aula en el ámbito disciplinar, en las asignaturas. La actividad del profesional es más bien instrumental, dirigida a la solución de problemas mediante la aplicación de teorías y técnicas científicas, tanto del área académica específica como de la pedagogía y de la didáctica. La formación se entiende como programas de entrenamiento del docente en técnicas, estrategias, procedimientos, competencias y habilidades que se han demostrado eficaces. Se utiliza un lenguaje más técnico y académico y, a la hora de solicitar recursos, se fijan más en los aspectos físicos deficitarios del salón, como por ejemplo: ventilación, iluminación, pintura del pizarrón, estantes deteriorados, ventilador, iluminación, cartelera, armario (Manterola, 2004).

Estas dos tendencias se muestran como dominantes cuando se observan las clases de los docentes, aunque son posiciones primero que no cubren el ciento por ciento del espectro didáctico en nuestras aulas, y segundo que no poseen límites nítidos, por cuanto siempre existen solapamientos entre unas y otras posturas.

*Análisis en el ámbito meso: marginalización, des-institucionalización y encapsulación simbólica*

El análisis en este ámbito intermedio entre el empírico-físico y el de las abstracciones, lo realizamos utilizando tres categorías manejadas por Hargreaves (1999) en el tema de la actualización y perfeccionamiento de los docentes. La primera categoría es la “marginalización social, geográfica y profesional” en que ha caído la formación docente, por no decir, la misma profesión docente. Esta marginalización se observa ya sea en los centros de educación superior como en los sistemas escolares, se manifiesta tanto en el espacio geográfico que ocupan como en el presupuesto asignado, así como también por la base científica del conocimiento profesional de los docentes que se utilizan. Es significativo en este sentido apreciar en los campos universitarios, en aquellos en los que se encuentra una gran gama de carreras profesionales, que el espacio geográfico que ocupa la educación, suele ser un espacio fronterizo, apartado del centro de la acción. Esta marginalización también se manifiesta en el orden político universitario al no tener la educación un estatus organizativo semejante al de las otras licenciaturas. Como antecedente histórico es interesante traer a colación el dato de que hasta finales de los años ochenta la Universidad de Oxford no concedió el título de catedrático al director del Departamento de Estudios de Educación (Hargreaves, 1999). Un caso patético de marginalización se da en la Universidad Central de Venezuela, donde la Escuela de Educación no llega al nivel de facultad, a pesar de ser la cuarta institución de mayor matrícula, por encima de muchas facultades y se encuentra en los límites más alejados del centro del campus universitario, en un edificio que se llama *trasbordo*, con la connotación que se infiere de esta denominación. Pero, además, dentro de la Facultad de Humanidades y Educación, donde está recluida, a pesar de ser la mayor de todas las que la constituyen, la Escuela de Educación tiene una mínima representación en los cargos académicos de la Facultad. Semejante marginalización espacial y política ocurre en el postgrado de esa Facultad con el área de educación. Este fenómeno de marginalización se repite en la mayoría de las universidades nacionales y de otros países. La marginalización de la formación docente está unida a la marginalización social y política del docente, de la profesión de enseñar y, en general, de la educación.

La otra categoría de análisis de la formación de los docentes es la des-institucionalización. La formación docente ha ido dispersando su presencia a lo largo del espacio geográfico, arraigándola cada vez más en los múltiples lugares escolares y cada vez menos en la universidad. En el país, el Gobierno tiene una misión en tal sentido, ubicada en las escuelas de educación básica. Esta respuesta corresponde, con frecuencia, a un modo de concebir la relación entre teoría y práctica, privilegiando excesivamente el valor de la práctica y menospreciando el de la teoría. Aunque ya tendremos ocasión de volver sobre este aspecto, es bueno recordar que la experiencia que tenemos los profesores universitarios encargados de las prácticas profesionales de los futuros docentes, la pudiéramos denominar como la del *agujero negro*. La fuerza socializadora de la institución escolar es tan potente que se traga, cual agujero negro, cualquier intento didáctico novedoso que los practicantes lleven a la escuela. “La práctica solo hace práctica”, dice Hargreaves (1999). Esta diversidad de espacios que se está implementando para la formación docente nos está llevando a una formación de los docentes localista y utilitaria, además de traducirse en una manera más de reproducir la práctica en vez de mejorarla y de cambiarla.

La tercera y última categoría de análisis es la encapsulación simbólica. Ha sido la tendencia crear cápsulas escolares con cualidades especiales para desarrollar en esos lugares la formación docente. Estos sitios han tomado nombres distintos, tales como “escuelas de desarrollo profesional”, en Venezuela se llamó, últimamente, “centro regional de apoyo al docente” (CRAM). Estos espacios son como “estuches” con abundantes recursos didácticos y asesorados por expertos para implementar en ellos la actualización y perfeccionamiento docente, ocasión adecuada para la innovación y la integración. Sin embargo, tienen la limitación, como todo laboratorio, de que se conciben problemas y se construyen entornos que quieren ser parecidos a la realidad escolar, pero en contextos de aula y escolar totalmente diferentes. Por ello, es apropiado afirmar que son políticas educativas de formación docente que sirven más para crear una nueva escuela, que para reformar una que ya existe (Sarason, 1993).

### *Análisis en el ámbito macro*

Para terminar este primer punto sobre cómo se ha entendido y se concibe actualmente la formación docente, la analizaremos en el

ámbito macro, utilizando el criterio de Pérez Gómez, sobre la base de los intereses del conocimiento indicados por Habermas. En este nivel, este pedagogo distingue cuatro perspectivas en la definición de la actualización y perfeccionamiento del docente:

- La perspectiva racionalista considera que la intervención inteligente en los problemas complejos de la práctica educativa se deriva directamente de las proposiciones teóricas. Esta perspectiva suele ser dominante en los centros de educación superior.
- La perspectiva técnica considera que la intervención inteligente en los problemas complejos de la práctica educativa se reduce al dominio de conductas previamente entrenadas y derivadas de la investigación científica. Se basa en lo que Schön denomina la racionalidad técnica, heredada del positivismo. La calidad de la enseñanza se manifiesta en la calidad de los productos y en la eficacia y economía de su consecución. En este modelo se produce inevitablemente la separación personal e institucional entre la investigación y la práctica. Reduce la actividad práctica a una mera actividad instrumental. También es frecuente en los centros de formación de educadores.
- La perspectiva humanista considera que la intervención inteligente en los problemas complejos de la práctica educativa se restringe a la formación de actitudes y disposiciones de respeto al desarrollo natural de los alumnos. Suele encontrarse con más frecuencia en la formación de educadores para la educación inicial y preescolar.
- La intervención inteligente en los problemas complejos de la práctica educativa requiere el desarrollo y construcción de esquemas flexibles de pensamiento y actuación, que posibiliten el juicio razonado en cada contexto singular y la experimentación reflexiva de propuestas alternativas y fundamentadas (Pérez Gómez, 1999).

Este análisis de la formación docente, presentado y realizado en tres espacios y ámbitos distintos, nos da una visión bastante clara de cómo se aprecia la formación docente en nuestros días. Puesto en blanco y negro el panorama es sombrío. Son fuertes las fuerzas para relegar a la educación, a la escolarización, a la enseñanza, al docente y a la escuela a lugares periféricos, a un conocimiento instrumental de técnicas, a un oficio más que a una profesión. Estas fuerzas sociales y políticas en el ámbito educativo implican repercusiones perjudiciales para los niños y jóvenes, y son dañinas para el desarrollo



del país. Esta intencionalidad tiende a copar el tiempo pedagógico del docente en multitud de acciones periféricas, de subestimar el trabajo docente al fijar su salario, de colocarlo en los niveles más bajos de los estratos sociales.

Este juicio con sesgos tenebrosos no está inventado; sin embargo, no tiene el poder de frenar la producción de alternativas que mejoren esta situación y, en concreto, la de la formación docente. Sirva la última perspectiva aportada por Pérez Gómez para mostrar un proyecto de cambio.

### **Una propuesta alternativa para la formación de los docentes**

Las respuestas alternativas que demos a la formación del educador del siglo XXI tienen que tomar en cuenta varios contextos educativos en los que se inserta dicha formación. Entendemos que los conceptos educativos tienen que estar contextualizados, es decir, acordes con las variables que rodean el proceso. Así como la enseñanza “en línea” constituye una postura antipedagógica por cuanto no existe un clon como estudiante, ni este alumno se halla en situaciones cognoscitivas, emocionales y sociales idénticas, la proposición que vayamos a hacer sobre formación docente tiene que estar *climatizada* a nuestro país y debiera en cada caso acomodarse más a la situación específica, es decir, contextualizarse. Ya hemos dicho que hablar de la formación docente es hablar de la enseñanza, de la función del docente, de la educación. Por ello, promover y apoyar la mejora de la formación docente requiere tomar en cuenta los contextos en los que la actualización y perfeccionamiento de los educadores se va a llevar a cabo. Veamos en qué contextos se va a concebir y poner en práctica la formación docente que deseamos para los educadores del siglo XXI. El primer contexto se refiere a la multiplicidad de funciones que realiza el educador aunado al serio deterioro físico, urbanístico y pedagógico de nuestras escuelas.

*Contexto: multiplicidad de funciones del docente y escuelas sin presupuesto*

En la actualidad, a la escuela, y por tanto al docente, se le endilgan las más variadas responsabilidades y funciones, desde responsabilidades políticas y militares hasta nutricionales, sanitarias y, por supuesto, educativas. El docente, como profesional de la docencia, tiene

como función principal la de, mediante la actividad de enseñanza-aprendizaje, sistemática e intencional, perfeccionar el proceso de socialización espontáneo, compensar sus lagunas y deficiencias, y preparar el capital humano de la comunidad social. La definición de Pérez Gómez (1999) sitúa acertadamente en qué consiste el trabajo de un educador: “el propósito fundamental de la práctica educativa no es transmitir información, sino facilitar y provocar el desarrollo autónomo en los individuos de su capacidad de pensar, sentir y actuar, mediante un proceso de reconstrucción reflexiva y deliberativa de las adquisiciones previas a la luz de las informaciones y experiencias actuales”. Para ello, la escuela y el docente van a favorecer la contrastación de los saberes de los estudiantes con los conocimientos críticos que constituyen las artes, las ciencias para que así cada individuo reconstruya conscientemente su pensamiento y actuación, a través de un largo proceso de descentración y reflexión crítica sobre la propia experiencia y la comunicación ajena (Ara, *et.al.*, 2005). Pero si esto no justificara su profesión y su trabajo, al docente se le convoca además para que participe en el gobierno y gestión de las escuelas y liceos, para asumir responsabilidades en el desarrollo y el mejoramiento del currículo oficial vigente, se le reclama una continua actualización, se le pide que profundice las facetas morales de los estudiantes, que oriente en los diversos conflictos por los que pasan, que colabore en el trabajo con las familias, la comunidad y el contexto social, que eduque a bebés recién nacidos y a adultos, que atienda a niños y jóvenes con limitaciones. Rosa M<sup>a</sup> Torres (1996) cita una investigación canadiense en la que se determina que los docentes de las escuelas oficiales asumen más de 400 sub-funciones como parte de su tarea. En Venezuela, los maestros además de todas estas funciones financian con su sueldo la adquisición de pequeños recursos didácticos, por cuanto el plantel carece de “casi todo”. Como indicio de esta multiplicidad de tareas que tiene que cumplir el profesional de la docencia, un docente de aula de la primera y segunda etapa de la educación básica, con 15 años de antigüedad, narraba que de las cinco horas diarias de clase con los niños, él calculaba que solamente una hora la aprovechaba para trabajar los aprendizajes, el resto se le iban en solucionar problemas y conflictos. ¿A qué tipo de docente se va a tomar como referencia para proponer una alternativa de formación docente? Hiperresponsabilizar a los docentes en esta pobreza escolar puede arrojar a esta profesión en los brazos de la desmoralización, o

la puede exponer a más frustraciones que gratificaciones y, cercenar, así, expectativas profesionales y personales.

*Contexto: El interinato como condición laboral dominante en el personal directivo y casi en el docente*

Difícilmente puede existir una política exitosa de formación docente como parte integrante de las políticas de mejora de la escuela y del aula, si no contamos con un personal fijo, titular. No es posible que el docente se encuentre con la doble incógnita de si se mantiene en el plantel en el que hoy trabaja o de si pierde el puesto de trabajo. Aunque el problema es diferente si comparamos el interinato en los cargos directivos al de los maestros de aula, las repercusiones en cuanto a identificación laboral, filiación a un plantel, dedicación a un programa de trabajo son muy semejantes. Difícilmente se podrá llevar a cabo un cambio educativo si no contamos con una gran mayoría de educadores como titulares de sus cargos. Con dificultad se podrá concebir y, menos llevar a la práctica, un proyecto del plantel de un año si una tercera parte o más del personal no es fijo.

De forma semejante, la situación laboral de los profesores de educación media, diversificada y profesional, y de los que trabajan en la tercera etapa de educación básica que tienen que distribuir sus horas de clase en diferentes planteles para poder alcanzar un salario ajustado. ¿Qué proyecto colectivo de mejora puede surgir en un liceo donde la casi totalidad de los docentes está trabajando por horas en el plantel? El concepto de redes escolares puede ayudar a un Distrito Escolar para diseñar una política del personal docente que los concentre geográficamente y disminuya la dispersión espacial de estos profesores.

*Contexto: Escuelas signadas por el centralismo y el autoritarismo*

Diversas investigaciones en el área nos confirman que, mientras los educadores de un plantel no se sientan autónomos como para tomar decisiones pedagógicas y definir conjuntamente con los estudiantes, representantes y vecinos, es muy difícil que se dé la mejora escolar y didáctica. La mala concepción que posee la administración educativa de la función que debe desarrollar aunada, muchas veces, a la comodidad de la escuela, hace que la rutina y las viejas creencias

se instalen en el plantel y se constituya en la cultura dominante institucional donde cualquier cambio es muy difícil. Sin embargo, este centralismo se manifiesta tanto en una subcultura de la escuela de “no hacer sin consultar al Distrito”, como en una intervención directa, continua y amplia de la administración sobre las escuelas.

*Contexto: Escuelas no atendidas (ni escuchadas, ni estudiadas, ni evaluadas) por la administración*

Es un contexto complementario al anterior y uno de los más aplastantes de los esfuerzos que puedan realizar las escuelas en la mejora de la escolarización y del aula. El abandono en que se halla la mayoría de nuestras escuelas es casi total. Las comunicaciones, que sí las hay, se pierden en el tiempo, en el teléfono, en los escritorios. Se trabaja sin recursos didácticos, con muchos baños dañados, sin agua corriente, con paredes deterioradas por la humedad, con espacios llenos de basura, con bombonas de gas a la intemperie, con malandros que desvalijan, con bibliotecas escolares pobrísimas, etc.

*Contexto: El conocimiento pedagógico vulgar o folklórico de los docentes*

Para implementar las políticas de mejora del aula y de la escuela, que en definitiva, serán los estudiantes los primeros receptores del beneficio, seguidos de los profesores y de la comunidad educativa en general, es necesario comprender el pensamiento y la actuación del docente. Pero ellos no se manifiestan abiertamente. No basta con identificar los procesos formales y las estrategias de procesamiento de información o toma de decisiones que los educadores utilizan, es necesario además llegar a la red de conceptos, teorías y creencias que se encuentran en la base del saber del docente y que determinan el modo como éste da sentido y significado a su mundo y a su práctica profesional. El llamado “conocimiento pedagógico vulgar o folklórico” de los docentes se apoya en la imitación, en las costumbres, hábitos y tradiciones de la profesión, “conectando la biografía individual del profesor con las características de la tradición profesional y ofreciendo escaso espacio a la crítica, deliberación o análisis racional de sus fuentes y consecuencias” (Pérez Gómez, 1999). Varias investigaciones nos dicen que los años de docencia influyen negativamente en las concepciones sobre la enseñanza y el aprendizaje.

Después de unos 15 años de experiencia el conservadorismo de los educadores es mayor que en los docentes más jóvenes.

En estos contextos escolares es que se deben ubicar las políticas de actualización y perfeccionamiento de los docentes como parte integrante de las políticas de mejora de la escuela y del aula. Veamos ahora nuestra propuesta sobre la formación docente.

### **La escuela y el liceo como institución social donde ocurren las situaciones educativas**

Uno de los elementos más importantes para comprender la complejidad de las situaciones educativas es entender que el aula y el trabajo didáctico se realizan dentro de una escuela, es decir dentro de una institución social. La escuela se ha ido conformando como una institución social particular, con una cultura propia conformada por rutinas, esquemas, perspectivas y conductas que caracterizan a la institución escolar con una fisonomía propia y no repetida en otras instituciones. Algunas de estas características son propias de cualquier escuela tales como el carácter forzoso con que son reclutados sus clientes; la sobrevivencia de la escuela no depende de su éxito o fracaso, los planteles no tienen objetivos claros y definidos, es una organización en la que las funciones individuales priman sobre las colectivas y son instituciones que se suelen regir por normas procedentes de instancias ajenas a ellas mismas (Batanaz, 1996).

El poderoso influjo socializador de la escuela, tanto sobre el alumno como sobre el docente, crea de forma tácita acrílicas concepciones pedagógicas, que tienden a reproducirse fácilmente en la práctica del futuro profesional, toda vez que se encuentran arraigadas en las creencias del sentido común, en la ideología pedagógica dominante y son estimuladas y exigidas por el funcionamiento habitual de las instituciones, por la formas de organizar la vida en los planteles y por las expectativas personales y profesionales.

La inmersión acrítica del futuro docente en el clima profesional de la escuela potencia el desarrollo de prácticas uniformes, rutinarias y estereotipadas. Sin el apoyo conceptual y teórico de la investigación sistemática y rigurosa, el proceso de socialización del profesor fácilmente reproduce los vicios, prejuicios, mitos y obstáculos epistemológicos acumulados en la tradición empírica (Pérez Gómez, 1999).

## Una propuesta alternativa

Superar la disociación teoría-práctica en la escuela o en la universidad no ha tenido muchos éxitos. Aunque en los últimos años han aparecido alternativas para representar el papel que debe jugar el profesor como profesional ante las situaciones complejas de la práctica, entre ellas cabe mencionar: El profesor como investigador en el aula (Stenhouse); la enseñanza como arte y el profesor como artista (Eisner); la enseñanza como una profesión de diseño (Yinger); el profesor como profesional clínico (Clark y Griffin); la enseñanza como proceso de planificación y toma de decisiones (Paterson); la enseñanza como proceso interactivo (Homes Group, 1986); Schwab (1969) defiende que la enseñanza es antes una actividad práctica que una actividad técnica; y, Fenstermacher plantea el enfoque educativo en el desarrollo profesional del docente. El docente, en su vida profesional, concreta argumentos prácticos que representan una descripción bastante completa de una acción. Trabajar con los argumentos prácticos que utiliza el profesor es la mejor manera de atender y enriquecer su desarrollo profesional. Schön explora las peculiaridades del pensamiento práctico del profesional, el pensamiento que éste activa cuando se enfrenta a los problemas complejos de la práctica: el profesor como práctico reflexivo.

No se trata del pensamiento teórico ni del técnico, sino del llamado pensamiento práctico, aquel que orienta y gobierna la interpretación y los modos de intervenir sobre la realidad. Es el pensamiento que se manifiesta en la habilidad para manejar la complejidad y resolver problemas prácticos, el que necesita el educador. Pues su trabajo no consiste, como en otras profesiones, en aplicar técnicas estadísticamente seguras a problemas claramente definidos. En la enseñanza no existen problemas ni claros, ni obvios, tampoco existen técnicas precisas para controlar, transformar o crear objetos y procesos humanos.

El modelo de intervención según la racionalidad práctica implica tres procesos (Schön, 1983): conocimiento en la acción; reflexión en la acción; y, reflexión sobre la acción. El primero se manifiesta en el saber hacer, superior a veces a la verbalización que puede hacerse del mismo, pues el conocimiento está en la acción y lo revelamos a través de nuestra ejecución espontánea y hábil. La reflexión en y durante la acción consiste en reflexionar mientras se ejecuta la acción, en

este contraste con la realidad se confirman o refutan las ideas previas y creencias ingenuas y, en cualquier caso, pueden corregirse o cambiar; por último, la reflexión sobre la acción consiste en el metaanálisis que se realiza posteriormente sobre las características y procesos de la propia acción. Estos tres procesos componen el pensamiento práctico del profesional de la docencia.

Las teorías académicas y el posible intercambio, discusión y contraste de pareceres que lleva consigo el proceso de formación teórica en las instituciones universitarias, no parecen ser los suficientemente consistentes, ni se radican significativamente en los esquemas de pensamiento y actuación de los docentes. Simultáneamente es necesario resaltar la exigencia ineludible de la práctica en la formación del docente como también el peligro de su enorme poder socializador. Aun considerando que la formación teórico-práctica de los docentes debe desarrollarse en la escuela, no podemos olvidar el riesgo que comporta sucumbir al poderoso influjo socializador que tiene la institución escolar. Por ello, planteamos que la formación docente debe apoyarse en dos sustentos: las redes escolares y los centros de educación superior que forman educadores. Los centros de educación superior deberán contribuir a desarrollar la comprensión de las instituciones y procesos educativos, favoreciendo una reflexión crítica y construyendo las habilidades de investigación que permitirán a los profesores desarrollar el entendimiento y la reflexión como base para una mejora continua a lo largo de sus vidas profesionales.

Este poder reflexivo en y sobre la práctica, que debe aportar el centro de educación superior a los futuros docentes insertados en el hacer didáctico, abre la formación docente a campos más abiertos, a sistemas más amplios que incluyen la opción de país con un modelo de desarrollo, que a su vez generan un concepto propio de educación y que desencadenan la organización de un sistema educativo en el que está inserta la formación de los educadores. La formación docente se entiende entonces como un fenómeno no solamente didáctico y pedagógico, sino que debe ser analizada desde categorías sociales y políticas al estar inserta en una sociedad democrática y con el compromiso con una educación en democracia y desde la perspectiva de una escuela pública y para todos. La formación docente ha de responder a valores de democracia y participación, de universalidad, garantizando el acceso no discriminatorio. La formación del educador se ve como un proceso permanente de acompañamiento a

la función docente en el aula, en la escuela, en el sistema educativo. Debe ser entendida como un proceso permanente de reflexión y problematización sobre uno mismo, el propio conocimiento y la propia práctica.

Por ello planteamos como política alternativa de la formación docente el incluir a ésta como parte del cambio didáctico en el aula y del cambio de la gestión escolar. No se puede entender la formación docente fuera de un plan más amplio que contemple el cambio en la escuela y en la didáctica. Esta idea se materializa en la conformación de un solo plan de trabajo construido por el colectivo de docentes de una red escolar (unos, tres planteles cercanos pertenecientes al mismo distrito escolar) y ayudado por las comunidades educativas y orientado a mejorar la calidad de las instituciones.

Es esta la propuesta alternativa de la formación de los educadores que se materializa en una comunión entre las redes escolares y los centros de educación superior, como forma de comprender la relación teoría y práctica, en una reflexión crítica en y sobre la práctica.

Esta proposición es necesario especificarla más para poderla llevar a cabo. Para ello nos apoyamos, dentro de la perspectiva de reflexión sobre la práctica y de la reconstrucción social, en la proposición que desarrollan Stenhouse, McDonald y Elliott en Gran Bretaña. Nos referimos al enfoque de la investigación acción, cuyo objetivo es mejorar la práctica antes que producir conocimiento, y esto lo asumimos como especificación de nuestra proposición para la formación de docentes. Estos son los presupuestos que completan nuestro planteamiento:

- Indeleble vinculación a la práctica. Mejorar la práctica, comprendida ésta como una actividad ética y no instrumental. El único modo racional y ético de intervenir es mediante la reflexión permanente en la acción y sobre la acción.
- La investigación en y sobre la acción debe abarcar cuantos aspectos puedan estar afectando la realización de los valores considerados educativos. Es un proceso de reflexión sin final preestablecido.
- En esta espiral de ciclos de experimentación reflexiva, donde se entrecruzan los momentos de acción y de reflexión, se transforma la práctica al modificarse los participantes y la situación.
- Esta reflexión requiere diálogo, debate, contraste y aportes externos.
- La investigación-acción al integrar en un mismo proceso (la investigación, el desarrollo curricular, el desarrollo profesional y la



práctica), conduce a una concepción que rechaza la estricta división del trabajo (Pérez Gómez, 1992).

## El nuevo tipo de docente para el siglo XXI

Una nueva formación docente implica un nuevo tipo de educador. Siguiendo a Hargreaves (2000), el nuevo profesional de la docencia que debemos ir construyendo para los próximos años a través de esa reflexión en y sobre la práctica al conjugar la escuela (red escolar) con el centro de educación superior, con la nueva propuesta de formación docente, debe ir desarrollando las siguientes características:

- Se ven a sí mismos como intelectuales que continuamente buscan investigar y apoyarse unos a otros en el deseo de mejorar.
- Ven una gran parte de su trabajo como una tarea colectiva y no como algo individual.
- Se apropian de una parte de la agenda de rendición de cuentas y desarrollan unas relaciones más abiertas y profesionales con las familias.
- Se convierten en promotores de cambios productivos, y no en meros ejecutores de los cambios inducidos por otros.
- La dirección de los centros fomenta la colaboración entre el profesorado y la mejora de las relaciones con el alumnado.
- El Gobierno proporciona apoyo y asegura que posibilitará la enseñanza y las experiencias que funcionen como comunidades de enseñanza, que a su vez crearán la sociedad del conocimiento.
- Trabajan con las familias y otras entidades para crear un movimiento social de reforma educativa bien fundamentada que los gobiernos se vean impulsados a seguir.

## Referencias

- Ara, B., Bonals, et. al.: "Análisis de centros educativos", en *Cuadernos de Educación. Organización y gestión*, Nº 46. Horsori, Barcelona, 2005.
- Ávalos, B.: "Las instituciones formadoras de docentes y las claves para formar buenos docentes", en Rendón I., et. al. (comp.): *ob. cit.*
- Campero, C (2005) "La experiencia de la universidad Pedagógica Nacional de México en formación de educadores y educadoras e personas jóvenes y adultas", en Rendón, D y L. Rojas (comp.): *El desafío de formar los mejores maestros*, Unesco, Kipus, Universidad Pedagógica Nacional, 2005, pp. 27-38.
- Cayetano de Lella: "Modelos y tendencias de la formación docente", en I Seminario Taller sobre perfil del docente y estrategias de formación, Lima, 1999.

- Chabannes, R.: "La formación de profesores en Francia", en *Educación y Pedagogía*, 17 (9), 1997, pp. 27-48.
- Coll, C.: "Un marco de referencia psicológico para la educación escolar: la concepción constructivista del aprendizaje y de la enseñanza", en J. Coll Palacios y A. Marchesi: *Desarrollo psicológico y educación, Psicología de la Educación*, t II, Madrid, Alianza Editorial, pp. 435-453.
- Cuenca, R.: "La formación docente en América Latina y el Caribe. Tensiones, tendencias y propuestas", en Rendón, D y L. Rojas (comp.): *ob. cit.*, pp. 45-55.
- Curbelo de G., J.: "Los docentes hoy: sujetos protagónicos de su formación", en *Educación Inicial*, N° 141, 2000, pp 8-9.
- Day, Ch.: "La formación permanente del profesorado en Europa: temas y condiciones para su desarrollo en el siglo XXI", en *Revista de Educación*, N° 317, 1998, pp. 31-44.
- Díaz, F. A.: "El sistema de formación inicial y continua del personal docente de Cuba", en *Educación y Pedagogía*, 17 (9), 1997, pp. 139-151.
- Díaz, F. A.: "Lineamientos generales para la formación de maestros en Colombia", en *Educación y Pedagogía*, 17 (9), 1997, pp. 155-183.
- Elliott, J.: "La relación entre 'comprender' y 'desarrollar' el pensamiento de los docentes", en Pérez Gómez, A. et al. (ed.): *Desarrollo profesional del docente. Política, investigación y práctica*, Madrid, Akal, 1999, pp. 364-378.
- Escalono, A.: "La reforma de la formación de maestros en España", en *Educación y Pedagogía*, 17 (9), 1997, pp. 77-93.
- Escoriza, N. J.: "El conocimiento psicológico como fundamento teórico-explicativo de los procesos educativos", en *Revista Irice*, N° 10, Rosario, 1996, pp. 19-41.
- Escudero, J. M.: "Consideraciones y propuestas sobre la formación permanente del profesorado", en *Revista de Educación*, N° 317, 1998, pp. 11-29.
- Ferry, G.: *El Trayecto de la formación. Los enseñantes entre la teoría y la práctica*, México, Paidós, 1991.
- Flores, R.: "Aseguramiento de la calidad de la formación docente en las instituciones de educación superior", en Rendón, D y L. Rojas (comp.): *ob. cit.*, pp. 161-168.
- Galván, L.: "La formación de maestros en México: entre la tradición y la modernidad", en *Educación y Pedagogía*, 17 (9), 1997, pp. 51-74.
- Gatti, E., N. Peré, y H. Perera (comp.): *Pedagogía universitaria: formación del docente universitario*, Caracas, Iesal/Unesco, 2001.
- Hargreaves, A.: "Hacia una geografía social de la formación docente", en Pérez Gómez, A., et al. (ed.): *ob. cit.*, pp. 119-145.
- Hargreaves, A.: "Nueva profesionalidad para una profesión paradójica", en *Cuadernos de Pedagogía*, 290, 2000, pp. 58-60.
- Ibarra R. y Oscar A.: "La responsabilidad social de las instituciones formadoras de docentes", en Rendón, D y L. Rojas (comp.): *ob. cit.*, pp. 39-43.
- Medina C., Isabel: "La formación docente como política pública del Estado venezolano", 2003, mimeo.
- Monereo, C y M. Castelló: *Las Estrategias de aprendizaje. Cómo incorporarlas a la práctica educativa*, Barcelona, Edebé, 1997.
- Pérez G, J. I.: "La función y formación del profesor en la enseñanza para la comprensión. Diferentes perspectivas", en S. Gimeno y A. I. Pérez: *Comprender y transformar la enseñanza*, Madrid, Morata, 1992, pp. 398-429.
- Pérez G. A. I.: (1999). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*, Madrid, Morata, 1999.
- Pérez Gómez, A.: "El prácticum de enseñanza y la socialización profesional de los futuros docentes", en Pérez Gómez, A. et al. (ed.): *ob. cit.*, pp. 636-660.
- Pogré, P.: "Desarrollo profesional y evaluación del desempeño de los formadores de docentes", en Rendón, D y L. Rojas (comp.): *ob. cit.*, pp. 149-159.

- Rendón I., et. al. (comp.): *El desafío de formar los mejores maestros. Situación actual, experiencias, innovaciones y retos en la formación de los formadores de docentes*, Bogotá, Unesco, Kípus, Universidad Pedagógica Nacional, 2005.
- Rodríguez, E.: "Dimensiones de la formación de profesores en Chile, en un contexto de reprofesionalización", en *Educación y Pedagogía*, 17 (9), 1997, pp. 97-135.
- Rodríguez, T., N.: "Retos de la formación de docentes en Venezuela", en *Revista de Pedagogía*, Vol. XXV, N° 73, 2004, pp. 189-209.
- Román, M y E. Diez: *Aprendizaje y Currículum. Didáctica socio-cognitiva aplicada*, Madrid, EOS, 1999.
- Saez, J.: "La profesionalización de los educadores sociales: construcción de un modelo teórico para su estudio", en *Revista de Educación*, N° 336, 2005, pp. 129-139.
- Torres, Rosa M.: "Formación docente: clave de la reforma educativa", en <<http://www.fronesis.org/oros/librosypon.htm>>, consultado octubre 2003.
- Vaillant, D.: "Formación de formadores: una transformación posible", en Rendón, D y L. Rojas (comp.): *ob. cit.*, pp. 123-132.
- Vega, L.: "Los sistemas educativos europeos y la formación de profesores. Los casos de Francia, Reino Unido, España y Finlandia", en *Revista de Educación*, N° 336, 2005, pp. 169-187.



Capítulo VII  
DIÁLOGO PARA UNA AGENDA  
DE REFORMA EDUCATIVA  
Rol de las Comunidades Educativas,  
Ciudadanía y Participación Comunitaria

*Déborah Van Berkel*

### **Introducción**

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) ha venido desarrollando una línea de trabajo respecto a la agenda de políticas públicas para la educación venezolana. En el año 2004 produjo un documento para la discusión denominado “Entre la reforma educativa. El diálogo necesario”, cuyos planteamientos esenciales ya han sido enunciados en el primer capítulo de esta publicación (Estaba, 2004). Uno de esos nudos críticos señalados, corresponde a las posiciones contrapuestas que se evidencian entre distintos actores vinculados al sector educativo, respecto a las relaciones escuela-comunidad. En este sentido, se destaca cómo todos los actores consultados coinciden al afirmar que la “escuela debe ser el centro de la comunidad”. Sin embargo, la forma como se interpreta ese rol adquiere variantes diferentes, de acuerdo con las distintas visiones encontradas.

Desde una perspectiva, se considera importante la apertura de los centros educativos a una mayor interacción con otros actores comunitarios, facilitando mecanismos de participación en su dinámica de gestión, pero manteniendo el control interno tanto para propiciar los referidos mecanismos, como para la toma final de decisiones, teniendo en cuenta el alcance real y lo que es posible emprender, en el marco de la rectoría que mantiene el Estado sobre los procesos y la administración escolar.

Desde otro enfoque, se propugna una participación activa de las comunidades en la gestión escolar, llegando incluso a darle la potestad de tener una total injerencia en definir sus orientaciones y toma de decisiones. Sobre el punto, es importante destacar que esta concepción

ya está incorporada en documentos oficiales del Ministerio de Educación y Deportes (MED), asignándoles a las comunidades el papel de vigilantes de la acción del Estado. En esta perspectiva, los actores comunitarios se conciben como una extensión de los organismos públicos para facilitar su actuación en la vigilancia y control, no sólo de la actuación de funcionarios y cumplimiento de disposiciones oficiales, sino también, de esos otros actores llamados a tomar parte en contexto de una escuela motora de la actividad local.

El documento que se presenta a continuación se sustenta en la consulta realizada a diferentes actores nacionales y locales cuya actuación remite al ámbito comunitario, y recoge la reflexión que actualmente se libra, tanto conceptual como en la práctica, con el propósito de profundizar en los elementos sustantivos implícitos en este debate.

A partir de los puntos antes señalados, se abordará inicialmente el tema de la Identidad, es decir, qué entendemos por comunidad educativa, los factores que la constituyen actualmente y las opciones que se abren ante los cambios que se están impulsando. Seguidamente, se corresponderá a sus concepciones los roles asignados, posibles y deseables, desde distintas miradas. Los otros factores de análisis incorporados estarán referidos a la participación, entendida desde distintos ángulos; la articulación, en su concepción y mecanismos para propiciar un tejido social local; y, por último, la formación ciudadana, en su dimensión pedagógica y en su dimensión socio-política.

Con esta reflexión, se procurará motivar el intercambio de ideas y contribuir con la construcción de esa agenda educativa alimentada desde las bases sociales.

## **De la comunidad educativa**

### *Identidad. Roles*

No existe una sola manera de entender o conceptualizar lo que es una comunidad. Su concepto ha variado y se ha transformado aceleradamente en los últimos tiempos. En su sentido más genérico, se considera la existencia de una comunidad cuando un conjunto de personas (instituciones, otros actores), cuentan con elementos constitutivos que comparten o que los une entre sí, por factores que los predeterminan ya sea por voluntad propia o no. Esto quiere decir, que comparten elementos en común. Esos elementos le confieren la

base que los identifica y los diferencia de otros. Con este primer punto, puede entenderse una comunidad en su dimensión del ser. Es una comunidad que existe, sin necesariamente contar con el deseo propio de sus integrantes. Es decir, no es condición previa compartir un propósito u objetivo común (Aquí puede hacerse mención al gentilicio o ser parte de una comunidad por raza o condición social, sólo por haber nacido en ella).

Es entonces, cuando hablamos de una comunidad de actuación, el momento en el que incorporamos la noción de voluntad, el querer ir más allá de la condición de ser parte, para constituirse en actor que forma parte de un conjunto, compartiendo valores, concepciones y prácticas que lo integran a ese colectivo. Es actuar juntos por el bien común.

Este actuar juntos por unos intereses propios que encuentran un canal de expresión y concreción en común, implica una compleja dinámica de interacción subjetiva. Trasciende la noción *de hacer cosas con otros*, e implica las formas de relación y construcción de significados junto y en relación con otras personas.

De esta manera, la comprensión de los procesos y acontecimientos que se viven en una comunidad dada, son muy complejos. Factores culturales, históricos, ambientales experienciales (por decir algunos) se conjugan para delinear condiciones en un entorno cambiante y exigente.

Hasta hace pocos años, la mención del término comunidad implicaba necesariamente la relación con una dimensión física concreta a un territorio. Con la revolución de las comunicaciones en un proceso acelerado de globalización, este concepto ha tomado una nueva dimensión. Es la dimensión de la construcción del nosotros. Del pertenecer y compartir. Es el sentido de comunidad que hoy prevalece.

El sentido de pertenecer y compartir se concreta entre los miembros de un colectivo cuando se aceptan entre sí como sujetos de los mismos derechos y deberes, donde las relaciones se establecen con base en unas reglas de juego comúnmente aceptadas. Es reconocer al otro en la perspectiva de la igualdad. De ser personas, que significa el respeto del otro. Esta idea alude, en un contexto de nación, a lo que podemos entender como ciudadanía, somos iguales ante nosotros mismos y ante la ley. Es ser ciudadano o ciudadana. Ser conciudadanos. Esto se constituye en un elemento clave para la construcción de identidad y la noción de comunidad.

## **Sobre la comunidad educativa**

Cuando se hace referencia a la comunidad educativa, se alude al contexto en el que se produce la acción y efecto de una gestión educativa, a los vínculos establecidos y las interacciones que se producen entre los diversos actores que la constituyen, en función de contribuir y asegurar la formación de niños y jóvenes, permitiendo su desarrollo integral y su incorporación como ciudadanos a la sociedad.

Sin embargo, si se les pregunta a distintas personas cuál es su concepción sobre la comunidad educativa, comúnmente la identificarán como la organización conformada por estudiantes, padres, madres y representantes, docentes y personal administrativo que tienen un papel muy específico que ejercer en la vida organizativa de la escuela.

En todo caso, la "escuela" es la responsable de que los niños y jóvenes aprendan y para eso están los maestros y profesores. Cada centro escolar es un mundo en sí mismo. Tradicionalmente, a lo que más se ha aspirado es a que cada quien cumpla con el rol que se le asigna. Así, los niños estudian para pasar de grado; los maestros son los máximos responsables de la función pedagógica; los padres deben garantizar la asistencia de sus representados al centro escolar, asistir a algunas reuniones informativas y realizar algún apoyo puntual; y, los administrativos cumplir con sus tareas específicas. La comunidad circundante, por su parte, poco tiene que ver con lo que acontece en el interior de las instituciones escolares, al igual que ésta no se involucra, en tanto actor institucional, con las dinámicas propias del entorno.

Entorno cuyo papel suele ser de apoyo puntual o circunstancial en algún momento con respecto a la vida en la escuela. Rara vez se presenta como iniciativa particular de ciudadanos; mas, es interesante denotar, cómo actores de la institucionalidad municipal cada día están en mayor interacción con la escuela, al igual que actores institucionales de carácter privado, pero que actúan esencialmente bajo la motivación de la responsabilidad social.

Si bien existen experiencias y distintas iniciativas en el país en las cuales se manifiesta un cambio respecto a esta forma de ser y actuar ante las instituciones educativas, las señaladas percepciones y sus significados acerca de la razón de ser y actuar de las comunidades educativas, son recurrentes, independientemente de la escala social o de la región del país en la que estos centros educativos se ubiquen.



En este punto, expertos, académicos y entidades vinculados al tema, manifiestan distintas visiones acerca de hacia dónde y cómo impulsar los cambios. Aunque todos coinciden en la necesidad de fortalecer la relación escuela comunidad, el enfoque y la forma de hacerlo puede variar diametralmente.

Unos consideran necesaria una mayor participación de actores comunitarios en el ámbito escolar, pero se reserva el control de la gestión para que éste permanezca bajo la responsabilidad de quienes tradicionalmente le competía. Aquí se visualiza un rol de mayor aspiración de poder de decisión y control por parte de los directores de los planteles. Para ellos, se necesita impulsar una mayor promoción, sensibilización, capacitación y articulación entre actores desde la búsqueda del desarrollo local.

Para otros, el cambio real se coloca en el cómo instrumentar mecanismos legales e institucionales que permitan normatizar y estructurar esta relación en el rumbo del desarrollo endógeno, a la luz del nuevo modelo de desarrollo económico que se impulsa desde el ejecutivo nacional.

En definitiva, el poder de tomar decisiones, de tener el control, es el punto clave de la discusión.

### **La participación ciudadana desde la perspectiva de los derechos**

Si analizamos la participación de la comunidad desde el ámbito de los derechos de los ciudadanos, debe mencionarse el Artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), el cual establece “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública”. Igualmente, vale destacar el Artículo 184, en el que se señala que las comunidades organizadas son sujetos de descentralización, si éstas demuestran su capacidad para desarrollar la gestión que se proponen.

Otro referente importante lo constituye el Anteproyecto de Ley de Orgánica de Educación, aprobado, en primer discusión, en la Asamblea Nacional, para sustituir la vigente, que data de 1980, en la cual se abre la oportunidad de debatir en torno de cómo avanzar en el desarrollo de mecanismos que permitan asegurar estos derechos.

La ley vigente, define un modelo centralista, ya que atribuye todas las competencias de la gestión educativa al Ministerio de Educación. La participación de otros actores de la administración pública co-

rrespondiente a los gobiernos sub-nacionales o locales, no está planteada y desarrollada en los términos de un Estado descentralizado.

Por otra parte, en el Artículo 13, del referido instrumento legal, se establece que “se promoverá la participación de la familia, de la comunidad y de todas las instituciones en el proceso educativo”, y se asigna a las comunidades educativas el rol de colaboradoras del Estado, responsable de la planificación y organización del sistema educativo. Especialmente, se reconoce la función de contribuir con el mantenimiento y conservación del plantel.

En la misma ley, se define que los miembros de la comunidad educativa son los docentes, padres y representantes, alumnos y personas vinculadas con la comunidad. El cómo se estructura y funciona esta comunidad, se norma en el Reglamento General, en su Capítulo IX, sancionado por decreto en 1986. En noviembre de ese mismo año, el Ministerio de Educación establece la Resolución 751, en la que se regulan todos los órganos de la comunidad educativa, sus funciones y se determinan las formas de participación. Esta Resolución fue corregida en febrero de 1987 y aún sigue vigente.

Paralelamente a la discusión de la Ley, el Ministerio de Educación ha presentado el Proyecto de Resolución sobre la Organización y Funcionamiento de la Comunidad Educativa, definida como la Comunidad Educativa Bolivariana. El documento cuenta con 48 páginas, definiendo objeto, conformación, estructura, funcionamiento y mecanismos de participación y control. En su primer Artículo, define que “la Comunidad Educativa Bolivariana (CEB) constituye, en el marco del Estado Docente, establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el espacio democrático de carácter social comunitario, organizado, participativo, protagónico, solidario y corresponsable, para que sus miembros actúen pertinente y contextualizadamente, a través de la cogestión, autogestión y cooperación en la formación, ejecución y control de la gestión educativa, respetando la realidad y diversidad de la comunidad local, regional y nacional, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes y demás Normas que rigen el Sistema Educativo Bolivariano. Cada Plantel Educativo público o privado tendrá una Comunidad Educativa Bolivariana (CEB), la cual funcionará en su sede. El ámbito de acción y participación de la misma, podrá ser a escala local y regional, con visión de integración nacional, latinoamericana, caribeña y mundial en el marco del Desarrollo Endógeno”.

De entrada, la primera definición de esta comunidad deja en claro el para qué fundamental de la misma: la formación, ejecución y control de la gestión educativa. Pero no de cualquier manera. La actuación de sus miembros para lograrlo debe ser pertinente y contextualizada. Además, ello debe procurarse a través de la cogestión, autogestión y cooperación.

Sin embargo, en los 136 Artículos que conforman el proyecto de resolución, se reproduce en pequeña escala lo que sería una república con sus consiguientes poderes y órganos públicos, donde la estructura, cargos, roles, funciones, formas de actuación y relación están claramente definidas, normadas y son de obligatorio cumplimiento.

Si se considera que en el país cuenta con 23.317 planteles de educación preescolar, básica y media, sumados los del MECD, gobernaciones, alcaldías y privados (MECD, 2003). ¿Cómo es posible propiciar una dinámica de participación e interacción escuela-comunidad, respetando la diversidad y características propias en cada región y experiencia a partir de una resolución como la que está siendo considerada? Cabe preguntarse también ¿quién define qué es lo pertinente y contextualizado?

Desde la visión que se está manejando, pareciera que hay una sola forma de organización, funcionamiento y gestión posible en todo el territorio nacional con lo cual la diversidad se desdibuja. Hay igualmente un actor que define, gestiona y controla: el Estado. Un Estado que se convierte en propietario de la sociedad y donde los ciudadanos tienen la tarea y responsabilidad de apoyarlo, procurando y vigilando que sus conciudadanos cumplan con las funciones y tareas que les ha asignado. En este contexto, la participación es planteada más que como un derecho, como un deber de obligatorio cumplimiento, más allá de la voluntad de los involucrados a lo interno de los centros educativos.

Con relación al vínculo con la comunidad, se define la instancia del Consejo de Participación Comunitaria (CPC), su conformación y atribuciones. Es la puerta de entrada para la participación de otros actores (personas naturales y representantes de organizaciones comunitarias) en el mundo de la escuela. Esto es posible, si los interesados presentan un proyecto educativo que debe ser evaluado y aprobado por la Zona Educativa, con lo cual el poder de decisión está en manos del ente gubernamental, y se restringe la participación comunitaria en las decisiones de gestión institucional que cada plantel podría

proponerse de forma autónoma y en función de sus realidades particulares.

Otro elemento digno de reflexión se refiere a las funciones establecidas, las que a su vez están enmarcadas en la promoción de mecanismos para la participación, del uso de medios de comunicación, la realización de actividades formativas y la realización de inventarios de proyectos y recursos de la comunidad. Al respecto, en el mismo apartado, el Artículo 114 establece: “El Voluntariado por la Defensa del Derecho a la Educación, dentro del marco del Estado Docente, es una respuesta de la comunidad organizada, promovida desde el despacho de educación y deportes, como instrumento de contraloría social, para garantizar la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas, colaborando en la defensa, rescate, fortalecimiento, orientación, control y vigilancia del proceso educativo que se desarrolla en los planteles públicos y privados con el fin de elevar la calidad de la educación en los mismos”. Desde esta visión de la participación, la comunidad organizada es promovida desde el ente gubernamental, como instrumento de contraloría social. La define y conduce.

Es pertinente plantearse, a partir de los instrumentos regulatorios que están siendo impulsados, ¿cuánta autonomía alcanzan estas experiencias para controlar la gestión educativa, si están promovidas y monitoreadas por la misma entidad a la que deben controlar?; ¿hacia quién y qué se dirige el control?

Otras interrogantes surgen al revisar el Artículo 115, en el que se menciona el comité de usuarios de radio, televisión y demás medios de comunicación (Comité Escuela, Familia y Derechos Comunicacionales) como una forma de organización comunitaria en defensa de los derechos comunicacionales de los ciudadanos.

En términos generales, es importante profundizar en cómo se concibe el rol de la organización social comunitaria en el marco de una democracia participativa y protagónica, cuando la posibilidad de incorporarse y participar en uno de estos espacios depende de la decisión de un funcionario gubernamental, el mismo que debería ser sujeto de control social por parte de la ciudadanía.

La aspiración y demanda legítima de ciudadanos y comunidades organizadas por una presencia más activa del Estado, proporcionando respuestas efectivas para asegurar el cumplimiento de derechos, debe pasar por un esfuerzo institucional para incrementar su capacidad

de respuesta, el proporcionar mejores servicios e instrumentar mecanismos que permitan hacer de lo público, el espacio para la construcción de políticas públicas con una amplia participación de distintos actores. Un esfuerzo por tratar de pasar de la noción del orden social como algo dado, ya hecho, a una concepción de ese orden como algo construido (que se construye).

En relación con ello, es necesario discutir el cómo se promueve la elaboración del Proyecto Educativo Integral Comunitario (PEIC), previsto en el Proyecto de Resolución sobre La Comunidad Educativa Bolivariana. Este instrumento puede llegar a ser una valiosa herramienta para promover la participación de actores y de iniciativas que agreguen valor a la gestión educativa, y sirva para una formación y articulación ciudadana o, como se ha visto con propuestas similares en otros campos, en un requisito burocrático que se produce para cumplir con la norma, enviando un documento a la Zona Educativa para que sea aprobado.

Otro elemento a considerar es la interrelación que debe procurarse entre los distintos centros educativos y sus respectivos proyectos educativos integrales, situados en un ámbito territorial común o unido por temáticas afines.

En una misma localidad no puede observarse cada centro como una isla que se relaciona unilateralmente con otros actores comunitarios. La posibilidad de trabajar articuladamente, en una dinámica de redes, puede ampliar las oportunidades de una mayor interacción que produzca aprendizajes organizacionales significativos, aportando un nuevo tejido social que descubre la capacidad de incidir en una dinámica de desarrollo local. Este es un aspecto de mucha importancia para el desarrollo de proyectos educativos integrales. La articulación de todos los esfuerzos se hace vital.

Estos vínculos pueden facilitar procesos para la formación ciudadana en la práctica cotidiana de la gente. El descubrimiento de cómo los intereses propios se conjugan con los colectivos. La posibilidad de aprender y actuar colectiva y organizadamente para incidir en las políticas públicas. Es la oportunidad para establecer los puentes de diálogo e intercambio con los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), para deliberar sobre los puntos concretos que en estos proyectos apuntan al logro de una educación de calidad, articulando esfuerzos y propuestas en la definición de políticas, programas y proyectos locales.

## De la participación

La participación es el tema crucial para abordar la acción y reflexión sobre la comunidad educativa.

Como tal, es un lugar común de referencia en todos los campos. La palabra es tomada por todas las corrientes políticas, en todo discurso relativo al desarrollo, a la democracia, como política central en organismos multilaterales, por gobiernos de todos los signos y usada desde los enfoques y propuestas más disímiles con la misma facilidad y profusión como si se estuviera hablando de lo mismo. Pues justamente, no siempre se emplea el término desde el mismo enfoque, premisas o creencias.

En un primer acercamiento general, puede decirse que, la participación entendida como la acción y efecto de tomar parte en los asuntos públicos, por parte de los ciudadanos, refiere a una voluntad personal y a unas condiciones que hace posible a los sujetos superar la noción de ser y tener parte de una dinámica social y política, para constituirse en un actor que se considera con los derechos y la capacidad para incidir en decisiones que están en relación con lo público y su entorno de vida.

Desde esta perspectiva, está presente la necesaria identidad propia como ciudadano o ciudadana, que no basta estar asegurada por el ordenamiento político-jurídico, sino que pasa porque la persona se asuma a sí misma como tal. Además, esta noción se construye en un largo procesos de socialización, cargada de los valores y contenidos que constituyen su base experiencial, que se moldea en la práctica de vida. En este sentido, la participación y la ciudadanía no se decreta, se construye.

Otra delimitación que ofrece la definición antes señalada, es que la participación no se produce en un escenario neutro, que implica las mismas condiciones y circunstancias para todos los ciudadanos. Quiere decir, que no basta con el deseo personal de participar. Existen condicionamientos de orden cultural, políticos, sociales y económicos que facilitan o limitan las posibilidades de participar.

La condición de ser sujeto y no objeto en la comprensión y práctica de una política de participación, permite plantearse un sentido de transformación de las propias realidades a enfrentar. Sugiere la potencialidad de los procesos participativos para confrontar dinámicas de dominación.

Desde esta apuesta, se plantea una diferenciación importante respecto a concebir la participación de manera supeditada a las políticas y planes definidos y desarrollados por otros distintos a los “beneficiarios” de esa acción. Desde allí, prevalece una visión en la que se plantea la incapacidad de estos actores para asumir un papel activo en la toma de decisiones o simplemente se entiende que su rol es ser receptores de un bien o servicio.

Esta concepción de participación es la que Diego Palma (Palma, 1990) identifica como participación funcional o subordinada y sobre esto dice: “existe sólo en la mediada en que aporta a iniciativas que son decididas, diseñadas y controladas por el aparato técnico burocrático, que es externo a quienes se invita a participar”.

En contraposición a este enfoque, el mismo autor plantea el concepto de participación sustantiva, identificándola con “procesos sociales que provocan la realización de las personas”. Agrega que “las políticas participativas serían las que facilitan el ‘desarrollo personal’, ya que incorporan con iniciativa y responsabilidad, lo cual es distinto de incluir a usuarios en cursos pre-establecidos y controlados por otros. La participación en la cosa pública, con estas características sustantivas, es la dinámica que puede empujar la profundización y extensión del acuerdo democrático y de la condición ciudadana”.

En este debate queda de manifiesto la relación directa que se establece entre participación y poder. El poder real de incidir en una dinámica democrática, entendiendo que no está cosificado en un sitio fijo, ni es propiedad exclusiva de alguien, sino que es dinámico, que se produce en la interacción entre actores.

Es por esto que es tan importante el manejo de competencias para lograr participar, así como la existencia de los mecanismos y condiciones que permitan que ésta se produzca. Además, de que estas posibilidades se conjuguen en una dinámica en las que los actores involucrados puedan interactuar con base en unas reglas mínimas aceptadas por las partes, en la que compartan algún propósito o que consideren que su participación va a producir un valor importante para sí, su proyecto u organización. En otras palabras, que le encuentren el sentido a participar en conjunto con los otros, aun cuando éstos sean distintos, entendiendo que pueden tener otros intereses. Que acepten esa diversidad con la confianza que los conflictos que se produzcan podrán ser tratados en condiciones aceptables para las partes.

Al aludir al término confianza se toca otro aspecto igualmente relevante a considerar para poder impulsar procesos de participación como los descritos. Ello refiere a lo que se denomina como capital social. Ese activo de relacionamiento de los ciudadanos en la esfera de lo público, que se sustenta en la simpatía y se base en la confianza entre personas que comparten en un contexto específico.

Sobre los distintos tipos de capital social, Marcelo Siles (2005), retoma los distintos tipos de capital social, conocidos como capital de vínculo, de nexo y de puente, para plantear la necesidad de impulsarlos (especialmente el de puente) ya que, en su concepto, esto se constituye en el gran desafío para “contrarrestar la pobreza y la exclusión social en América Latina”.

El mismo autor indica la importancia estratégica de una política pública que asuma un “fuerte y decidido soporte a la educación pública”, argumentando que “la división en los sistemas nacionales de educación entre pública y privada ha dado lugar a un deterioro en los niveles de capital social en las comunidades”. Por tanto, la propuesta que sigue, es la necesidad de fomentar la interacción entre estudiantes y otros actores en el campo educativo de distintos sectores sociales, lo que facilitará la construcción de redes basadas en características comunes adquiridas.

Desde esta perspectiva, las comunidades educativas pueden ser entendidas como espacios para la interconexión y formación de una ciudadanía desde la diversidad y la riqueza cultural de un pueblo.

En este sentido, puede citarse a Carvajal (2005), cuando plantea que “la escuela debe cambiar. Debe vincularse más con su entorno. Y no le tengo grima a que participe más activamente en los procesos de desarrollo endógeno, los cuales, por cierto implican, según el teórico Paúl Romer, impulsar el desarrollo económico y social fortaleciendo el capital humano, las innovaciones tecnológicas, la educación de calidad y una adecuada sinergia entre las inversiones públicas y privadas. Los proyectos pedagógicos de cada plantel deben imbricarse con las comunidades”.

Esa dinámica posible en la cual la escuela y la comunidad desarrollan una capacidad de “imbricarse”, es la que abre una buena oportunidad para generar procesos de formación ciudadana. Pero, de una formación en la acción y para la acción, desde la articulación de una dimensión pedagógica (y andragógica) con una dimensión social y política. Es plantear una formación ciudadana en la perspec-



tiva de una educación para la vida. Definir lineamientos de políticas asumiendo estos aportes, ayudaría a trascender una visión de comunidad educativa entendida a partir de un esquema normativo que intenta definir la realidad y no, más bien, facilitar los procesos socio-educativos de cambio.

### **A manera de propuestas**

Dado que uno de los objetivos de este papel de trabajo es procurar incentivar la reflexión, es importante destacar algunos puntos para el debate.

Como primer elemento, se debe procurar que la sociedad organizada participe activa y concertadamente para incidir en la discusión del instrumento legal que establezca los objetivos y pautas de funcionamiento de las comunidades educativas. En este sentido, será necesario promover un amplio debate sobre la forma y contenido con respecto al proyecto de Resolución sobre la Organización y Funcionamiento de la Comunidad Educativa, a partir de los propios centros educativos, redes de maestros, gremios, redes sociales, comunidades organizadas y medios de comunicación.

En segundo término, es pertinente impulsar, en el proceso de este debate, la discusión de algunas ideas base que orienten la construcción de políticas públicas con mayores posibilidades de participación ciudadana. Una de ellas refiere al excesivo papel de tutelaje del Estado para la participación en la esfera de lo público, que limita las reales posibilidades de desarrollo de una participación sustantiva, a la manera propuesta por Palma. Será necesario establecer acuerdos en relación con la necesidad de contar con una norma que supere la excesiva determinación de estructuras a las que hay que constituir y responder. Como también, a una forma única de establecer la constitución organizativa de las comunidades educativas sin atender la diversidad de realidades y características socioculturales a lo largo y ancho de todo el país. Igualmente, la apatía o el desinterés por el “mundo escolar” desde una ciudadanía desmovilizada, significa una amenaza para la construcción de un capital humano y social, hoy en día imprescindible para la apuesta de cualquier posibilidad de desarrollo.

Las herramientas de participación propuestas tienen que superar los riesgos de una cooptación y hasta en muchos casos, de la tenta-

ción de la usurpación, como atajo fácil para acelerar resultados que respondan a un interés particular.

Otra de las cuestiones que deben ser consideradas remite a la difusión de experiencias y modelar con base a ellas, modos de deliberación pública que, tal como lo define Calderón (2002), “supone la construcción de variados espacios públicos donde las personas, a partir de sus especificidades culturales y condiciones socioeconómicas, actúen y se reconozcan como iguales, puedan comunicarse, llegar a acuerdos y transformarlos en agendas que busquen resultados que favorezcan al bien común y sean evaluables colectivamente. Se trata de un mecanismo que permite acercar la libertad con la igualdad social partiendo del supuesto de que el desarrollo de las capacidades políticas se hace con otros reforzándose mutuamente”.

Si como plantea el mismo autor, “la deliberación es una política que trabaja entre el conflicto y la cooperación”, la relación a prevalecer entre ciudadanía, sociedad organizada y el Estado, debería establecerse en un marco de cooperación crítica. Una dinámica relacional que respete las identidades, autonomía, independencia y condición de los sujetos interactuantes.

En esta línea, es importante destacar la necesidad de articular esta dinámica con los procesos de desarrollo local o de desarrollo endógeno. Una deliberación que pueda cruzar los escenarios de toma de decisiones en el campo de la inversión pública y privada, la vocación económica local, los planes e institucionalidad municipal, las aspiraciones, planes y proyectos de la gente y, con lo educativo (concretamente con la escuela), seguramente comenzaría a configurar realidades distintas a muchas por todos conocidas.

Para contribuir con el desarrollo de una actitud genuinamente participativa, es pertinente aprovechar la oportunidad que ofrecen los nuevos espacios que se abren con los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) y los Consejos Comunales y Parroquiales. Todo Consejo Local de Planificación Pública, en cada uno de los municipios del país, “promoverá y orientará una tipología de municipio, atendiendo a las condiciones de población, nivel de progreso económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos, culturales y otros factores relevantes”, con lo cual la diversidad adquiere todo su significado. Es en esta instancia que se recopilan, procesan y priorizan las propuestas de las comunidades organizadas y se orienta el Plan Municipal

de Desarrollo, entre otras importantes funciones. Entre los miembros que lo constituyen debe ser electa una persona por el sector educativo. Este es un espacio a explorar y asumir por parte de los ciudadanos y las organizaciones comunitarias, pero en este caso, por los actores vinculados al tema educativo (especialmente, la escuela), para involucrarse y participar de manera que la agenda educativa tenga presencia en la toma de decisiones, de la mano de sus propios protagonistas.

En esta interacción, la doble acción de exigibilidad de derechos con la formulación de propuestas en los asuntos públicos, constituyen el modo de asumir en la práctica el principio de la corresponsabilidad (establecido en la Constitución de 1999) en los asuntos públicos, apuntando a un fortalecimiento democrático y a una gobernabilidad inscrita en este mismo camino, que dificulte cualquier intento de autoritarismo del signo que sea, pretendiendo la construcción de hegemónías excluyentes.

En esta línea se inscribe la ardua tarea de organizarse y formarse para ejercer una contraloría social, que haga de los ciudadanos y ciudadanas con el poder para ejercer un control activo y por iniciativa propia de la gestión pública. Aquí, es necesario enfrentar a organismos públicos y a representantes públicos que pretenden nombrar y certificar a quiénes serían sus contralores sociales. Se debe retomar con fuerza todo lo expuesto sobre la necesaria autonomía de organización y gestión, en un marco legal que garantice la transparencia para el ejercicio de estas acciones.

Para todo esto, el llamado es a no dejar que la incertidumbre, las diferentes posturas ideológicas y políticas o los problemas intensos que vive cada uno en su cotidianidad, atenten contra la gran oportunidad presente para generar nuevas experiencias y formas de configurar una nueva realidad de mayor inclusión y equidad entre los venezolanos, comenzando por ese universo de tanta riqueza que existe, en cada una de las escuelas en este país.

Esa es una posibilidad que sólo será posible si nos la damos nosotros mismos.

## Referencias

ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, *Retos y Perspectivas de la Democracia en la Región Andina*, Costa Rica, 2004.

- Bombarolo, Félix: *El fortalecimiento de los canales de participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social*, en *Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 2003.
- Carvajal, Leonardo: "Cuatro tesis para el deber ser de nuestra educación", ponencia en el foro El Estado de la Educación, IFEDEC, Caracas, 2005.
- Estaba, Elena: *Entre la Reforma y la Revolución. El diálogo necesario*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Científicas (ILDIS), Caracas, 2004.
- Grusson, Alberto: *La vida asociativa como reivindicación de la ciudadanía*, documento elaborado con la participación del Comité Venezolano para el Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. Caracas, 2004.
- Hidalgo, Luis: *Lo público, lo privado y algo más (Democracia, participación y responsabilidad ciudadana)*, Acción Campesina, Caracas, 2005.
- "Ley de lo Consejos Locales de Planificación Pública": *Gaceta Oficial* N° 37463 de fecha 12 de junio de 2002, Caracas.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes: *Proyecto de Resolución sobre la organización y Funcionamiento de la Comunidad Educativa. La Comunidad Educativa Bolivariana*, Papel de trabajo en revisión, noviembre, Caracas, 2004.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes: *Memoria 2002*, Caracas, 2003.
- Palma, Diego: *La participación y la construcción de ciudadanía*, U. Arcis, Departamento de Investigación, Universidad de arte y Ciencias Sociales, Santiago de Chile, 1990, p. 48.
- Siles, Marcelo: *Políticas para la promoción del capital social en los Estados desaventajados y excluidos de América Latina: El Papel de las Universidades*, Seminario Internacional Capital Social en Acción, Universidad Metropolitana, Caracas, 2005.
- Wojtyła, Farol: *Persona y Acción*, Biblioteca de Autores Cristianos, Editorial Católica, España, 1982.