EDUCACIÓN PARA TRANSFORMAR EL PAÍS

Noelbis Aguilar
Rafael Alfonzo Hernández
Maritza Barrios
Alejandro Bilbao Oñate
Josefina Bruni Celli
Leonardo Carvajal
Edgar Contreras
Carlos Delgado-Flores
Pedro Esté
Anitza Freites
Amado Fuguet
Eduardo García Peña
Germán García-Velutini
Ana Guinand
Mariano Herrera
José Francisco Juárez
Juan Maragall
Antón Marquiegui, f.s.c.
Jesús Orbegozo, s.j.
Fifi Pantin
Jorge Porras
Tulio Ramírez
Olga Ramos
Jorge Redmond
Guillermo Rodríguez Matos
Nacarid Rodríguez Trujillo
Gustavo Roosen
Francisco Sanánez
Benjamín Scharifker
Luis Ugalde s.j., Coordinador

FORO CERPE

Caracas, 2012

LC607
S4

Seminario Educación para transformar el país (2011: Caracas)
Educación para transformar el país/ Luis Ugalde coordinador... [et al.]
Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2012.
302 p. 23 cm.
Incluye referencias bibliográficas
ISBN: 978-980-244-693-3

1. EDUCACIÓN - VENEZUELA - CONGRESOS. I. Ugalde, Luis María. II. Título

Educación para transformar el país
Luis Ugalde coordinador... [et al.]

Universidad Católica Andrés Bello
Montalbán. Caracas (1020)
Apartado 20.332

Diseño y producción: Publicaciones UCAB
Diagramación: Mery León
Corrección de pruebas: Leonardo Carvajal
Diseño de portada: Isabel Valdivieso
Impresión: Impresos Miniprés, C.A.

© Universidad Católica Andrés Bello
© CERPE
Primera edición, 2012
ISBN: 978-980-244-693-3
Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal: lf4592012370516

Reservados todos los derechos.
No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

Índice

Presentación al país. Luis Ugalde s.j. 5

Participantes en el seminario "Educación para transformar el país" 9

Capítulo I. PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES PARA LA EDUCACIÓN 13
Diez principios básicos y derechos fundamentales.
Luis Ugalde s.j. 15

Capítulo II. GERENCIA, CALIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVAS 25
Gerencia escolar y calidad de la educación.
Mariano Herrera 27
Reflexiones y propuestas sobre la descentralización del sistema escolar venezolano.
Nacarid Rodríguez 43

Capítulo III. UN CURRÍCULUM CENTRADO EN VALORES 55
Aportes al marco curricular para la educación venezolana.
Nacarid Rodríguez 57
Educación en valores.
José Francisco Juárez 67
Una propuesta educativa para los jóvenes.
Eduardo García Peña 79

Capítulo IV. LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO 91
Educación técnica y formación profesional.
Guillermo Rodríguez Matos y Pedro Esté 93

Capítulo V. LOS EDUCADORES 109
Una agenda para la valorización de nuestros educadores.
Tulio Ramírez 111

Capítulo VI. EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO 131
Políticas públicas para el financiamiento de la educación.
Josefina Bruni Celli..... 133

Capítulo VII. LA EDUCACIÓN SUPERIOR 161
Hacia una universidad sin mitos.
Leonardo Carvajal..... 163
La educación superior que aspiramos.
Benjamín Scharifker 181

Capítulo VIII. EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS..... 187
Más allá de la escuela…la sociedad educadora.
Olga Ramos 189

Capítulo IX. EDUCACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN..... 219
Educación para la sociedad del conocimiento en Venezuela.
Carlos Delgado-Flores..... 221

Capítulo X. DEMOGRAFÍA Y EDUCACIÓN 245
Transición demográfica y demandas de educación primaria y media.
Anitza Freitez 247

SÍNTESIS. SIETE PERSPECTIVAS Y SIETE PROPUESTAS EDUCATIVAS..... 283

Presentación al país

Luis Ugalde s.j.

Contrasta en la sociedad venezolana la incoherencia entre las necesidades educativas y la respuesta efectiva a las mismas. Reconocemos la importancia de que todos los niños y jóvenes, desde el maternal hasta coronar el nivel medio diversificado, estén en una escuela de calidad; no habrá venezolano en desacuerdo con la declaración constitucional de escolaridad obligatoria durante una docena de años, que le pone al Estado la obligación de exigirla y financiarla. Lo que sorprende y contrasta es que luego dormimos tranquilos junto a una realidad educativa donde millones de jóvenes están fuera de la escuela y la "educación integral de calidad permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades" (Constitución, artículo 103) es negada a más de la mitad de esos jóvenes y niños.

Este divorcio entre lo que afirmamos desear y lo que efectivamente hacemos como nación tiene graves consecuencias personales, ciudadanas y productivas que atornillan a Venezuela en su lamentable situación de país pobre condenado a comerse los mangos que caen del árbol petrolero. La verdadera riqueza del país es su gente, la verdadera democracia está en nuestra calidad ciudadana, y la riqueza productiva del país requiere como pieza clave que todos los jóvenes tengan al menos doce años de escolaridad, que potencie su dignidad y capacidad como productores del siglo XXI.

Golpeados por esta paradoja y deseosos de contribuir a transformar la muy deficitaria educación en Venezuela (sobre todo en el 60% más pobre), un grupo muy diverso de venezolanos nos reunimos hace un año con el propósito de estudiar unas propuestas realistas y ambiciosas al mismo tiempo. Así nació el FORO CERPE (Centro de Reflexión y Planificación Educativa). No sabíamos si íbamos a ser capaces de hacerlo, pero nuestro deseo era firme. Algunos no nos conocíamos, nuestra experiencia profesional era diversa y también nuestros acentos políticos. Éramos 16 al comienzo y hemos terminado trabajando 30. Han sido catorce sesiones de trabajo,

cada una de cuatro horas. No era posible invitar a todos los que tienen preocupación, ideas y experiencia educativa. Nos parecía que lo importante era constituir un núcleo inicial que pudiera reunirse y trabajar con flexibilidad. Sobre todo que fuera abierto a la realidad y abierto a los aportes de otros, no importa de dónde viniesen. Pues bien, un año después nadie de la reunión inicial se ha retirado y, de manera natural, se han sumado otras personas muy cualificadas cuyo aporte nos parece necesario.

Queríamos que el trabajo fuera colectivo, es decir, que la propuesta final escrita al cabo de un año de verdad fuera de "nosotros", como colectivo. Además queríamos que también centenares de miles de educadores y millones de padres vieran reflejadas sus inquietudes y plasmadas sus esperanzas en propuestas audaces y factibles al mismo tiempo. Que dentro de una década el mundo pueda mirar y admirar a Venezuela porque hizo en educación un milagro del tamaño del "Sistema Nacional de Orquestas Infantiles y Juveniles" y que figure entre los países como Finlandia y Singapur a los que hay que mirar para aprender qué significa una EDUCACIÓN PARA TRANSFORMAR EL PAÍS.

Efectivamente, no se trata sólo de mejorar la escuela, sino de transformar el país con la palanca de un buen sistema educativo. Que la educación deje de ser un problema y se convierta en una de las claves de solución. Por eso no nos interesaba escribir un libro sólo académicamente correcto para académicos, ni quedarnos en detallar los diagnósticos de nuestro fracaso escolar para con ellos engrosar el ya numeroso coro de plañideras que lloran a una educación que para más de medio país (lo sepan ellos o no) es sencillamente lamentable y de tercera o cuarta categoría en el competido panorama mundial.

Queríamos unas propuestas en positivo, prácticas, ejecutables y retadoras, capaces de convocar en círculos de entusiasmo expansivo a todo el país, no importa el color político ni el sector social. Propuestas que pongan en movimiento nuestras mejores energías y creatividades y conviertan la educación en verdadera prioridad en la siembra de los recursos financieros del país y hagan de la vocación educadora, y de la carrera docente, la prioridad de la juventud venezolana: dedicar la vida a transformarnos como personas, como ciudadanos y como productores-emprendedores. Hoy, la violencia y la delincuencia desbordadas con decenas de miles de asesinatos al año, nos hacen pedir a gritos una educación en valores que transformen. La misma llamada a la educación surge como clamor al buscar una ciudadanía solidaria y responsable para construir la república y elevar la productividad de nuestra economía,

para no quedar en el mundo como productores fracasados con empresas cerradas y con una economía de puertos por nuestra falta de calidad y productividad.

Estas eran algunas de nuestras inquietudes. Escogimos una decena de temas educativos nodales y le pedimos a trece de nosotros un papel inicial de trabajo que recibió un primer comentario escrito de otro participante. Luego, en sucesivas sesiones, el grupo fue discutiendo los temas a partir de ambos documentos. Posteriormente, cada autor reelaboraría el tema, recogiendo las observaciones recibidas y los aportes de la discusión, aunque manteniendo su responsabilidad personal por su escrito.

Todavía con eso no teníamos un texto propositivo coherente; faltaba preparar todo el material (diverso) para lograr unas propuestas más integradas. Reducir, quitar las repeticiones, conectar las partes, completar vacíos, darle coherencia… ha sido el trabajo de Leonardo Carvajal y Fifi Pantin. Solicitamos también a Carvajal la SÍNTESIS de nuestros enfoques –complementarios y no monocordes– y de las propuestas principales, la cual se presenta al final de libro.

Confieso que en todo este proceso me ha admirado la flexibilidad y la humildad de los autores para someterse a esta disciplina con correcciones, indispensable para que este libro sea de todos nosotros y a su vez una invitación abierta a nuevos aportes e ideas. Al entregarlo a la luz pública pedimos a todos una sola cosa: que siempre prevalezca la obsesión de que lo propuesto sea para ponerlo en práctica hoy y aquí, partiendo de las escuelas más pobres y deficientes.

Gracias a los que lo han hecho posible y sobre todo gracias a los que con sus reacciones, discusiones y propuestas lo van a convertir en un instrumento educativo para transformar el país transformando la educación.

Participantes en el seminario "Educación para transformar el país"

El seminario "Educación para transformar el país" transcurrió entre el 18 de febrero y el 26 de noviembre del año 2011. A lo largo de esos nueves meses, los 30 participantes trabajaron en catorce sesiones de cuatro horas cada una. Lo realizamos en los espacios del Centro de Reflexión y Planificación Educativa (CERPE), con la coordinación de Luis Ugalde s.j. La secretaría técnica y logística estuvo a cargo de Alejandro Bilbao Oñate y Ana Guinand. La estructuración y revisión de los trabajos escritos; y la elaboración de la síntesis final de este libro, estuvieron a cargo de Leonardo Carvajal y Fifi Pantin. A continuación se presenta un breve perfil de cada uno de los treinta participantes:

Noelbis Aguilar: Profesora en Ciencias Sociales, especialista en Gerencia de Recursos Humanos; actualmente es directora regional de Fe y Alegría.

Rafael Alfonzo: Ingeniero químico, magíster en Ciencia de los Alimentos, empresario, ex presidente de CONINDUSTRIA; actualmente es presidente del Centro para la Divulgación del Conocimiento Económico (CEDICE).

Maritza Barrios: Licenciada en Educacion y magister en Educación, ex directora de la Escuela de Educación y ex vicerrectora académica de la UCAB, ex directora de Planificación Educativa del Ministerio de Educación; actualmente asesora en CERPE.

Alejandro Bilbao Oñate: Licenciado en Filosofía y en Teología, fue director regional de Fe y Alegría, director ejecutivo del Centro Magis.

Josefina Bruni Celli: Politóloga, doctora en Administración Pública, consultora nacional e internacional, fue directora del Foro Educativo Venezolano, investigadora y docente en el Centro de Políticas Públicas del IESA.

Leonardo Carvajal: Licenciado en Educación y doctor en Educación, profesor de la UCAB y la UCV, directivo de la asociación civil Asamblea de Educación, investigador del Centro de Investigación y Formación Humanística de la UCAB.

Edgar Contreras: Licenciado en Educación y magíster en Investigación Educativa, profesor en la UPEL, investigador de CERPE; actualmente es rector del Instituto Técnico Jesús Obrero.

Carlos Delgado-Flores: Licenciado y magíster en Comunicación Social, profesor en la UCAB, fue investigador del Instituto de Investigaciones de la Comunicación (ININCO) de la UCV; coordinador académico de los postgrados en Comunicación Social en la UCAB.

Pedro Esté: Licenciado en Administración, consultor organizacional, fue profesor y desempeñó cargos gerenciales en el INCE; actualmente es director de la Red Venezolana de Organizaciones para el Desarrollo Social (REDSOC).

Anitza Freitez: Geógrafa y doctora en Demografía; actualmente es directora general del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB.

Amado Fuguet: Comunicador social, profesor de postgrado en Comunicación Social de la UCV y de Gerencia en el IESA; fue gerente corporativo de comunicaciones internas de la CANTV; actualmente dirige una empresa de consultoría.

Eduardo García Peña: Licenciado en Educación, magister en Gerencia de Recursos Humanos, profesor en la UCAB, investigador del Centro de Investigación y Formación Humanística de la UCAB.

Germán García-Velutini: Abogado, magíster en Administración, empresario, director de la Cámara de Comercio de Caracas, miembro del Consejo Superior de Fe y Alegría.

Ana Guinand: Ingeniera industrial y licenciada en Educación, consultora gerencial y docente; actualmente es coordinadora de CERPE.

Mariano Herrera: Profesor y doctor en Educación, ex director del Centro de Estudios e Investigación para el Planeamiento de la Educación (CINTERPLAN-OEA), ha sido profesor en la UCAB, USR y USB; director del Centro de Investigaciones Culturales y Educativas (CICE).

José Francisco Juárez: Doctor en Educación, coordinador de los Encuentros Nacionales sobre Educación en Valores en la UCAB; investigador del Centro de In-

vestigación y Formación Humanística de la UCAB; actualmente es director de la Escuela de Educación de la UCAB.

Juan Maragall: Licenciado en Educación, con estudios de post grado en Psicología Social y Gerencia Educativa, fue gerente general del programa de Escuelas de Excelencia, fundador y director del Colegio Integral El Ávila; actualmente es el Director de Educación de la Gobernación del Estado Miranda.

Antón Marquiegui, f.s.c.: Licenciado en Educación y doctor en Educación, facilitador de la USR, fue presidente nacional de la Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC); docente en liceos y escuelas técnicas lasallistas.

Jesús Orbegozo, s.j: Licenciado en Filosofía y Teología, profesor de Física y Matemáticas, magíster en Educación, fue director general de Fe y Alegría de Venezuela y Provincial de la Compañía de Jesús en Venezuela; actualmente es rector del Colegio San Ignacio de Loyola.

Fifi Pantin: Técnico superior en Educación Preescolar y licenciada en Estudios Liberales, directiva de la asociación civil Asamblea de Educación; coordinadora de su Red Nacional de Observación Electoral.

Jorge Porras: Economista y abogado, profesor de la Universidad Rafael Urdaneta, director del Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Maracaibo.

Tulio Ramírez: Sociólogo y abogado, doctor en Educación, profesor de la UCV y la UPEL; actualmente es coordinador del programa de Doctorado en Educación de la UCV y presidente de la asociación civil Asamblea de Educación.

Olga Ramos: Urbanista, consultora e investigadora en análisis de políticas públicas, ha sido profesora de la UNIMET, directiva de la asociación civil Asamblea de Educación; actualmente es coordinadora del Observatorio Educativo de Venezuela y asesora de la Secretaría de Educación de la Gobernación del estado Carabobo.

Jorge Redmond: Economista, empresario, ex presidente de CAVIDEA, ex presidente de CONINDUSTRIA, ex presidente de VENAMCHAM

Guillermo Rodríguez Matos: Ingeniero mecánico e industrial, miembro de las directivas de: FUNDAMETAL, FUNDEI, INCE Metalminero, Universidad Tecnológica del Centro y Asociación Venezolana de Ejecutivos.

Nacarid Rodríguez Trujillo: Licenciada y doctora en Educación, investigadora de la Escuela de Educación de la UCV y profesora del Doctorado en Educación de la UCV.

Gustavo Roosen: Abogado con postgrado en Derecho Comparativo, empresario, ex presidente de la Cámara de Comercio de Caracas, ex Ministro de Educación, ex presidente de PDVSA, ex presidente de CANTV.

Francisco Sanánez: Ingeniero mecánico, magíster en Ingeniería de Manufactura, gerente general de mercadeo corporativo de CANTV; actualmente es presidente del IESA.

Benjamín Scharifker: Licenciado en Química, doctor en Fisicoquímica, ex rector de la USB, ex presidente de la Academia Nacional de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales; actualmente es rector de la UNIMET.

Luis Ugalde s.j: Licenciado en Filosofía, Sociología y Teología, doctor en Historia, fue Provincial de la Compañía de Jesús en Venezuela, ex rector de la UCAB, ex presidente de la Asociación de Universidades de la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL); actualmente es el director de CERPE.

Capítulo I

Principios y orientaciones para la educación

Diez principios básicos y derechos fundamentales

Luis Ugalde s.j.

1. Educación para transformar el país

En Venezuela necesitamos una profunda transformación para superar la pobreza y producir una sociedad democrática, justa, plural e inclusiva en la que todos tengan verdaderas oportunidades de desarrollar su vida en libertad. La clave para la producción de esa sociedad es el más pleno desarrollo posible de las cualidades y capacidades de las personas y por medio de ellas el desarrollo de las instituciones sociales y políticas y de las potencialidades económicas naturales y creadas.

Para ello necesitamos una educación que, entre otras cosas, nos equipe para ser productores de bienes y servicios de calidad y productores de democracia con justicia y libertad. No se trata de una educación para participar mejor en el reparto de una riqueza que ya existe por ser país petrolero, sino de una educación para formar productores de una economía próspera y de una sociedad democrática y participativa. Este reto en el contexto de un país marcado por las deformaciones propias de una economía petrolera dominante con su renta en manos del Estado y en un país en pobreza que sigue creyendo que somos ricos por la riqueza minera. Por ello, Venezuela requiere un cambio profundo e integral, en la mentalidad y en las prácticas sociales para transformar el país con el talento de todos y en beneficio de todos.

Requerimos un sistema educativo para lograr el máximo desarrollo de los talentos humanos de todos los venezolanos, que es la verdadera base de la prosperidad nacional y de la solidez democrática. Con mas de medio país excluido de la educación de calidad, ni las oportunidades de las personas, ni la política, ni la economía pueden ser equilibradas y deseables.

El derecho a la educación de calidad en este país fracturado política y socialmente, lo asumimos desde los pobres y su perspectiva. En esta opción asumida afectiva y efectivamente se tiene que unir todo el país. Nos proponemos erradicar la pobreza incluyendo a los pobres como sujetos activos del proceso de transformación del país. Para ello la educación de calidad debe transformar radicalmente la pobre escuela de los pobres. Asumimos el derecho de todos desde los más excluidos y apostamos a sus capacidades para ser sujetos activos en la producción de la sociedad que queremos. Por supuesto, no solo la educación de los pobres requiere transformación profunda; la requiere la de toda la sociedad para que su educación sea realmente de calidad y transformadora, a la altura de los mejores países y ejemplos en el mundo.

2. Familia, Sociedad y Estado Educadores

La familia educa, la sociedad y sus instituciones educan y el Estado promueve y desarrolla un sistema educativo. Bien, mal o regular, pero lo hacen. Por otra parte, quien se educa es el propio educando que es clave en su propio desarrollo humano.

La familia siente que ella es responsable principal en la buena educación de sus hijos y busca el adecuado equipamiento educativo de ellos, para que el día de mañana sean exitosos. Pero sabe que fuera de su casa y más allá de los niveles más primarios, la educación deseada requiere de la sociedad, de cuerpos educativos especializados y del Estado. Éste establece la educación como una prioridad nacional con derechos y deberes de las personas y de diversas instancias de la sociedad. La sociedad también considera como una prioridad y un derecho fundamental la educación de calidad, asequible a todos.

Actualmente el Estado venezolano y la Constitución vigente (ver arts. 102 y 103) afirman la prioridad de una educación de calidad para todos los venezolanos. Obligatoria "desde el maternal hasta el nivel medio diversificado" (art.103), con posibilidades abiertas para poder continuar en los niveles superiores y en la formación continua a lo largo de la vida. Esta formación continuada es muy variada, de acuerdo a las necesidades e intereses de las personas y de toda la sociedad.

3. Educación de calidad como bien público

La educación de calidad es un bien público y un derecho básico de todos los venezolanos. Derecho que genera obligaciones en la Familia, en el Estado y en la

Sociedad para que, combinados y reforzados entre sí, puedan lograr satisfacer exitosamente esa necesidad y derecho. Es un bien público al que todos deben tener acceso efectivo, por lo que no puede quedar esta afirmación en una proclama genérica que nadie objeta, pero que luego no se cumple ni se reclama. Por el contrario tiene que ser un principio operativo que anima y orienta un programa ambicioso en torno al cual se juntan la Familia, la Sociedad y el Estado constituyendo una "triada solidaria entre sociedad, familia y Estado" (Ver cap. V de la Exposición de Motivos de la Constitución), de modo que se apoyen, se exijan y se potencien mutuamente para entre todos convertir este principio en un derecho humano social de todos y cada uno de los venezolanos, derecho que ha de convertirse en una realidad operativa con resultados medibles.

4. Educación de calidad como derecho humano

Hoy en Venezuela la educación de calidad con una docena de años de escolaridad es un derecho humano que a ningún venezolano se le puede negar. Su cumplimiento es responsabilidad combinada de la Familia, del Estado, de la Sociedad y de la propia Persona afectada. La negación efectiva de este derecho es un delito con diversas responsabilidades y culpabilidades. El derecho va acompañado del deber personal de educarse y de desarrollar sus potencialidades. Este derecho y deber del educando necesita encontrarse con las respuestas adecuadas en la sociedad y exige, entre otras cosas, un sistema educativo nacional con organización, personal y presupuestos adecuados para lograr los objetivos establecidos.

5. Derecho y financiamiento educativo

El nivel de educación que pueda adquirir una persona no puede estar ni cuantitativa ni cualitativamente determinado por los recursos económicos que tenga su familia; dicho de otra manera, no es aceptable que el nivel de escolaridad y la calidad de la educación de los que tienen pocos recursos económicos familiares sea menor a causa de este factor. Al contrario, todo venezolano tiene derecho al máximo nivel de educación de acuerdo a sus capacidades y creciente preparación para responder exitosamente a cada nivel. El Estado y la sociedad deben garantizar formas de financiamiento y de oferta educativa para que quien quiera llegue a los más altos niveles, siempre que ponga lo exigido de su parte.

Como la realidad socioeconómica de las familias es diferenciada, el Estado en su financiamiento debe prestar atención especial a quienes menos recursos familiares tienen. En Venezuela necesitamos que esta declaración de derechos y de objetivos sociales educativos no quede en pura proclama, sino que se concrete en una realidad exitosa, para lo cual se requiere identificar y ordenar todos los medios necesarios para ese fin prioritario.

Al mismo tiempo es un objetivo general del que se derivan metas y objetivos más particulares y concretos aplicados a cada nivel, etapa y especialidad, de manera que se pueda evaluar si se va logrando y en qué grado lo exigido para cada nivel. El cumplimiento de este objetivo depende de la responsabilidad combinada de diversos actores sociales: familia, gobiernos, sociedad, educadores, educandos…

6. Prioridad educativa y sinergias

La educación de sus hijos es una prioridad para el núcleo familiar. Es cierto que la educación del recién nacido se concreta en la familia, pero hoy en día la familia desde muy temprano necesita apoyo especializado de la sociedad, de sus profesionales y educadores y del Estado. Por eso hay una política educativa nacional que obliga a todos como ley de la República y un complejo sistema educativo con múltiples y diversos actores para llevarla a cabo.

Es una meta importante que todo niño venezolano tenga la educación requerida desde el nivel de preescolar hasta el final de la secundaria y luego en los niveles superiores. Ese desarrollo no es uniforme ni unilineal y la propuesta formal de la sociedad ha de ser al menos dual, pues la sociedad venezolana requiere un alto porcentaje de jóvenes con buen nivel de formación técnica y especialización en oficios, y no sólo egresados universitarios. Esta educación profesional con frecuencia es más costosa y no debe ser dejada en segundo plano ni tratada socialmente como de menor valor y reconocimiento social. Al mismo tiempo cada persona necesita una educación contextualizada y acorde a sus condiciones, lo que exige atención especializada para las personas con alguna limitación particular y también especializada según los contextos e identidades (educación rural, educación de acuerdo a la identidad étnica en los casos de la población indígena…)

Para lograr todo esto es imprescindible el entendimiento y la sinergia de los diversos factores: familia, comunidades, Estado, educadores, empresas productivas...

La prioridad sólo será efectiva cuando se cuantifique el número de centros de atención y de formación, el número de educadores en la especialización y nivel requeridos, y los aportes presupuestarios de diverso origen y la dotación necesarios en todos los niveles. Debe tenerse en cuenta que cuanto el nivel sea más elevado, más se requiere de los especialistas y la familia promedio tiene menos competencias profesionales para atenderlo, lo que quiere decir que la institución educativa y los presupuestos suplen las limitaciones de la familia en esos niveles. Lo mismo se puede decir de los aspectos cualitativos de esa formación. Todo ello exige complementariedad y sinergia entre todos los factores y actores educativos.

7. Prioridad educativa y financiamiento

La proclamación de una prioridad, sin la correspondiente asignación presupuestaria, se convierte en autoengaño y frustración. En este sentido Venezuela necesita con urgencia por una parte sembrar la idea y desarrollar la cultura y la convicción de que la riqueza principal y clave del país no son sus recursos naturales, sino el talento de su gente, y que esto es sólo posible si se equipa y capacita a cada venezolano y venezolana para transformar su vida y su realidad, tanto económica y social, como ciudadana y política.

Si esa es la principal riqueza individual y colectiva, la mejor inversión es la que se hace para desarrollarla y ponerla a valer. Ese es el verdadero pozo petrolero multiplicado por millones de venezolanos. En ese sentido el presupuesto público para la inversión educativa debe ser efectivamente prioritario, como prioritario ha de ser en cada familia el esfuerzo y aporte a la educación de sus hijos. Para lograrlo se requieren políticas públicas que estimulen y favorezcan los aportes de la familia y de la sociedad con sus empresas, fundaciones e iniciativas educativas variadas.

En el financiamiento familiar obviamente la familia apoya a los suyos. En el financiamiento del presupuesto público el Estado apoya en lo básico a todos; además se requieren financiamientos enfocados prioritariamente hacia los más necesitados para fortalecer y compensar sus carencias. Asimismo hay prioridades nacionales que, sin el presupuesto público, quedarían descuidadas con grave daño para el país. De manera que la prioridad educativa en el presupuesto público es la educación inicial, primaria y secundaria de calidad para todos. Pero el financiamiento estatal no se reduce sólo a la educación primaria y secundaria, sino que el país requiere con prio-

ridad el fomento de la investigación y formación especializada en áreas estratégicas, dentro y fuera del país y la formación de profesionales y líderes del país. Sin educación de calidad en el tercer nivel, el país carece de su propia fuerza y conducción. Los investigadores y profesionales de alta especialización en todas las sociedades son numéricamente reducidos, pero muy importantes para el conjunto del bien nacional.

Ello no quiere decir que, sobre todo en el nivel universitario, el Estado debe cubrir todo el financiamiento. Además del presupuesto familiar y estatal, otra fuente complementaria importante de financiamiento es el aporte a la educación que viene de las fundaciones y de las empresas. A las empresas les interesa personal cualificado y ellas son las grandes beneficiarias de un buen sistema educativo; por ello es muy conveniente y conforme a sus intereses y responsabilidades su aporte al financiamiento educativo. Ellas además requieren de especialización en áreas específicas, en investigaciones dirigidas a temas de su interés, a pasantías prácticas en su empresa, etc., que convierten el financiamiento de las empresas y de las fundaciones en una inversión estratégica y prioritaria para la propia empresa y para la nación. Este financiamiento con frecuencia va acompañado de la elaboración y promoción de programas muy enfocados y de leyes que exigen y estimulan fiscalmente estos aportes cuantiosos al financiamiento educativo.

En cuanto al financiamiento al estudiante universitario, éste debe contar con apoyo público de becas y créditos aun cuando estudie en instituciones de iniciativa no oficial. En Venezuela se echa de menos una amplia oferta de créditos educativos públicos con la filosofía de estudie hoy y pague mañana como profesional. Estos sistemas crediticios subsidiados amplían la capacidad financiera del país - de los presupuestos públicos y de los recursos privados - y fomentan la responsabilidad de los beneficiarios y también su ulterior solidaridad intergeneracional, para que el sistema crediticio que los benefició siga ayudando a otros.

Es conveniente recordar que el título universitario es de validez pública y beneficia a toda la sociedad, pero es un título de propiedad privada, que lleva nombre y apellido y es un privilegio que sólo un porcentaje de la sociedad posee. El desarrollo de formas inteligentes y bien estudiadas de crédito educativo para niveles de educación superior, puede ayudar a que se de prioridad financiera a la educación primaria y secundaria de todos los venezolanos para hacer rendir a los siempre insuficientes recursos financieros y garantizar, por encima de todo, que estos no falten para que todo venezolano reciba educación de calidad por lo menos durante una docena de

años. No se trata pues de quitar o reducir presupuesto educativo público, sino de ordenarlo de manera que los de menos recursos y hoy excluidos no queden fuera de la escuela de calidad. El sistema crediticio público (para aquellos que hoy con grandes sacrificios lo pagan) debe ser subsidiado por el Estado de manera que el egresado no salga con una pesada carga de deuda.

8. Educadores

Si la educación es una verdadera y estratégica prioridad, es decisivo lograr que los mejores hijos de Venezuela sean educadores. Por otra parte es un hecho patente que, sin querer queriendo, la sociedad venezolana (al igual que otras) disuade a los jóvenes y desestimula su posible opción por la carrera de educador, y los maltrata si persisten en el empeño, como maltrata a los educadores que ya lo son.

Podríamos decir que en la poca estima social y en los desestímulos para una carrera educativa está el primer fracaso de nuestro sistema educativo; es el gran desacierto en la promoción de la vocación de educadores, en el desarrollo de su carrera profesional y superación permanente.

El trágico resultado es la falta de educadores, sobre todo en áreas como las matemáticas, física, biología e inglés y el desaliento y sensación de abandono que tienen muchos educadores, por lo que desean hacer otras carreras o postgrados para abandonar la docencia. Esta realidad se agrava cuando muchos sienten que con las exigencias de controles, informes y trámites del Ministerio de Educación, son tratados como menores de edad, irresponsables y sin criterios educativos propios. Si a esto se añade que muchos se sienten discriminados por criterios partidistas y degradados y obligados a transmitir una ideología política en la escuela, tenemos un cuadro muy negativo en la base misma de la educación de calidad.

La clave de una buena educación es el educador que está vocacionalmente motivado, preparado, con iniciativas y creatividad, bien remunerado y consciente de su valía social. Venezuela necesita con urgencia un plan integral, audaz, masivo y estimulante de promoción de nuevos educadores y de acompañamiento y posibilidades de carrera y superación de los educadores que están dedicados a hacer realidad la educación de calidad. De emergencia hay que proveer el actual déficit de educadores en ciertas especialidades, dotando con componente educativo a especialistas cuya carrera original no sea la de educador.

9. Gerencia educativa

El sistema educativo es amplio y millones de personas participan en él. Pero el hecho educativo escolar básico tiene lugar en un centro escolar concreto y en un aula donde se produce la relación bilateral del maestro y del alumno. En este sentido en cada una de las decenas de miles de escuelas se requiere contar con un director y un equipo empeñados en lograr la excelencia de su escuela. Ese equipo comparte su empeño con los alumnos y los padres de estos. Para que esto sea realidad en todas las escuelas se requieren directores cualificados y una gestión educativa de primera. Por eso hay que crear un sistema para formar educadores para la gerencia pedagógica, preparados para la administración del presupuesto escolar, para cuidar de la dotación y del mantenimiento y, sobre todo, para dirigir y animar el equipo educativo hacia el logro de objetivos muy concretos y medibles. La experiencia enseña que detrás de una buena escuela eficaz hay un buen director con capacidad para coordinar y dirigir todo un equipo humano de educadores y de formadores.

Naturalmente la buena gerencia escolar requiere una autonomía que permita tomar a nivel escolar decisiones importantes, que nadie lo puede hacer mejor que el propio director con su equipo escolar. En un sistema centralizado y concentrado en la dirección del ministerio, eso no es posible.

Dadas las graves carencias de directores, el alto número de directores interinos y provisionales y la poca especialización, no se puede transformar la educación sin un programa claro, preciso y ambicioso de formación para la gerencia educativa que llegue a los últimos rincones del país. Este programa comprenderá, además de la formación de directores de centros, de funcionarios públicos que desde los niveles locales, regionales y nacionales acompañen, apoyen, orienten a los que están en la escuela y en el aula. De nada servirá esta formación si no va acompañada por el pago mayor por el cargo y buen desempeño de la dirección escolar.

10. Fines, valores y calidad

Sin pretender definiciones profundas y detalladas, queremos expresar aquí lo que aspira a ser un consenso nacional básico. El sistema educativo nacional es para que todos los educandos alcancen una educación de calidad que permita el mejor desarrollo personal y nacional, con un modelo de sociedad, democrático, solidario e

inclusivo. Esto "con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social…" (Constitución, art. 102). Las potencialidades productivas y ciudadanas de las personas bien desarrolladas lograrán el país que queremos y podemos y del que actualmente estamos lejos. Queremos una educación conectada con la transformación del país, de manera que inculque un horizonte de superación deseable y forme una población capaz de lograrlo con su creatividad, capacidades, valores y productividad.

No defendemos cualquier educación, sino que tiene que ser de calidad. Cada persona y la nación entera, requieren la calidad de la educación en un doble aspecto: 1) En la adquisición de conocimientos instrumentales (lectura, escritura, matemáticas, lenguas, uso de la tecnología informática, carreras profesionales y oficios específicos…). 2) En la formación en valores humanos con un sentido y visión antropológica solidaria; solidaridad que se extiende de manera inclusiva a toda la humanidad y que se expresa de manera más intensa en la construcción de nuestro país con respeto, valoración del otro e inclusión de todos los venezolanos.

La escuela debe sembrar la solidaridad, el sentido de un "nosotros" inclusivo en el que la realización del yo asume afectiva y espiritualmente la realización de los otros venezolanos y la defensa de sus derechos. Se forma y cultiva la disposición de realizar el aporte personal –en términos de derechos y deberes- al desarrollo y cumplimiento de la Constitución, de las leyes e instituciones públicas indispensables para el buen desarrollo de la sociedad. Asimismo es importante el cultivo de la libertad personal, su pensamiento crítico y su creatividad capaz de enfrentar formar sociales de sumisión y de manipulación. La solidaridad, la libertad y la responsabilidad social nos llevan a participar en las múltiples formas asociativas que crea libremente la sociedad civil, que enriquecen la pluralidad social y hacen posible el desarrollo responsable de las personas.

Valoramos especialmente el desarrollo de una cultura que enseña a relacionar los fines deseados con los medios indispensables para lograrlos y la responsabilidad personal en ello con la convicción acerca de las cualidades y capacidades personales para hacerlo. No basta esperar que otros o el Estado nos den las soluciones. No basta denunciar, ni proclamar bellos ideales inalcanzables, sino que es necesario hacerse capaces de aportar a la construcción de lo que se proclama como deseable. Es lo

que diferencia a una sociedad de logros, de una sociedad frustrada que se ahoga en lamentaciones.

Es necesario cuantificar los aspectos de cobertura y años de escolaridad para ver y medir los avances necesarios. Hay algunos otros aspectos también medibles en la adquisición de conocimientos y de competencias, pero otros, referidos a valores, grados de solidaridad y de responsabilidad social, espíritu creativo, sensibilidad y apertura al pluralismo…, son de más compleja o imposible medición. Aunque la medición de estos aspectos sea difícil, su necesidad es evidente y su ausencia trágica. Por ello más importante que la medición sea tal vez la capacidad de inspiración que se logre en el sistema educativo, en la familia y en la sociedad en general que va formando las características de un país y su productividad cultural. Su horizonte pleno siempre será utópico - es decir inspirador e inalcanzable en su plenitud- pero invitará al bien, al desarrollo de virtudes personales, republicanas, ciudadanas y productivas, y contribuirá a elevar el comportamiento en la empresa productiva y en la convivencia ciudadana.

El sistema educativo necesita de indicadores para apreciar los avances. Pero en una sociedad como la nuestra se requiere que de manera pluralista se invite a las instituciones, grupos religiosos o laicos a hacer aportes educativos y formativos desde lo más profundo de la conciencia y a nutrir convicciones espirituales (sean religiosas o laicas) arraigadas en la conciencia, que contribuyan con su inspiración a la convivencia pluralista, pacífica y solidaria, que incluye a las personas y los grupos más diversos con sus especificidades en una unidad sin uniformidad.

Capítulo II

Gerencia, calidad y descentralización educativa

Gerencia escolar y calidad de la educación

Mariano Herrera

Introducción

El objetivo de este documento es contribuir con alternativas que permitan mejorar la calidad de la educación en las escuelas públicas a través de la gerencia escolar, es decir, del fortalecimiento de los directores de las escuelas. Si bien la calidad de la educación depende de muchos factores, la literatura nacional e internacional no abriga dudas sobre el tema: los directores de escuelas y colegios son uno de los factores más determinantes en la eficacia escolar. Son determinantes en el rendimiento, así como en los procesos que conducen o no al éxito escolar de sus alumnos.

Trataremos el tema de la gerencia educativa, con un enfoque en varios niveles que van desde la escuela hasta el sistema educativo como un todo. Haremos un recorrido en el que se intentarán articular las relaciones entre niveles desde la escuela hasta el Ministerio de Educación. En dicho recorrido propondremos temas y orientaciones para la formación de los equipos de directores de escuelas, modos de organización de instancias intermedias, organización del sistema educativo descentralizado y diseño de un sistema de información y de evaluación.

1. ¿De qué depende la calidad de la educación?

La calidad de la educación tiene que ver esencialmente con cómo funciona la escuela y el aula, es decir, de los procesos didácticos o pedagógicos. Obviamente, existe una relación de causa-efecto entre los procesos y los resultados. De modo que lo que se hace en la escuela y en el aula es determinante en los resultados, a saber, en el rendimiento estudiantil, en el aprendizaje de los alumnos.

Numerosos estudios hechos en Venezuela y también en otros países, han demostrado una y otra vez que uno de los pilares para mejorar la calidad de la educación en las escuelas son los propios directores, entendiendo por directores no las personas que ejercen formalmente ese cargo, sino un equipo de personas, generalmente sin responsabilidades de aula, tales como sub-directores, coordinadores pedagógicos, entre otros.

Se sabe que cuando las escuelas funcionan bien, es decir, cuando garantizan buenas clases y aprendizajes de buena calidad para todos los alumnos que en ellas estudian, los directores están detrás de una serie de factores que explican ese buen funcionamiento. Hay que insistir en que esa calidad debe beneficiar siempre a todos los alumnos, independientemente de su origen social, de su situación familiar y de sus diversas personalidades, vocaciones y talentos. No es suficiente que las escuelas o los colegios garanticen que unos pocos alumnos se destaquen y tengan mucho éxito en su vida extraescolar, ya sea en sus estudios universitarios o en otras actividades en la sociedad. Lo que caracteriza una escuela de calidad es que los aprendizajes sean de buen nivel en todas las áreas, y que esos aprendizajes beneficien a todos los alumnos de la escuela.

En la actualidad, es frecuente ver diagnósticos sobre la educación en Venezuela, que, en términos de calidad, presentan situaciones muy preocupantes. En general, nadie duda de que ha habido grandes progresos en términos de cobertura y hoy estudian muchos más niños que hace 40 ó 50 años. Y también es verdad que esa mejora en la cobertura ha sido una constante casi permanente de año en año desde el inicio del período democrático en 1958. El progreso en cobertura ha sido pues un logro de nuestra sociedad, gracias a la continuidad en las prioridades de casi todos los gobiernos. De modo que el reto que enfrenta nuestro país y, más particularmente, nuestro sistema educativo, es el de la verdadera inclusión.

En efecto, para que un sistema educativo sea realmente inclusivo requiere de dos cosas que deben ir juntas, adicionales a la mejora continua de la cobertura. Esas dos cosas son calidad e igualdad. Porque lo que se desprende de la mayoría de los diagnósticos es que existe una baja calidad en nuestro sistema educativo, en el sentido de que no aporta los aprendizajes socialmente requeridos y solicitados por nuestra sociedad, y que, además, existe una gran desigualdad en la distribución de la calidad. Es decir, hay grupos de escuelas donde la calidad es muy superior a la de otros grupos de escuelas. La desigualdad en calidad es injusticia social porque atenta

contra la razón de ser del sistema educativo y de la propia escuela que es la de garantizar la igualdad de oportunidades.

Para mejorar la calidad de las escuelas hay que hacer que los alumnos estén bien atendidos, se sientan bien en su escuela y aprendan de manera óptima lo que necesitarán para su vida en la sociedad. Necesitan pues una escuela en la que se viva en un ambiente agradable pero exigente, en el que los docentes y directivos garanticen un bienestar colectivo, en un clima de respeto mutuo, de tolerancia ante lo diverso y de no tolerancia ante la agresividad y la violencia. Los docentes deben ser excelentes profesionales, capaces de motivar y llevar a sus alumnos hacia temas nuevos, que generen curiosidad y produzcan muchos aprendizajes valiosos y duraderos.

Esa es pues una primera propuesta al país: Diseñemos un sistema educativo con abundantes buenos directores y equipos de dirección en nuestras escuelas. Es una propuesta relacionada con la gerencia del sistema educativo. Y empezamos por la gerencia escolar que es la más cercana a la razón de ser de la educación: los alumnos.

2. Gerencia del sistema educativo: Buenos directores de planteles escolares

Una medida de políticas públicas en educación debería ser iniciar y desarrollar un sistema de selección y formación de directores de planteles escolares de todos los niveles. Se trata de que los directores seleccionados aprendan cómo pueden sus escuelas llevar a cabo procesos satisfactorios de cambio que incrementen el desarrollo de todos los alumnos mediante la optimización de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de las estructuras organizativas del centro, y aplicar ese conocimiento a una mejora real de la escuela. De ese modo se orienta acerca de “a dónde ir” (eficacia) y “cómo ir” (mejora).

Esto, además, da una pista concreta para diseñar políticas públicas que apunten hacia una mejora de la calidad de la educación, medida por indicadores aceptados nacional e internacionalmente, con un punto de arranque y de impacto relativamente rápido. Y ese punto de arranque podría ser un programa de formación de directores, basado en lo que se sabe sobre cómo lo hacen los directores de escuelas eficaces, y destinado a todos los directores de escuelas oficiales de Venezuela.

Algunas preguntas pueden surgir: ¿Hay que formar a todos los directores? ¿Qué otras condiciones se requieren para mejorar la calidad de la educación?

Con respecto a la primera interrogante la respuesta es afirmativa. Por al menos dos razones. La primera es que la experiencia indica que la mayoría de los directores de escuelas oficiales en Venezuela son nombrados y asumen el cargo sin ninguna preparación previa. La segunda es que, en el caso de que algunos de ellos hayan estudiado algún postgrado, estos por lo general no están adaptados a las realidades que enfrentan y no aportan suficiente especialización a los directores que los cursan.

En cuanto a la segunda pregunta, por supuesto que la formación de directores no es la única política educativa que se requiere para mejorar la calidad de la educación. Estudios mundiales sobre cómo lo hacen los sistemas educativos con mejores resultados, en PISA por ejemplo, apuntan en primer lugar al docente. Pero también mencionan como elemento clave mejorar las competencias profesionales de los directores.

3. Orientaciones para seleccionar temas y modos de formación de directores

Estas orientaciones pretenden fungir como definiciones y bases conceptuales esenciales en las que se fundamenta todo el plan de formación de directores. Equivalen a los axiomas que es necesario aceptar para comprender la orientación y las propuestas operativas del plan.

A. El eje es la escuela

- La escuela debe ser el eje articulador y beneficiario de las innovaciones para mejorar la calidad de la educación. Pero para ello es necesario que sea también la escuela la institución responsable del proyecto que concibe, ejecuta y evalúa la pertinencia de las innovaciones.

- No se cambia una organización por decreto. Tampoco puede esperarse que se produzca un cambio espontáneamente desde la base. Se requiere mucha consistencia y articulación, y sobre todo negociación permanente entre la base y las estructuras rectoras para concebir y ejecutar los cambios.

- La escuela es el espacio para construir la sociedad que queremos pero que no tenemos. Es donde podemos promover estilos y modos de convivencia social, basados en normas aplicadas sistemáticamente y en un sistema de valores.

B. Las escuelas eficaces tienen directores eficaces

-Trabajar con directores es fundamental para lograr eficacia en las escuelas. En estudios comparativos entre escuelas eficaces y escuelas "tipo" se ha establecido como diferencia fundamental la gestión del director.

-Los resultados de la mayoría de estas investigaciones indican que el director es en buena parte responsable de la eficacia, y se tiene bastante precisión acerca de las funciones que ejerce un buen director para organizar su escuela de manera productiva.

-La formación de directores debe estar orientada, en parte, por las funciones que, en realidad, ejerce un director eficaz. Los resultados obtenidos por los estudios acerca de la organización y la gestión de las escuelas eficaces constituyen un "menú de alternativas" para la formación de los directores.

-No es posible pretender que inyectar ese conjunto de actividades de los directores eficaces en un conjunto de talleres, sea suficiente para que los directores "típicos" se transformen en directores eficaces.

-De lo anterior surge una opción: que los cambios y transformaciones sean diseñados y ejecutados por los actores de la escuela, encabezados por los directivos y para esto se puede recurrir a la modalidad de proyectos escolares, teniendo como referencia la gestión de los directores eficaces.

C. La escuela es un proyecto

-La modalidad de proyecto escolar (actualmente llamados PEIC) es a la vez medio y fin. El hecho de aprender a organizar una escuela mediante una gestión escolar por proyecto es un aprendizaje instrumental, metodológico. Pero también es un aprendizaje de contenidos: Se logra aprender a participar, a ser autogestionario y a responsabilizarse por las acciones institucionales y colectivas en términos de la calidad de los procesos y de los resultados educativos.

-Los proyectos escolares exigen que la escuela explicite lo que hace, por qué lo hace, cómo lo hace y qué resultados se logran. Es decir, no se trata sólo de dar poder a la escuela, sino también de exigirle más responsabilidad por la eficacia de sus deberes institucionales.

-Los proyectos requieren tiempo y formación de directores y docentes para su elaboración. Un año escolar es el lapso mínimo esperado para que las escuelas elaboren un proyecto aceptable.

-El director como "piloto" y un equipo de docentes "co-pilotos" son claves para lograr proyectos de suficiente calidad.

-Los aprendizajes derivados de la gestión de las escuelas eficaces pueden contribuir con la formación de los directores, orientando a los directores hacia actividades específicas de organización y gestión escolar de calidad.

4. ¿Cuáles son las principales responsabilidades de los directores?

Primero habría que aclarar las misiones de la escuela:

- Asegurar la igualdad de oportunidades
- Transmitir el patrimonio cultural
- Dotar al individuo de condiciones de emancipación personal y productividad social y económica
- Garantizar a la sociedad personas formadas para un desarrollo en convivencia y sustentable.

Las misiones de la escuela implican dos misiones esenciales para los directores: la misión social y la misión pedagógica. Estas a su vez suponen funciones y competencias profesionales.

A. Misión social:

La igualdad de oportunidades es quizás la misión social más trascendental de la educación. Se trata de que todos los alumnos tengan las mismas posibilidades de aprender y dominar las competencias necesarias para su integración a la sociedad y para su éxito individual. Para que la educación cumpla con esta misión social se necesitan dos condiciones: cobertura y calidad. La cobertura es un asunto del sistema, del Estado, del Ministerio de Educación. La calidad es en cambio, responsabilidad de la escuela y del sistema educativo. El sistema educativo necesita garantizar las

condiciones adecuadas en términos de infraestructura y dotación en cada uno de los planteles escolares de nuestro país. Pero la escuela debe garantizar procesos y resultados de calidad para todos sus alumnos. Y aquí, la responsabilidad del director es central. Es él quien debe promover la producción de justicia social en su escuela. Para ello, el trabajo de apoyo y seguimiento pedagógico a los docentes en sus aulas es indispensable. El papel de Director meramente administrativo no permite cumplir con esta responsabilidad. Es pues crucial que a los directores se les oriente hacia el cumplimiento de la misión social de la escuela y su responsabilidad pedagógica.

B. Misión pedagógica:

La misión pedagógica del director de la escuela no es de una persona en exclusividad. En el caso de planteles escolares con más de una persona en funciones de dirección y coordinación pedagógica, las responsabilidades pueden ser delegadas mediante un trabajo en equipo. Los directores se ven con mucha frecuencia agobiados por el trabajo administrativo y la distracción que supone asistir permanentemente a todo tipo de actividades fuera de la escuela. Esta distracción se debe generalmente a fallas de organización de las instancias jerárquicamente superiores de la administración del sistema educativo. De manera que los equipos de dirección de las escuelas deben organizarse para que la asistencia y participación en las actividades externas a la escuela no se haga en detrimento del trabajo de organización y de apoyo pedagógico a los docentes y alumnos.

Los directores y equipos de dirección deben ser orientados para responsabilizarse por el mejoramiento del rendimiento de todos sus alumnos. Deben formarse en las competencias que deben dominar para el apoyo técnico y el seguimiento de las actividades de aula. Garantizar que las clases sean motivantes y productoras de aprendizaje en los alumnos es el centro de las competencias a dominar por los directores.

La situación actual del funcionamiento de las escuelas pone en evidencia la escasa autoridad que poseen los equipos directivos en las escuelas oficiales. No obstante, tanto la normativa legal vigente como el sentido común señalan que el director es el supervisor nato de la escuela y que debe poseer competencias ligadas a la función de supervisión. El funcionamiento cotidiano de las escuelas y la relación de la dirección de las escuelas con las autoridades educativas y con los gremios, producen una

desautorización de las acciones administrativas de los directores. Para fortalecer las funciones de los directores, es necesario realizar reformas en los requisitos burocráticos que actualmente dificultan e impiden que los directores ejerzan con autoridad suficiente su responsabilidad de supervisores de primera instancia de las escuelas que dirigen.

5. ¿Cuáles son las orientaciones y los temas más importantes para la formación de directores?

- Los estudios acerca de la gestión de los directores de escuelas eficaces.
- Las implicaciones y los retos que representa para la gestión escolar la descentralización del sistema educativo.
- Los problemas y los retos de la gestión de escuelas más autónomas.
- El rol pedagógico del director.
- Trabajo en equipo y delegación de funciones.

De la experiencia de la gestión de los directores de escuelas eficaces se derivan factores clave que deberán incorporarse en un plan de formación. Además, se deben considerar las situaciones eventuales que afectarán la gestión del director, vinculadas a reformas del sistema educativo y a innovaciones que serán ejecutadas al ponerse en marcha planes o programas del Ministerio de Educación.

La fundamentación está orientada por tres referencias:

- La situación actual de la gestión de escuelas: sus problemas, sus soluciones.
- La formación de directores ofrecida por las instituciones de educación superior
- El marco legal de la gestión escolar vigente.

6. Gerencia del sistema educativo: instancias intermedias

Los directores por muy bien seleccionados que estén y por muy buena que haya sido su formación, necesitan instancias de apoyo que los respalden, los orienten, les apoyen técnicamente, los ayuden a organizarse en redes con otros directores de otras escuelas cercanas y con muchas otras a través de los nuevos medios de comunicación que ofrece la tecnología. Es frecuente que directores que han sido llamados a

cursos o reuniones de orientación para poner en marcha iniciativas del Ministerio de Educación o de otra instancia jerárquicamente superior, luego se vean abandonados, enfrentados a dificultades cuya superación no es posible sin apoyo y sin intervención de otras instancias.

Por esas razones, proponemos que, paralelamente a los procesos de selección y de formación de los directores de escuelas y liceos oficiales de Venezuela, se proceda a fortalecer en algunos casos, en otros a constituir, instancias intermedias de apoyo a las escuelas. Decimos que en algunos casos se tratará de fortalecer instancias ya existentes como los "municipios escolares" dependientes de las zonas educativas, las direcciones de educación de las alcaldías y otras similares dependientes de las gobernaciones de cada estado. Pero habrá que prever constituir nuevas en donde sea necesario, adaptándose a realidades como la cercanía geográfica, entre las más importantes.

Estas instancias intermedias (I.I.) deben ser fuertes y competentes. Es decir, deben contar con personal profesional experto y con experiencia y disponer de las competencias necesarias para ejercer sus funciones con autoridad y eficacia. Entre las funciones que pueden preverse podemos destacar las siguientes:

- Planificación
- Capacitación
- Seguimiento
- Supervisión
- Evaluación
- Organización escolar

Planificación: Para apoyar bien a los directores y sus equipos en las escuelas, las I.I. deben tener una función planificadora que permita prever la evolución de la matrícula escolar en cada grado y nivel del sistema educativo. Para ello deben disponer de datos demográficos específicos de su municipio y parroquia, y ser capaz de proveerse de la información de matrícula escolar y sus características, los índices de repitencia, de deserción, de idoneidad de la edad de los alumnos, entre otras. Esta función permitirá planificar el crecimiento del número de aulas, de docentes y de planteles por cada nivel, con una mayor precisión y con conocimiento de los movimientos migratorios y demográficos que están impactando la evolución de la

matrícula. Esta planificación incluye los asuntos relacionados con la evolución del crecimiento de la infraestructura y de la dotación de los planteles.

Además, podrá suministrar información muy confiable a las instancias centrales, para la planificación regional y nacional y para un mejor seguimiento de las mejoras y problemas de cobertura y del abandono escolar precoz o deserción. Es pues necesario diseñar o mejorar un sistema de información que establezca los datos y otras informaciones que se necesitan para la planificación en todos los niveles del sistema

Capacitación: Otra función de las I.I. es la de organizar la educación y actualización permanente del personal docente y directivo de las escuelas bajo su responsabilidad. Tanto los docentes como los directivos de las escuelas requieren fortalecer sus habilidades y competencias. Pero la función de la I.I. deberá ser la de estudiar y generar la demanda por parte de los propios profesores de manera de que no sea una imposición sentida como arbitraria y a la vez responda a los problemas específicos de calidad de la educación en cada plantel.

Seguimiento: Esta es quizás la función más importante, no porque es superior o de mayor trascendencia que el resto, sino porque es la más sistemática y quizás la más ligada a la mejora de la calidad de la educación. Las I.I. deben contar con personal docente y directivo, con experiencia y buen desempeño previo, para que ejerza las funciones de seguimiento en un grupo o una red de escuelas bajo su responsabilidad. El seguimiento es para observar lo que sucede en las escuelas luego de las capacitaciones, las fortalezas y las dificultades relacionadas con la organización y el funcionamiento escolar, las mejoras pedagógicas necesarias, los problemas específicos de algunos docentes y algunos alumnos. Es pues la función más cercana y de mayor apoyo concreto a los directores o a los equipos de dirección de las escuelas.

El seguimiento requiere de una frecuencia regular en las escuelas. Para ello se estima que los responsables de esta función, que podríamos llamar Animadores Pedagógicos (AP), deberían visitar cada escuela al mes o una vez cada quince días. Cada visita deberá hacerse durante todo el horario escolar. Esto implica que cada AP podría atender unas nueve escuelas, cuatro una semana y cinco la siguiente, dejando un día a la semana para el trabajo administrativo en las oficinas de las instancias intermedias. Estas visitas serían de gran ayuda a directivos y docentes y permitirían también a la I.I. disponer de información cualitativa acerca de las fortalezas y debilidades de cada escuela, con lo cual se puede organizar un sistema de apoyo en asuntos

que serán comunes a cada escuela y capaz igualmente de responder a las necesidades específicas de todas.

Supervisión: Las I.I. tendrán también la responsabilidad de la supervisión de las diversas actividades y responsabilidades de las escuelas y su personal. En particular, los asuntos relacionados con el desempeño profesional de directivos y docentes, pero también de los alumnos. Este rol puede y debe corresponder a los AP descritos en el apartado anterior, pero la supervisión es una función específica, que debe complementar las actividades de seguimiento, mediante la posibilidad de tomar decisiones reglamentarias en casos de faltas graves del personal o de los alumnos. Actualmente existe una gran escasez de supervisores por lo cual los profesionales que serán designados para ejercer estas responsabilidades, de Animador Pedagógico y de Supervisor, deberán igualmente ser seleccionados y formados de manera paralela a la selección y formación de directores.

Evaluación: La educación venezolana no dispone de un sistema de evaluación actualizado desde 1998. A pesar de que fue diseñado y puesto en práctica una vez en 1998, el SINEA, Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes, no ha sido aplicado más sino en 2003, pero sus resultados no han sido divulgados. Venezuela tampoco participa en las evaluaciones internacionales, como PISA de nivel mundial o las de UNESCO regional organizadas por el LLECE. Evaluar el sistema es indispensable para mejorar la calidad, hacer seguimiento de dificultades y desigualdades nacionales, regionales y sociales. Las I.I. son un instrumento crucial para las evaluaciones y, además, son las que podrán hacer uso de sus resultados de manera más eficaz, informando a las escuelas de su propio rendimiento y apoyando a docentes y directivos en proyectos de mejora específicamente relacionados con las evaluaciones.

Organización escolar: La organización escolar en la terminología específica de los administradores del Ministerio de Educación está relacionada con la distribución del personal en las escuelas. La normativa vigente establece que las Zonas Educativas recogen la información proveniente de las escuelas y liceos en cuanto a docentes disponibles, número de aulas necesarias y demanda de nuevos cargos. Esta información se centraliza en el Ministerio de Educación donde se asignan responsabilidades y nuevos cargos a las Zonas Educativas. Estas, a su vez, regresan a los estados y proceden a ejecutar las decisiones tomadas en el nivel central.

Las dimensiones y la pesadez del manejo de 27.000 planteles y 450.000 docentes requieren una mejora de este proceso de organización escolar. Las I.I. debe

disponer de las competencias necesarias para la asignación de cargos, teniendo, además, una instancia superior, tales como las gobernaciones o alcaldías, más cercana, para tramitar cambios y creación eventual de nuevos cargos con presupuesto y funciones requeridos.

7. Gerencia del sistema educativo: descentralización

Como se ha venido planteando en esta propuesta, la mejora de la calidad de la educación y del funcionamiento del sistema educativo, y, en especial, de su institución más importante, es decir, la escuela, requiere de instancias intermedias (I.I.) Podríamos preguntarnos ¿intermedias entre qué y qué? Y la respuesta es: intermedias entre el nivel central y las escuelas. No obstante, ser una instancia intermedia entre el Ministerio de Educación en Caracas y las escuelas, en todas partes del país, es todavía una situación compleja que implica distancia y dificultades de comunicación y de interacción entre ambos niveles. Por tal razón se requiere de un sistema descentralizado, que facilite la cercanía entre las diversas instancias y agilice los trámites administrativos que los docentes requieren para el desarrollo de su carrera y el ejercicio de sus derechos y deberes.

Nuestra propuesta es que la descentralización sea un proceso claro, que defina con precisión las funciones, responsabilidades y competencias de cada nivel. En la actualidad, la división político-administrativa de Venezuela es de tres niveles. El nivel central, el nivel regional y el nivel municipal. De modo que el sistema educativo deberá ser una distribución de responsabilidades entre esos tres niveles. Proponemos concretamente lo siguiente:

Las alcaldías o nivel municipal serán competentemente responsables de la Educación Inicial, las gobernaciones o nivel regional de la Educación Básica (Primaria y Media) y el nivel central, de la Educación Universitaria, es decir, los institutos universitarios y universidades nacionales (con excepción de las universidades autónomas).

Para avanzar con fluidez, podría empezarse a transferir a cada uno de los niveles, la infraestructura y la dotación de los planteles bajo su responsabilidad. Así, a las alcaldías se les transferirá la responsabilidad y el presupuesto correspondiente para la infraestructura y dotación existente y por existir de toda la educación inicial. A las gobernaciones lo equivalente de Educación Básica y el Ministerio de Educación

quedaría con la responsabilidad de institutos y colegios universitarios y universidades.

Esta distribución responde a ciertas razones. En el caso de Educación Inicial, parece conveniente que se asignen las responsabilidades a las alcaldías debido a que son las instancias administrativas más numerosas: en Venezuela hay 335 alcaldías, que dispondrán de mayor cercanía con las necesidades que generan los déficits del nivel educativo que, en estos momentos, refleja la menor cobertura de todos. Apenas se supera el 50% de cobertura y este déficit afecta más fuertemente a las familias de menores recursos. Los alcaldes pueden ser los funcionarios más cercanos a esas necesidades y con mayor capacidad de respuesta a una demanda creciente.

La Educación Básica, que comprende Primaria y Secundaria, es un nivel que ya dominan las gobernaciones puesto que en cada estado, alrededor del 30% de las escuelas son de dependencia regional. Muchas gobernaciones han vivido procesos de "autoridad única" donde se funden, en la práctica, las funciones de las Zonas Educativas con las Direcciones Regionales de Educación para trabajar coordinadamente. Esas experiencias, sumadas a las contrarias, en las que diferencias políticas han llevado a enfrentamientos entre Zonas Educativas y Gobernaciones, indican que el camino más conveniente parece ser el de una sola instancia responsable y con las competencias para asumir todas las responsabilidades de este nivel educativo.

En el caso de la Educación Universitaria, los problemas y las soluciones de este nivel son más bien de carácter nacional, por lo cual lo más conveniente parece ser que sea la instancia central la que asuma las responsabilidades de este nivel educativo.

En una primera fase, no se haría la transferencia de los gastos de personal, es decir de todo lo relacionado con nómina y recursos humanos. El proceso de depuración de la situación de los recursos humanos, su sueldo, jerarquía, las prestaciones sociales y demás cargas acumuladas, llevaría un tiempo valioso, retrasando la posibilidad de que otras competencias sean descentralizadas y se mejore el funcionamiento del sistema en esas funciones. Pero la visión final es que cada instancia político-administrativa termine asumiendo todas las responsabilidades del nivel educativo que le corresponda, incluyendo el personal y todas sus implicaciones.

En este modelo, el Ministerio de Educación seguiría con las funciones de rectoría del sistema, con las responsabilidades de garantía de la calidad y la igualdad, y, por ende, de las políticas nacionales para luchar contra las desigualdades derivadas

de debilidades institucionales de algunas gobernaciones y alcaldías, así como de situaciones sociales de mayor dificultad en diversas regiones y localidades.

La rectoría significa ser el órgano que establece el diseño del sistema educativo, las competencias que deben alcanzar los alumnos, las responsabilidades de las diversas instancias, las condiciones y requisitos para ser docente, los mecanismos de selección del personal, la carrera docente, el sistema de evaluación, la participación del país en evaluaciones internacionales, entre otras funciones centrales.

8. En síntesis, proponemos lo siguiente

- Promover un sistema de formación y selección de directores. Este sistema debe ofrecer una prima por cargo que sea lo suficientemente atractiva para incentivar a muchos docentes hacia la función de directores de escuela. Un segundo aspecto del sistema es realizar una selección transparente de los profesionales que demuestren las competencias más idóneas para ejercer como directores de planteles escolares. Esta selección puede aprovechar el modelo de concurso de credenciales y de oposición que se realiza en muchas universidades oficiales y que había sido adoptado en el Reglamento para el Ejercicio de la Profesión Docente aprobado en 1989 y abolido en 2004. Es posible que se pueda aprovechar el hecho de que la Ley Orgánica de Educación de 2009 (LOE) haya dejado esa actividad pendiente y, por lo tanto, no se disponga en la actualidad de ningún sistema normativo que regule la selección de los directores de planteles escolares oficiales.

  Otro elemento del sistema es la formación y el seguimiento a los directores noveles. Es importante que se les ofrezca una formación especializada basada en fundamentos científicos y orientaciones acerca de su misión, sus funciones y sus responsabilidades como supervisores, líderes pedagógicos y promotores de iniciativas de mejora escolar.

  Pero también debe actualizarse la normativa legal acerca de las funciones y las competencias de los directores. Para ello proponemos renovar o diseñar un Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente que incluya un capítulo acerca de las competencias, responsabilidades y funciones del director, con mención clara de las competencias pedagógicas y de las funciones como supervisor nato de la escuela.

- Para apoyar a los directores y fortalecer el mejoramiento escolar proponemos que, paralelamente a los procesos de selección y de formación de los directores de escuelas y liceos oficiales de Venezuela, se proceda a fortalecer en algunos casos, en otros a constituir, las instancias intermedias de apoyo a las escuelas, cuyo funcionamiento ha sido explicado.
- Entendiendo la gerencia educativa como gerencia de la escuela y del sistema educativo proponemos un diseño de la descentralización consistente con la necesidad de fortalecer la acción de la escuela y apoyar la gestión de los directores de escuelas oficiales.

Reflexiones y propuestas sobre la descentralización del sistema escolar venezolano

Nacarid Rodríguez Trujillo

1. Situación actual y concepto de descentralización

Estas reflexiones se refieren a los niveles de educación obligatoria, constituidos por lo que la actual LOE denomina subsistema de educación básica, comprende los niveles de educación inicial, primaria y media y las modalidades correspondientes. El nivel de educación superior, denominado de educación universitaria por la Ley vigente, presenta características, condiciones y normativas diferentes, es administrado por otro Ministerio, por lo tanto amerita otro análisis específico.

Los primeros intentos de descentralización del sistema escolar venezolano se iniciaron en 1969 con la creación de las oficinas regionales de educación, sustituidas en 1975 por las zonas educativas. El Proyecto de Reforma Integral del Estado, entregado en 1988 por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, impulsó la toma de decisiones a favor de la descentralización en el sector educación. Durante los años 1989 a 1998, entre otras medidas, se procedió a la desconcentración de funciones desde el nivel central al estadal, como la reestructuración de las zonas educativas, la designación de un comité de descentralización en cada una de ellas, la transferencia de escuelas técnicas hacia las gobernaciones, la creación de asociaciones civiles en los estados para la descentralización del INCE, la división de las zonas en distritos escolares.

En 1996 se aprobó el Proyecto de Reorganización y Descentralización del ME, según el cual se reduciría el tamaño de la sede central fortaleciendo, simultáneamente, las dependencias que quedaran para cumplir las funciones asignadas a ese nivel como organismo nacional. La toma de decisiones operativas estaría en las

instancias desconcentradas y descentralizadas, para el momento, zonas educativas, y distritos escolares o direcciones de educación estadal. El proceso de transferencia se diseñó en tres etapas: preparatoria, cogestión y transferencia; veinte estados llegaron a la segunda etapa con diferentes grados de evolución. Solo tres estados avanzaron hasta la tercera, estos fueron: Lara, Aragua y Nueva Esparta. (Estaba, 1999, 8). En muchos estados se llegó a establecer la figura de la autoridad única, para la coordinación de las diferentes autoridades concurrentes en cada entidad federal.

Desde hace mucho tiempo, existen en el país cuatro entes oficiales con responsabilidades en la administración de instituciones escolares, de allí que contemos con escuelas: Nacionales, Estadales, Municipales y Autónomas. Cuyo funcionamiento depende de alguno de los 3 entes del Poder Público: Nacional, Estadal y Municipal, bajo el principio de la concurrencia, o simultaneidad en la oferta del servicio. Existen también las escuelas de dependencia privada, amparadas por la libertad de enseñanza. No obstante, en virtud de la LOE del año 2009, tanto el sistema escolar como el educativo están bajo la vigilancia y supervisión del poder Nacional representado por el Ministerio respectivo.

En los últimos 10 años se ha producido un proceso de recentralización de la administración del sistema escolar, tanto en las bases legales como en la forma de orientar y dirigir el sistema. El análisis de las estadísticas de matrícula y cantidad de planteles en los últimos 10 años, permite identificar el incremento de las escuelas y la matrícula de dependencia nacional, la disminución en las estadales, municipales y autónomas y el aumento del sector privado tanto en tasas de variación decenal de la matrícula como en porcentajes para el último año. La situación es similar en todos los niveles del sistema: inicial, primaria y media. Las escuelas y matrícula de las escuelas municipales se han reducido a menos del 2% del sector oficial, debilitando a los municipios como prestadores del servicio. La recentralización ha favorecido el crecimiento de la matrícula privada, especialmente en el nivel de media donde alcanza el 29%. La escasa participación estadal en ese nivel ha impedido y limitado la incorporación de estudiantes, de allí que tengamos una tasa de escolaridad por debajo del promedio de América Latina.

Los artículos 4, 157, 158 y 185 de la Constitución no dejan lugar a dudas con respecto a la definición de la República Bolivariana de Venezuela como un Estado federal descentralizado. Los artículos 168, 172, 184, 187, 204, 206 y 211 promueven la participación e indican modos específicos para su ejercicio. Sin embargo la LOE, aprobada en el año 2009, desconoce todas esas disposiciones, no asigna funciones ni

a los estados ni a los municipios, concentra todas las competencias y la rectoría en los llamados "órganos nacionales".

La descentralización es el proceso de transferencia de competencias, recursos y responsabilidades desde un poder público central o gobierno nacional hacia poderes de espacios territoriales más pequeños o gobiernos sub-nacionales. Supone la distribución de atribuciones y funciones, evitando su concentración en un solo nivel o ente, a fin de encontrar el equilibrio del poder entre las diferentes entidades políticas. En Venezuela, los estados y los municipios son entidades políticas autónomas unidas por los principios de preservación del territorio, cooperación, corresponsabilidad y concurrencia. Los estados tienen autonomía plena, sin otra limitación que mantener la unidad constitucional y territorial del país, mientras la autonomía de los municipios está limitada por las leyes nacionales y estadales. A su vez los estados y municipios, en atención al art. 184, pueden transferir o descentralizar servicios a las comunidades y grupos organizados (Olivares y otros, 2009, 7-9).

La concurrencia de diversos entes haciendo lo mismo en el mismo sitio, es el camino más rápido hacia la duplicación de esfuerzos, la irracionalidad en el uso de los recursos, la imposibilidad para identificar responsables y la indeterminación en la rendición de las cuentas. Descentralizar es, esencialmente, multiplicar los centros de decisión, desconcentrar, delegar competencias, dar autonomía para la toma de decisiones a otras instancias, redefinir, delimitar y clarificar el papel de cada una, y, muy importante, proporcionar los recursos financieros para poder exigir el cumplimiento de las atribuciones asignadas. Al distribuir el poder se abren las oportunidades para que otros aprendan a organizar, administrar, supervisar, rendir cuentas, en síntesis, aprendan a gobernar y a ser ciudadanos. En este sentido todo proceso de descentralización es educativo, exige la formación de las personas, el aprendizaje de nuevos roles y funciones, modifica la estructura de las organizaciones y los modos de relacionarse sus integrantes.

Descentralización y centralización no son categorías absolutas, son más bien una combinación de elementos de una y otra en cada uno de los diversos niveles. Lo difícil es establecer qué debe centralizarse o descentralizarse y en cuáles niveles; de manera que en cualquier modelo se tendrán formas mixtas o híbridas. (Morduchowicz, 2008,7)

2. Razones y propósitos para descentralizar

El Art. 158 de la Constitución afirma como propósito de la descentralización "profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales". Para cumplir a cabalidad con esta disposición constitucional el llamado nuevo Estado Docente deberá ser descentralizado, con la finalidad de mejorar su eficacia en el logro de la calidad y la equidad, democratizar el ejercicio de sus funciones e incrementar la participación de la población en la fiscalización de los resultados. También garantizará la libertad de enseñanza bajo su supervisión y fomentará la incorporación de diversos sectores de la sociedad a favor de la equidad social y los intereses de la nación.

La mayoría de los países de América Latina han descentralizado sus sistemas escolares. Venezuela se ha quedado rezagada en esa materia, sin embargo tenemos la ventaja de poder aprender de las experiencias de los otros y de la copiosa bibliografía existente. Además de las razones mencionadas, a favor de la descentralización se alegan otras como: mejorar la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos, lo que a su vez incide en la mejora de la equidad (Ontiveros, 2003, 4); mejorar la calidad de la enseñanza; atender más rápidamente a las necesidades del alumnado, por cuanto se acerca la toma de decisiones a los interesados, se incrementa la posibilidad de llegar a los sectores más pobres y alejados del centro; favorece un mayor equilibrio entre la demanda y oferta de oportunidades educativas; facilita la respuesta oportuna a las exigencias productivas de la región y otras especificidades; permite interesar a las comunidades locales por la escuela, sus recursos, su calidad, así como lograr la coordinación de la acción conjunta de diversos entes públicos y privados a favor de la educación, la cultura y el aprendizaje de la población; promueve la creación de redes escolares locales; estimula el intercambio, el trabajo en equipo, la producción y utilización coordinada de recursos locales.

3. Orientaciones básicas para cualquier propuesta

A. Partir de lo existente, de lo realizado y lo logrado para desarrollarlo, mejorarlo y ampliar las competencias. En este sentido consideramos importante reconocer la existencia a nivel de los Estados de las Direcciones Estadales de Educación, las Zonas Educativas, los Distritos Escolares. En las Zonas Educativas se ha practicado

la desconcentración de funciones, entendiendo por tal la distribución de competencias entre órganos de un mismo ente, cuya finalidad es descongestionar de tareas al organismo central, sin entregar la toma de decisiones, y responder más rápidamente a las demandas del público. Ambas estructuras cuentan con organizaciones complejas estando actualmente mejor preparadas que los municipios para el cumplimiento de muchas funciones.

B. Definir, delimitar y diferenciar con la mayor claridad y precisión las competencias de cada uno de los niveles y órganos del poder descentralizado, logrando una combinación óptima de distribución y equilibrio del poder, donde cada ente cumpla las funciones para las que se encuentra mejor dotado. Todo esto debe quedar registrado en los instrumentos legales correspondientes. La transferencia de competencias debe llegar hasta el nivel de la escuela. Cualquiera sea la cantidad de niveles de descentralización, debe evitarse la concentración del poder en niveles intermedios. A decir de Morduchowicz "una administración se considera descentralizada si la organización en su mínima unidad tiene facultades de decisión sobre cómo llevar a cabo las tareas" (Ob. Cit. 25). Son muchas y variadas las investigaciones, en Latinoamérica y en Venezuela, que demuestran las posibilidades de la institución escolar como centro del cambio y de la mejora, de allí la importancia de la gestión autónoma de la escuela y de la preparación de los directivos en el logro de la calidad (Meza, 2008).

C. Dotar del apoyo financiero a cada uno de los niveles de descentralización para que pueda cumplir con sus funciones. Los sistemas financieros pueden ser variados, pueden combinar aportes del nivel central con aportes regionales y locales, cualquiera sea el caso deben estar bien calculados y ser suficientes. Se tendrá el cuidado de no transferir problemas, sino oportunidades y soluciones para mejorar la eficiencia y la calidad.

D. Instaurar procedimientos de rendición de cuentas, escogiendo el modelo más apropiado en cada nivel, así como sanciones por el incumplimiento de metas o programas. Di Gropello (2004, 5) cita cuatro tipos principales de relaciones de rendición de cuentas: a) Relación basada en convenios entre responsables de las políticas y los prestadores organizacionales, se dan a largo plazo; b) Derecho a voz, es la relación entre los ciudadanos y los políticos; c) Poder del cliente, entre los receptores del servicio y los prestadores, se produce en el lugar del servicio; d) Basada en la gestión, es la relación entre los prestadores y los especialistas.

E. Proporcionar la capacitación requerida para cumplir con las atribuciones asignadas, haciendo uso intensivo y transparente de informaciones, datos y conocimientos derivados de investigaciones y evaluaciones.

F. Contar con agencias externas para asesorar la toma de decisiones, la elaboración de programas, la evaluación de resultados, la producción de informaciones, análisis e investigaciones sobre los proyectos. Entre estas podrían estar: Consejo Federal de Educación, Instituto de Evaluación de la Calidad de la Educación, Comisión sobre Educación Técnica.

G. Flexibilidad, monitoreo y experimentalidad. La flexibilidad se requiere a fin de atender a las características particulares de estados y municipios, considerando además que los estados gozan de autonomía como integrantes del poder público. El monitoreo en el sentido de observación continua permitirá corregir a tiempo, identificar acciones claves, impedimentos y oportunidades para avanzar. La experimentalidad se entiende como la posibilidad de probar en pequeña escala cambios difíciles antes de generalizarlos a todo el país. En todos los casos la generación, divulgación e intercambio de información constituyen elementos comunes.

H. Consenso y participación. Las reformas consensuadas tienen más probabilidades de éxito, involucran a los partidos políticos, los funcionarios de los diferentes niveles de gestión, gremios, docentes, padres y representantes. Los objetivos nacionales tendrán que alinearse, articularse hacia abajo hasta llegar a las aulas, garantizar la coherencia entre propósitos y acciones últimas. La participación en el diseño y desarrollo del proceso colabora en la construcción de los consensos y en las negociaciones sobre las transferencias, evaluaciones, rendición de cuentas, etc.

4. Niveles de descentralización

Proponemos cuatro niveles de descentralización (Rodríguez y otros, 2001), a saber: nivel del Ejecutivo Nacional representado por el Ministerio de Educación; nivel estadal representado por las Direcciones de Educación de los Estados; nivel Municipal por la Secretaría de Educación del municipio y el nivel Institucional por la gestión autónoma de las escuelas.

A. **El Ministerio de Educación**, será el responsable fundamental del Ejecutivo Nacional para los asuntos del servicio educativo. Estará encargado de producir y garantizar la orientación estratégica, el financiamiento, la coordinación para la

elaboración y desarrollo de los planes nacionales, el mantenimiento de la cohesión nacional del sistema. Garantizará la calidad y la equidad del servicio mediante el diseño de programas para la atención a los grupos más vulnerables, así como el equilibrio regional en toda la Nación. Le corresponderá aportar fondos y establecer los criterios para la transferencia de los mismos a los otros niveles de la administración descentralizada. Establecerá las normas generales para la organización y funcionamiento de las escuelas, los marcos curriculares y las competencias básicas indispensables. La generación de información, la evaluación de textos, la evaluación de la calidad del sistema, el reglamento de la carrera docente. Apoyar a los niveles descentralizados en la capacitación para la descentralización, la gestión escolar y la actualización permanente de directivos y docentes. Realizar investigaciones sobre el sistema educativo nacional, resultados de innovaciones pedagógicas y experiencias educativas que aporten conocimientos destinados al logro de los propósitos de elevar la calidad y lograr la equidad. Divulgar masivamente los resultados de las investigaciones a fines de su conocimiento y adaptación en las diferentes regiones e instituciones. Supervisará el desempeño de los estados y rendirá cuentas al poder legislativo. Para lo relativo a la evaluación de la calidad, las investigaciones y la articulación entre los niveles de descentralización podrá crear agencias independientes o comisiones asesoras, entre las que podrían estar el Consejo Federal de Educación, Comisión Nacional para la Educación Técnica, Instituto de Investigaciones y de Evaluación de la Calidad.

B. **La Dirección de Educación de los Estados**, es un nivel esencialmente de prestación del servicio. Se encargará de la planificación estadal en coordinación con los planes nacionales y de la ejecución de los programas educativos desde preescolar hasta media. Se ocupará de la administración del personal (docente, administrativo y obrero) y de la supervisión de las escuelas a su cargo, de la obtención y procesamiento de la información estadística, según indicadores nacionales, del control de estudios y la emisión de certificados. Participará en la planificación nacional y otras decisiones a través del Consejo Federal de Educación. Diseñará el currículum para las especialidades técnicas en relación a las necesidades de la producción y los planes de desarrollo regional. Formulará, administrará y fiscalizará el presupuesto para la educación del estado, gestionará fondos adicionales a los aportes financieros nacionales. Creará nuevas escuelas y organizará el servicio educativo del estado de acuerdo a las leyes y reglamentos sobre el asunto, supervisará en todos los aspectos los planteles bajo su jurisdicción tanto oficiales, como privados. Ejecutará la aplicación del

Sistema Nacional de Evaluación. Coordinará las políticas de la educación con las políticas de los otros sectores de la sociedad tanto públicos como privados y desarrollará programas conjuntos especialmente para la educación vocacional, técnica y la capacitación para el trabajo. Promoverá y asesorará la elaboración de los proyectos pedagógicos de plantel en cada institución escolar, asesorará en todo lo relativo a la orientación pedagógica y la gestión administrativa. Coordinará la actualización de docentes con las instituciones de formación docente de la región. Rendirá cuentas al nivel nacional, a los organismos estadales, y a los receptores del servicio.

C. **Nivel Municipal, Secretaría de Educación**. El artículo 178, numeral 5 de la Constitución establece la "educación preescolar" como competencia de los Municipios. Esto crea una situación un tanto confusa, por cuanto en los últimos años se ha aceptado el término "educación inicial" para referirse al servicio educativo destinado a niños menores de 6 años, dividiéndolo en 2 etapas, a saber: maternal de 0 a 3 años y preescolar de 3 a 6 años. Actualmente, los planteles municipales de educación inicial formal representan apenas el 1,65% del sector oficial. La mayoría de las escuelas ya han integrado el nivel de preescolar con la educación primaria. Con base en estas consideraciones, aunque la meta final sea la entrega de todas las escuelas al nivel municipal, nos parece más sencillo iniciar el proceso de descentralización asignando al municipio la educación maternal, entre otras atribuciones. De allí que la Secretaría de Educación Municipal se ocupará de la organización y desarrollo de la educación para los niños de 0 a 3 años. Será un organismo de apoyo a la ejecución de los planes estadales, especialmente en lo relativo a reparaciones y construcción de edificaciones, distribución de materiales para la enseñanza, etc. Servirá de enlace para la participación y la comunicación entre las comunidades escolares y el nivel estadal y participará en el Consejo Estadal de Educación. El municipio es indispensable en la creación de un entorno favorable a la educación a través de la atención a las familias, la construcción de viviendas, la construcción y mantenimiento de parques, instalaciones deportivas, museos, saneamiento ambiental, centros de salud, el apoyo para el desarrollo de los planes y programas estadales y nacionales y servir de enlace para la participación y la comunicación entre las comunidades y el nivel estadal. Tendrá responsabilidad directa en la construcción de edificaciones escolares y en la organización y funcionamiento de un sistema para su mantenimiento permanente con participación de las comunidades educativas. Apoyará la creación y funcionamiento de las redes escolares para el intercambio de experiencias entre las escuelas, así como la coordinación de actividades de mejoramiento de la calidad, actualización de docentes y otras. Igualmente fomentará y apoyará la colaboración entre estas redes y las organizaciones sociales y económicas de la localidad.

D. **Nivel Institucional**. La institución escolar será la instancia administrativa y ejecutiva básica del sistema educativo. La organización y funcionamiento de las escuelas se fundamentarán en el modelo de gestión autónoma, a fin de fortalecer el poder de los actores y usuarios directos. Cada plantel gozará de un cierto grado de autonomía en los asuntos administrativos y pedagógicos. Para ello deberá contar con un Consejo Escolar como órgano de dirección, integrado por el director, delegados de los docentes, delegados de los padres y representantes de la comunidad si así lo deciden y delegados de los alumnos. En el Reglamento de la Ley Orgánica de Educación se establecerán las normas específicas al efecto, así como en la normativa de comunidades escolares. Las escuelas centrarán sus acciones en la elevación de la formación de estudiantes y docentes. Asumirán entre otras funciones las siguientes: elaborar y aprobar en el primer mes del año escolar el Proyecto Pedagógico de Plantel. Seleccionar, contratar y remover el personal requerido por la institución de acuerdo a los lineamientos establecidos por el nivel nacional y estadal. Gestionar recursos adicionales para el desarrollo de programas especiales. Desarrollar el currículum básico nacional adaptándolo a las condiciones específicas de la localidad y la región. Diseñar y desarrollar programas complementarios para la ampliación de la formación de los educandos. Evaluar el desempeño de la institución en todos sus aspectos y el desarrollo del proyecto pedagógico de plantel. Aprobar el reglamento de la institución y otras normas de convivencia. Asumirá la responsabilidad por los resultados del aprendizaje de los alumnos. La autonomía de la escuela tendrá como meta la mejora permanente de la calidad, por ello deberá utilizarse para tomar decisiones que favorezcan las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Rendirá cuentas directamente a los usuarios del servicio, padres, representantes y alumnos y a los niveles superiores.

5. El proceso de descentralización

La descentralización es un proceso complejo, largo, importante porque cambiará la forma de organizar y administrar el sistema escolar, producirá una movilización de todos los involucrados con la educación. Los procesos de descentralización en países iberoamericanos han sido lentos, lleva tiempo implantarlos y lleva tiempo constatar los resultados; según el Banco Mundial, en México y Chile se vieron cinco años después (Rapalo, 2003, 15). En España se inició en 1978 y la culminación se prolongó hasta 1998. En Argentina las decisiones sobre la educación primaria datan de 1976 y solo fue en 1992 cuando la secundaria pasó a las provincias.

Es difícil identificar un "modelo" de descentralización, cada país le imprime características particulares al suyo haciéndolo único. Todo proceso de descentralización implica cambios en las formas de proceder de los funcionarios, por eso consume tiempo, debe promocionarse y construirse progresiva y persistentemente. La cualidad progresiva conduce a la combinación de trayectorias rápidas, intermedias y lentas, como también diferenciadas según las condiciones de los órganos subnacionales. Algunas competencias podrán transferirse simultáneamente a todos los órganos subnacionales correspondientes en todo el país. No obstante, otras deberán esperar que el estado o municipio esté en condiciones de recibirlas, que los funcionarios demuestren que están preparados o cumplan con requisitos mínimos.

Generalmente los procesos de descentralización se inician por la promulgación de algún instrumento legal, en nuestro caso la CRBV, donde están las bases más generales. Se requiere dotar al sector educación de las normativas que le den sustento legal al proceso. La actual LOE es esencialmente centralizadora, lejos de prestar ayuda puede convertirse en un impedimento. Las bases legales son indispensables para comenzar y los acuerdos de transferencia de competencias, recursos o financiamiento deben quedar registrados en normas y reglamentos válidos.

Los procesos de descentralización de la educación conocidos se caracterizan por su singularidad, aquí intentaremos indicar etapas generales y amplias que ilustren la complejidad y la necesidad de previsiones de tiempo, personal y recursos. Dada la condición de flexibilidad en el ritmo de desarrollo de la descentralización, estas etapas no se efectuarán de manera sucesiva y simultánea en todos sus elementos, en todas las regiones. Identificamos un mínimo de tres etapas, cada una se subdividirá en fases más detalladas.

Etapa preparatoria: La creación de un organismo o comisión encargada de esta materia es indispensable, así como la designación de delegados o representantes en las entidades federales. Se encargará de revisar la situación legal y proponer las leyes, decretos, reglamentos y normas considerados necesarios. Elaborará el plan o programa para la descentralización, igualmente se encargará de preparar instrumentos, materiales y otros recursos para los diagnósticos de los estados, las capacitaciones del personal, etc.

Etapa de divulgación: El propósito esencial será la conformación de consensos, acuerdos y compromisos entre los involucrados. La promoción y orientación de los diagnósticos en las entidades federales. La preparación de las capacitaciones y el calendario de todo el proceso.

Etapa de transferencia de competencias y de asignación de recursos. Algunas competencias podrán ser transferidas con cierta facilidad y simultáneamente a todos los estados, pero otras ameritarán de estudios más profundos y planes más lentos.

6. Algunas dificultades a enfrentar

Las objeciones más frecuentes provienen de los partidos políticos y los gremios docentes. Los primeros pueden perder poder, dado que la distribución y transferencia de competencias hasta las escuelas abre la participación a nuevos actores. Los docentes pueden llegar a perder beneficios de contrataciones colectivas, pueden pasar a depender de otro organismo, tendrán mayor participación en los asuntos de la escuela lo que demandará mayor esfuerzo y dedicación de tiempo. Los contratos colectivos actuales se basan en las horas al frente de las clases, sin contemplar tiempo para reuniones y otras actividades, indispensables en la nueva organización y gestión de las escuelas.

Según Hanson (1997,12), los gobiernos y los gremios docentes pueden llegar a acuerdos si ambos obtienen beneficios de la descentralización. Establecer alguna ganancia o ventaja para los docentes facilitará el éxito de la descentralización.

Los cambios de autoridades y funcionarios serán inevitables para integrar un personal idóneo, bien preparado y compenetrado con las nuevas competencias.

La escasa tradición en nuestro sistema escolar de evaluación, supervisión y rendición de cuentas pueden generar actitudes poco asertivas entre el personal.

La presencia de la familia, padres y representantes en las escuelas para participar en la toma de decisiones ha sido poco fomentada. Están más acostumbrados a dejar los asuntos escolares en manos de las escuelas, se necesitará un esfuerzo especial de preparación para asumir nuevas responsabilidades.

Bibliografía

Estaba, Elena (1999). "La reorganización del Ministerio de Educación. Desconcentración, descentralización y transformación institucional". En: *La reforma educativa*, Ramón Casanova (ed.). CENDES. UCV, Caracas, 3-26.

Di Gropello, Emanuela (2004). "La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos". *PREAL* N° 30. http//www. preal.cl

Hanson, Mark (1997). "La descentralización educacional: Problemas y desafíos". *PREAL*, N° 9. http//www. preal.cl

Meza Chávez, Mildred (2008). *Dirección escolar y descentralización de la educación en Venezuela.* Tesis doctoral. Universidad Central de Venezuela.

Morduchowicz, Alejandro (2008) "¿Conviene descentralizar la administración docente? Quizás sí, quizás no". *UNESCO. IIPE*, Buenos Aires. http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos

Olivares, J.L., Yolanda D'Elia y L.F. Cabezas. (2009). "En defensa de la descentralización". *Convite*. www.convite.org.ve

Ontiveros Giménez, Manuel (2003). "La descentralización de la educación básica, sus efectos sobre la oferta y la calidad educativa y los salarios magisteriales". *Análisis Económico*. Vol XVIII, N° 037. Universidad Autónoma Metropolitana. México; pp. 81-95.

Rodríguez, Nacarid, Coordinadora.(2001). "Propuestas para la Ley Orgánica de Educación". Documento elaborado por la comisión designada por el Consejo de la Escuela de Educación de la UCV. *Educere*, Año 5, N° 14, pp.200-210.

Rápalo Castellanos, Renán (2003). "Los procesos de descentralización educativa en América Latina y propuesta de descentralización educativa en Honduras". PNUD. *Cuadernos de desarrollo humano sostenible*, Tegucigalpa.

Capítulo III

Un currículo centrado en valores

Aportes al marco curricular para la educación venezolana

Nacarid Rodríguez Trujillo

Introducción

El sistema educativo venezolano amerita de una actualización de sus diseños curriculares, especialmente en los niveles denominados Primaria y Media, del Subsistema de Educación Básica, según la Ley Orgánica de Educación (LOE) del año 2009. El diseño de las anteriores dos primeras etapas de Básica, ahora Educación Primaria, data de 1997, más conocido como Currículum Básico Nacional. Los programas de los tres primeros años de la actual Educación Media se revisaron en 1983 cuando constituían la tercera etapa de Básica. El plan de estudios de la anterior Educación Media Diversificada se sustenta en el decreto 120 de 1969 y muchos de sus programas fueron elaborados en la década de los setenta, aunque en los últimos años se han hecho algunas modificaciones parciales. En el año 2002 se inició la actualización del diseño curricular de la Educación Inicial, denominación incorporada posteriormente en la LOE. Este proceso finalizó en 2005. Es, entonces, la versión más reciente en la materia.

Entre los años 2007 y 2008 el Ministerio del Poder Popular para la Educación elaboró y publicó un nuevo diseño curricular que abarcaba desde el primer grado de Primaria hasta el último de Media. Durante los cursos para su implantación en las escuelas fue objeto de severas críticas de parte de los docentes, ante las insuficiencias pedagógicas, el sesgo ideológico, la irrelevancia de sus contenidos, la organización, el estilo de redacción, como también por el proceso vertical e inconsulto seguido en su elaboración. Las autoridades retiraron el proyecto prometiendo abrir el debate en el año 2009, promesa incumplida hasta el presente; no obstante, se conocen algunas acciones en las escuelas directamente inspiradas en los lineamientos no aprobados. A finales del 2011 se inició la entrega de 12 millones de libros cuyos contenidos mues-

tran evidencias de sesgo ideológico a favor del gobierno en funciones, además de que esos contenidos no se contemplan en el diseño curricular vigente.

El presente documento, ha sido extraído del libro publicado, en agosto de 2009, *Hacia una propuesta curricular alternativa*, al cual remitimos para una versión más completa. El propósito central en aquel momento fue ofrecer una plataforma general, abierta a la discusión de los involucrados, que sirviera de base o "marco curricular", a fin de estimular el desarrollo de diseños curriculares para las diferentes áreas que allí se proponen.

1. Fundamentación

Las propuestas se basan en un estudio sobre las bases legales y la situación del sistema escolar venezolano. En el año 2009 se aprobó una nueva LOE, todavía en espera de su reglamentación. La mayor parte de sus disposiciones son de tipo administrativo, entre otras se modifican las denominaciones de los niveles del sistema con pocas referencias a sus fines y medios. Después de analizarlas consideramos que nuestras propuestas no han perdido vigencia. Sin embargo, no deja de ser preocupante la separación establecida en el artículo 25 de la LOE con respecto a las dos opciones de la Educación Media, con años de duración distintos (5 para la general y 6 para la técnica) y aparentemente diseños curriculares diferentes sin conexiones entre sí. Este asunto deberá ser discutido y aclarado con la participación de los diversos sectores involucrados.

Desde el punto de vista pedagógico nos basamos en los aportes de varios autores, representantes tanto de la primera como de la segunda generación de la Pedagogía Crítica, entre otros Dewey, Freinet, Freire, Stenhouse, Prieto Figueroa, y de la Pedagogía Institucional, como Vásquez y Oury. Hicimos una seria revisión de las investigaciones sobre la gestión escolar y mejora de la escuela; así como un estudio sobre las últimas tendencias en el diseño curricular de varios países iberoamericanos.

Las reformas del diseño curricular no se trasladan automáticamente a las aulas y corren el riesgo de quedarse en un conjunto de documentos escritos, mientras las actividades en las escuelas permanecen sin modificaciones. La Pedagogía en sus reflexiones y teorías sobre la formación entiende a la educación como una práctica de relaciones dentro de un ambiente apropiado para el respeto, la convivencia y el

desarrollo de las potencialidades de docentes y discentes. La organización escolar y la gestión escolar forman parte del currículum, son educativas porque influyen sobre la personalidad de sus integrantes, deben, en consecuencia, estar al servicio de la formación de los estudiantes y supeditarse a los lineamientos teleológicos y axiológicos de la filosofía de la educación y de la escuela. Por ello el diseño curricular requiere acompañarse de un modelo de gestión pedagógica de las escuelas, que sustituya la gestión administrativa predominante y lo dote de factibilidad.

2. Un currículum centrado en valores

El ser humano aprende constantemente y en cualquier parte, no existen momentos ni lugares específicos para aprender, pero estos aprendizajes no siempre están orientados por fines éticos. La educación sistemática tiene la intención de potenciar las capacidades de cada persona, proporcionando las mejores oportunidades para el desarrollo pleno de la personalidad de cada ser, en correspondencia con los valores aceptados por la sociedad.

El sistema escolar está llamado a promover valores sociales, a estimular actitudes sociales convenientes y apropiadas para el colectivo; valores deseables en nuestra contemporaneidad, de acuerdo con las necesidades sociales del momento y la visión de futuro para todos los integrantes de la nación. Valores que, partiendo de la aceptación de la diversidad, impulsen el avance conjunto hacia la justicia y la equidad. Este será el aporte de los educadores en la conformación de una sociedad más integrada y más justa.

Los valores se manifiestan u objetivizan en prácticas, tradiciones y símbolos. La enseñanza y el aprendizaje de los valores se realizan a través de la práctica, mediante su inserción en la vida cotidiana de la escuela durante la convivencia diaria. Los valores requieren vivirse para poder comprenderlos a cabalidad, para internalizarlos e incorporarlos a los esquemas de comportamiento.

En lugar de una lista de valores aislados preferimos presentarlos organizados en conjuntos de valores relacionados en torno de un concepto central, que les sirva de referencia, de manera que el grupo de valores dentro de cada concepto lo describe y explica.

a) **Democracia**: La democracia entendida como valor se manifiesta mediante la tolerancia, el respeto a todas las personas sin distingos, el respeto a las diferencias, la aceptación de la diversidad, la comunicación y el diálogo como elementos esenciales para la comprensión mutua, la resolución no violenta de los conflictos y la paz.

La valorización de la democracia implica el reconocimiento de la existencia de un orden basado en la igualdad de derechos garantizados por las leyes, y el cumplimiento de los deberes establecidos en las disposiciones instituidas mediante la participación de los ciudadanos. Cumplir y exigir el cumplimiento de las leyes, implica por tanto conocer la Constitución, las leyes y los DDHH. Practicar, como instituyentes, el establecimiento de normas para la convivencia escolar, aceptando las decisiones de la mayoría.

b) **Solidaridad**: Disposición a adherirse a la causa de otros, a ayudar a los que necesitan, demostrar sensibilidad ante el sufrimiento humano, la discriminación, las diferencias sociales y sus causas. Defender la justicia social, demostrar generosidad y altruismo hacia los más débiles y vulnerables, fomentar la igualdad. Colaborar con la familia, los compañeros de clase, con la institución escolar, con la comunidad donde se vive. Desplegar una actitud humanitaria, compasiva con otras comunidades del país y con pueblos de otras naciones en situaciones de peligro o dificultad. Como dijo Neruda: "La solidaridad es la ternura de los pueblos."

c) **Identidad Histórica**: Reconocerse y reconocer a los demás como sujetos históricos en cuanto pertenecientes a una familia, un lugar, una comunidad, un país, una región y un planeta, formando parte de todos esos contextos. Conocerse a si mismo y ubicarse en relación con el entorno inmediato de la familia, la comunidad y el país. Valorar la historia de la nación en sus aspectos políticos, económicos, culturales y ambientales. Preservar los legados del pasado y preservar los del presente para los nuevos pobladores y ciudadanos. Identificarse con la especie humana, con el respeto hacia todos los seres vivos y su hábitat. Practicar la responsabilidad histórica de protección de la tierra para con las generaciones futuras. Comprender el cambio, los ciclos, las interacciones entre los diferentes planos de la vida, valorar el conocimiento científico y los avances tecnológicos en función de la equidad social y la conservación del ambiente

d) **Libertad-Responsabilidad**: La libertad es la facultad de elegir en condiciones limitadas por la ética. Escoger entre varias opciones, acudiendo a la información y la reflexión para justificar las decisiones. Tomar decisiones y actuar asumien-

do la responsabilidad por las consecuencias. Reflexionar sobre lo que se hace o se deja de hacer. Aprender de los errores y las oportunidades para corregir. Actuar con autonomía sin perjudicar a los demás.

e) **Trabajo**: Valorar el trabajo como actividad transformadora, esencial en los seres humanos, generadora de modos de vida, progreso social y sustento personal. Respetar el esfuerzo individual y la laboriosidad en todo tipo de trabajo sea manual, intelectual, artístico o de servicio. Apreciar los aportes de la economía regional y nacional en la generación de empleos y bienestar social para los diferentes grupos de la población. Actitud favorable hacia la aplicación de los conocimientos científicos a la producción de alimentos, bienes y servicios. Estimar la iniciativa personal, la honestidad y la perseverancia en el desempeño de actividades productivas requeridas por la sociedad y en la creación de puestos de trabajo. Reconocer el carácter formativo del trabajo, su relación con el estudio, la satisfacción personal, la autoestima, el deseo de superación y la disciplina.

3. Fines de la educación obligatoria

El sistema educativo venezolano ofrecerá las mejores oportunidades para el desarrollo de las potencialidades de cada persona en los aspectos: intelectual, emocional, social, físico y artístico. Al finalizar el recorrido de la educación obligatoria se espera que los estudiantes, respetando su diversidad, muestren el alcance de los siguientes logros:

a) *Destreza en competencias comunicativas* en la lengua materna y en una lengua extranjera. Capaces de escuchar, argumentar y negociar, de solucionar conflictos mediante el diálogo, sin recurrir a la violencia. Pueden comunicar sus emociones a través de las expresiones artísticas y literarias.

b) *Comportamiento de buenos ciudadanos.* Cumplen con sus deberes y reclaman sus derechos, conocen y respetan el ordenamiento legal acordado por la sociedad. Demuestran solidaridad y cooperación en la vida escolar, familiar y comunitaria, participan en la toma de decisiones y se comprometen con su puesta en práctica.

c) *Conocimiento de sus fortalezas, debilidades e intereses.* Demuestran respeto por sí mismos y por los demás, actúan con autonomía y conocimiento de si mismos, demuestran iniciativa y madurez emocional para tomar decisiones con respecto a su futuro personal, en sus relaciones con otras personas y en el trabajo en equipo.

d) **Aplicación de los conocimientos científicos** adquiridos para explicar procesos sociales, fenómenos naturales y productos tecnológicos. Muestran capacidad e interés por la adquisición de nuevos conocimientos, por organizar el aprendizaje autónomo, por desarrollar nuevas habilidades, por continuar estudiando.

e) **Familiaridad con las tecnologías de la información y la comunicación**. Conocen su funcionamiento y las utilizan para buscar, obtener, almacenar e intercambiar información y conocimientos en la solución de problemas del entorno y en el mejoramiento de la vida cotidiana de las familias y las comunidades.

f) **Atención al buen estado de su salud física y mental**. Practican algún deporte o actividad física. Asumen la sexualidad como dimensión relevante de su vida afectiva y relacional, administran con responsabilidad su vida sexual.

g) **Colaboración en la conservación del patrimonio histórico y cultural de la nación**. Valoran las manifestaciones artísticas de los pueblos latinoamericanos y de otras culturas. Respetan la diversidad cultural y la importancia de la estética en las acciones cotidianas.

h) **Pensamiento crítico** para discernir entre las diversas interpretaciones sobre un mismo evento y juicio moral para elegir, según sus valores, un curso de acción. Capacidad para comprender las situaciones y los fenómenos en su contexto, para establecer relaciones entre los fenómenos biológicos, físicos y sociales, para seleccionar información relevante y pertinente en el análisis de problemas concretos.

i) **Participación en grupos por la defensa y preservación del ambiente natural y urbano**, la conservación de especies en extinción y el uso racional de recursos como el agua, la energía y otros recursos. Fomentan el mantenimiento de bienes de propiedad colectiva.

j) **Conocimientos sobre el funcionamiento de la economía de la nación y sobre los principios generales de la producción**. Tienen habilidades para poner en práctica sus ideas, mediante la preparación y gestión de proyectos para el logro de objetivos a su alcance. Conocen los procedimientos para la creación y el funcionamiento de micro empresas y cooperativas.

4. Áreas de contenidos

Entendemos por áreas de contenidos la integración de contenidos de disciplinas afines, bajo una misma denominación, en un solo programa de manera co-

herente y organizada tomando en consideración las características epistemológicas de las disciplinas, sus conceptos básicos, procedimientos de investigación, etc. Aquí sólo se indican brevemente las disciplinas o contenidos más generales a integrar en cada área. Posteriormente, equipos especializados deberán organizarlos de acuerdo con los criterios más apropiados en cada caso, incorporando los valores y tomando en cuenta los fines generales para describir las competencias según las etapas y los niveles del sistema.

a. **Comunicación, literatura y artes**: competencias comunicativas en lengua materna y lengua extranjera, música, danza, plástica, literatura, artes escénicas.

b. **Matemática**: matemática, geometría, estadística.

c. **Ciencias sociales**: formación familiar y ciudadana, historia y geografía de Venezuela, geografía general, historia universal, sociología, antropología, psicología.

d. **Ciencia, tecnología y sociedad**: biología, física, química, informática, ciencias de la tierra

e. **Salud, deportes y recreación**: alimentación, salud física y reproductiva, educación sexual,

f. **Trabajo, economía y producción**: procesos productivos, sectores de la producción nacional, macroeconomía y microeconomía, tecnología y producción de bienes, prácticas y experiencias de trabajo. Competencias generales y específicas de formación laboral.

En las dos primeras etapas del nivel de Educación Básica (Educación Primaria actual) se desarrollarán las cinco primeras áreas. En la primera etapa (1º a 3º) el programa tendrá como núcleo integrador las áreas de comunicación y matemática. En la segunda etapa (4º a 6º) se procurará una mayor independencia entre las áreas, enfatizando las dos primeras. Aunque trabajo, economía y producción no sea un área diferenciada sus contenidos se integrarán a las otras áreas, es decir desde todas las áreas se podrán abordar contenidos sobre los sectores de la producción nacional, los procesos productivos, etc.

En la tercera etapa de Básica (Grados 1º a 3º de Educación Media general actual) se incorporará el área de trabajo, economía y producción. Las cinco áreas mantendrán la denominación general, pero sus contenidos se harán cada vez más amplios y complejos en cada uno de los grados.

En los dos últimos grados o años de la actual Educación Media General se proponen las menciones de: Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Ambas podrán ir acompañadas de formación laboral específica en una especialidad relacionada.

La actual Educación Media Técnica comprenderá las especialidades de: agropecuaria, artes, industrial, salud, comercio y servicios administrativos, defensa civil, educación. Se procurará igualar la cantidad de años requeridos para egresar de las dos opciones de Educación Media que formula la LOE.

5. Características del diseño curricular

Aspiramos contar con un diseño curricular que responda a las siguientes características:

a. **Participativo**: Entender el currículum como un proceso de construcción colectiva que abarca tanto el diseño como el desarrollo o la puesta en práctica, implica la participación de diversos actores en sus diferentes etapas. La participación es una forma de ejercer la democracia, de legitimar las decisiones que se tomen, como también de generar consensos, obtener colaboración, ampliar las perspectivas.

b. **Centrado en competencias indispensables, claves o básicas**: El diseño curricular se centrará en un conjunto de competencias básicas, indispensables dentro de lo considerado común y conveniente para toda la población independientemente de las naturales diferencias de género, condiciones económicas y culturales, con vistas a afrontar conjuntamente los retos del futuro de la nación. El énfasis de las competencias está en la posibilidad de transferir lo aprendido en la escuela para enfrentar problemas de la vida cotidiana con los conceptos y procedimientos de las ciencias y las tecnologías. En el nivel de Educación Media se iniciará la oferta de oportunidades para el desarrollo de competencias laborales específicas de acuerdo a los intereses de los estudiantes y las necesidades de la producción regional y nacional.

c. **Flexible**: La concentración del diseño curricular básico nacional en las competencias indispensables, permitirá una mayor flexibilidad tanto en el diseño como en el desarrollo dejando espacios para la incorporación de componentes a nivel regional e institucional. No obstante, para evitar la tendencia a la sobrecarga de contenidos y a la burocratización del diseño curricular en las regiones, será conveniente delimitar la participación de cada nivel. El nivel regional, atenderá lo relativo a actividades vocacionales dentro del área de educación para el trabajo y la

formación laboral específica con vistas a considerar las necesidades de la producción y los planes de desarrollo económico regional. Por su parte, los integrantes de la comunidad escolar podrán incorporar "temas transversales" o "centros de interés" para responder a demandas puntuales de los estudiantes, mediante los Proyectos de Plantel (PEIC) y los Proyectos de Aprendizaje (PA).

d. **Pertinente**: Esta característica se vincula a la anterior, alude a la consideración de factores del contexto en la organización del diseño, en la selección de contenidos y de componentes u otros elementos del diseño. Nos recuerda que el conocimiento es importante para comprender y transformar el mundo de la vida que nos rodea.

e. **Sencillo y comprensible para docentes, alumnos, padres y representantes**: Un diseño que pueda publicarse con facilidad y pueda estar al alcance y la comprensión de todos los involucrados en su desarrollo. En este sentido se procurará evitar la sobrecarga de elementos integrantes del diseño curricular tales como: pilares, ejes, principios, componentes, indicadores, los que usualmente se enuncian por separado, no se definen con claridad, no se explica su función y terminan descartados en las prácticas de enseñanza.

f. **Interdisciplinario**. Entendiendo por tal una forma de organizar y presentar los contenidos o el qué enseñar, sean competencias, conceptos, leyes, principios, teorías métodos u otros, reconociendo la existencia de vínculos, relaciones, solapamientos, puntos en común entre las disciplinas. La interdisciplinariedad puede darse en varios momentos del diseño y mediante diversas modalidades. En un primer momento se expresará en las ya conocidas áreas de aprendizaje, entendidas como la integración de contenidos de disciplinas afines, bajo una misma denominación, en un solo programa

g. **Experiencial**: El aprendizaje se produce en las interacciones con el mundo; por lo tanto está condicionado por las características del aprendiz y las de la realidad en que se desenvuelve. Un diseño curricular experiencial le da importancia a los procesos, al aprendiz como actor y a las experiencias como medios para lograr progresivamente el desarrollo de habilidades, cognitivas, motrices y sociales. El aprendizaje activo es aquel que involucra a los estudiantes en su planificación, desarrollo y evaluación, que los inserta en actividades con significado relacionadas con la vida social, económica, científica, artística de la comunidad y la nación.

La puesta en práctica del diseño curricular o desarrollo del currículum en las instituciones escolares se orientará por ocho principios, a saber: a) conocer a los alumnos, b) estimular el aprendizaje como proceso afectivo, c) apoyar a los que necesitan mayor atención; d) priorizar la actividad del discente; e) cooperar para aprender y aprender a cooperar; f) proporcionar significado a los contenidos; g) evaluar para mejorar; y h) variar las estrategias.

Fuente

Nacarid Rodríguez y Marina Polo (2009). *Hacia una propuesta curricular alternativa*. Los Libros de El Nacional. Caracas

Educación en valores

José Francisco Juárez

1. ¿Qué tenemos?

A. Una sociedad desorientada

La sociedad moderna, caracterizada por el pragmatismo, el uso masivo de los medios de comunicación y el desarrollo vertiginoso de la tecnología, exige cada día mayor creatividad, más competencia e innovación, pero sobre todo, plantea a los sujetos y a la educación una seria exigencia de humanizarla en todos sus contextos. Estamos en la era postmoderna, caracterizada por una sociedad cuyo interés fundamental es el tener, el consumir y el vivir el momento presente sin detenerse en los medios que se utilizan para lograr los fines personales los cuales, la mayoría de las veces, son contrarios al bien común.

Es un mundo de ambigüedades y frivolidades. Hay países que han alcanzado las metas del milenio propuestas por la Organización de las Naciones Unidas en cuanto a educación y salud. En otros países ni siquiera ese es un tema que se discute, pues siguen esperando por ayuda humanitaria para paliar la hambruna que los azota. Mientras unos gobiernos intentan propiciar el diálogo para conseguir la paz, otros atizan la guerra y la violencia como forma de vida. Aunque hay más acceso a la tecnología y se ha masificado la educación, abundan los analfabetos tecnológicos y aquellos que teniendo títulos académicos, no pueden comprender lo que leen. Es una sociedad con profundas desigualdades que no ha sabido responder a la lógica del progreso moderno.

Tenemos una evidente desorientación en valores. La cultura del todo vale ensombreció los principios que fundamentan la actuación humana. El relativismo mo-

ral se impone propiciando conductas que atentan contra la convivencia y el bienestar de las personas. La sociedad del siglo XXI es muy contradictoria y la educación, que venía siendo junto con la familia el espacio natural para la formación del ciudadano, ha ido perdiendo el terreno progresivamente.

B. Una educación que reclama reformas profundas

En Venezuela, la mayoría de los docentes de las escuelas no se sienten motivados e identificados con su labor. La indiferencia social hacia la profesión cada día es mayor, los incentivos económicos no están a la altura de sus aspiraciones y, para colmo, los estudiantes parecen estar más interesados en pasar el año y no en adquirir nuevos conocimientos. La infraestructura de las escuelas deja mucho que desear y el ejercicio profesional se ha convertido en una rutina más asociada con el oficio que con la vocación.

La educación formal en nuestro país necesita una renovación si quiere fomentar la calidad, especialmente para formar hombres y mujeres críticos de su realidad, capacitados para cambiar los males que nos aquejan. El sistema educativo tiene que sufrir un cambio total, que contemple todos los elementos del currículo. El país, los docentes y la comunidad educativa en general no pueden dar la espalda a la realidad pues ésta exige respuestas inmediatas.

La educación en Venezuela ha sido un tema de grandes debates. No se puede ocultar su influencia en el desarrollo del país. Pero todavía falta mucho por hacer. La sociedad reclama algo más que estadísticas y títulos. Aunque es verdad que existen más posibilidades de estudio para los muchachos que están en edad escolar y se ha masificado la educación, estamos muy lejos de que ésta sea de calidad. Los problemas de fondo que persisten como la pobreza, la desigualdad, la injusticia, la corrupción, la violencia, no han sido debidamente abordados por la educación formal. Es un sistema debilitado que no ha logrado interpretar lo que ocurre; tampoco las autoridades gubernamentales responsables de la ejecución de las políticas educativas de la nación han reconocido su responsabilidad en la profundización de dichos problemas.

2. ¿Por qué estamos así?

A. Inexistencia de políticas educativas en valores ciudadanos

No ha habido en las escuelas una política educativa institucional de formación en valores. Aunque en las primeras décadas del siglo XX se presentó la propuesta del humanismo democrático como un modelo educativo mediante el cual se capacitaba moralmente al ciudadano para vivir en instituciones libres, propiciando los valores de la responsabilidad, la solidaridad, la libertad, la justicia, etc., nunca se planteó la manera en que éstos se concretarían en conductas que tuvieran incidencia en el entorno del estudiante.

A finales de los años noventa, en otro intento de reforma educativa, se presentaron los valores como ejes transversales, dando por sentado que los docentes tenían conocimiento sobre el tema, y no se explicó el modo en que se propiciaría la reflexión sobre ellos. Como consecuencia de este descuido, se hablaba de los valores en el currículo pero no se planteaba como contenido explícito en los programas. Entonces pasó a ser una propuesta más de la reforma educativa, sin incidencia real en la población estudiantil.

En los últimos cinco años, el Consejo Moral Republicano ha venido desarrollando una propuesta de educación en valores que consta de dos procesos fundamentales: talleres de formación para los docentes y actividades dentro de la escuela para los niños. Es un programa que abarca los seis primeros años de la educación formal. Sin embargo, a pesar del esfuerzo, éste ha sido insuficiente por cuanto no está acompañado de una política de Estado que refuerce los otros actores sociales que intervienen en el proceso formativo del niño como son la familia y la comunidad escolar. Además, el programa se reduce a una lista de actividades para educar en valores sin fortalecer los fundamentos teóricos que sustentan las estrategias que se proponen. También tiene como debilidad que se enfatiza más en lo afectivo, sin articular los sentimientos con la conducta de los sujetos. Lo más llamativo es que no se ha terminado de aprobar como un programa validado por el Ministerio de Educación, por lo cual sigue siendo una propuesta piloto, sin mayor trascendencia en el ámbito escolar.

Por otro lado, se suele defender la idea de que la educación en valores es un asunto individual. La familia es la que tiene que encargarse de inculcar las creencias,

las normas y los principios que evidenciarán la formación del sujeto en valores. La escuela no puede ir más allá de su competencia como acompañante del desarrollo del niño en sus etapas evolutivas, ofreciendo conocimiento, pero sin intervenir en sus estimaciones y preferencias pues se le podría acusar de ideologizar o adoctrinar. Con esta falsa creencia se ha mutilado la finalidad de la educación y se ha promovido un tecnicismo y una burocracia asfixiante. La educación en valores se ha reducido a ciertos espacios y especialidades, como la de Pastoral escolar y ha sido desarrollada fundamentalmente por sacerdotes, religiosos o laicos comprometidos.

B. Equivocada percepción de los valores

Los valores no son una moda, son una realidad humana y social que debe estudiarse con detenimiento. Tienen un componente individual y social que son complementarios entre sí. Esto quiere decir que la estimación hacia las personas o cosas surge del sujeto y se encarna en la realidad. Una vez compartidos, se enriquecen y proyectan en el tiempo.

Ellos dan identidad y sentido de pertenencia a las personas. De ahí su importancia para la cultura de los pueblos. Esta se nutre de los valores que a su vez se impulsan a través de ella en la sociedad. Debido a esta interrelación, no hay que perder de vista la manera en que se interpretan los valores desde la cultura.

La cultura es la máxima expresión de la creación humana. En su seno los valores entretejen la red de conexiones que van guiando a los sujetos en la sociedad, mediante normas y principios compartidos. Cuando esa conexión falla, surgen las crisis, porque los valores no están bien definidos. En el venezolano hay una serie de rasgos culturales expresados en actitudes que definen los valores en los cuales creemos. Si se quiere incidir realmente en la sociedad y hacer transformaciones efectivas, habría que destacar las coincidencias de nuestra cultura y sus valores.

Las leyes venezolanas, especialmente la Constitución en su Preámbulo y en su artículo 2 destacan los valores que nos identifican. Presentamos al menos cinco que son básicos: la libertad, la justicia, la solidaridad, la tolerancia y la democracia. Sobre ellos hay consenso. Todos estamos de acuerdo sobre su importancia. De manera que no hay que indagar mucho sobre cuáles son los valores que forman parte de nuestra cultura; más bien hace falta revisar los métodos que conduzcan a cambios concretos en las conductas de los sujetos.

El problema de esto es que hay una tendencia del sujeto a desear los valores pero no a practicarlos. Ocurre una especie de esquizofrenia cultural que hay que erradicar. Una persona puede defender verbalmente la honestidad como algo bueno, pero si le dan la oportunidad para cometer un desfalco, no lo piensa dos veces para incurrir en la fechoría. Así ocurre con otros valores. Este fenómeno social referido a las conductas contrarias respecto a lo deseable, es un asunto que necesitamos resolver porque las consecuencias son nefastas para el cumplimiento de las leyes y las normas como principios elementales de la convivencia ciudadana.

En nuestro país existe un exagerado subjetivismo moral en el cumplimiento de las leyes. No hay una relación armónica entre la norma y los valores, la ley y la cultura. Son percibidos como entidades aisladas que no guardan relación entre sí. Pero si la ley no tiene un contenido moral que la justifique, pierde su sentido. Igual ocurre con la cultura si no tiene un referente valorativo común. Esta desarmonía entre valores, cultura y leyes se produce cuando los sujetos no están convencidos de su responsabilidad individual en la construcción de un ideal colectivo. La crisis sobreviene cuando los sujetos con su actuación contradicen los valores que forman parte de su cultura. Las consecuencias pueden ser nefastas para una sociedad que no tiene rumbo ni ideales compartidos.

No se trata de cumplir las normas por temor o por obligación, sino por convicción. El fortalecimiento de una cultura ciudadana pasa por un acuerdo social y unas actitudes que propician los valores compartidos. Conocerlos, compartirlos y vivirlos es tarea de la educación.

3. ¿Qué proponemos?

A. Educar para humanizar

Nuestra propuesta es concreta. Educar en valores no sólo como ejes transversales en los distintos niveles educativos, sino como un programa articulado con las políticas del Estado para el mejoramiento de la calidad de vida de los venezolanos.

Mediante la educación vamos adquiriendo conciencia de nuestra condición humana. La tarea de la escuela es precisamente dirigir su atención a la persona para que ésta tome consciencia de su realidad personal (su dignidad, su libertad, su autonomía) y así comprenda, valore y transforme su mundo. Humanización se refiere

al desarrollo de las potencialidades de la persona en todas sus dimensiones: política, social, tecnológica, biológica, axiológica e incluso la religiosa.

Estamos proponiendo para los venezolanos del siglo XXI un humanismo integrador que considere a la persona y su contexto. La educación no puede seguir atendiendo exclusivamente los procesos técnicos o la adquisición de destrezas por parte del estudiante para resolver adecuadamente las exigencias de una sociedad tecnológica. Necesitamos especialmente sujetos que sean capaces de pensar sobre el uso correcto de la técnica. Es decir, que tengan los criterios necesarios para analizar los fines que justifican cualquier uso de la tecnología.

Educar para humanizar se traduce en revolucionar el sistema actual. Los cambios deben darse desde el diseño curricular propuesto como política de Estado, pasando por las actitudes de los docentes y los alumnos en aula, hasta llegar a la comunidad escolar. Sólo de esta manera se puede formar un nuevo ciudadano apto para los retos de la sociedad actual.

Humanizar es un verbo del que todos tenemos que apropiarnos si queremos revolucionar el sistema educativo venezolano. Es mirar al niño y al joven desde la perspectiva del que busca los mejores talentos en el otro y no desde la fría contemplación del que todo lo sabe. Es valorar el esfuerzo del docente, del niño, de la familia, en el desarrollo del país. Es desarrollar políticas educativas coherentes y permanentes que atiendan a toda la población, sin ninguna discriminación. Proponemos humanizar la educación para lograr una verdadera transformación social.

B. Educar en valores ciudadanos

Ser ciudadano tiene implicaciones muy importantes. No se trata de cumplir unos deberes y defender unos derechos. Es algo más que eso. Se trata de una forma de vida que defiende la dignidad de la persona. A partir de allí, todo lo que se dice y hace es congruente con ese principio. Un ciudadano es aquel que tiene conciencia de su participación en la construcción de una sociedad del bienestar.

Hay valores implícitos en esta forma de vida. El respeto, la tolerancia, la solidaridad, la justicia, son algunos elementos que definen la conducta de quienes no se conforman con ser espectadores de su vida, sino sus protagonistas. El ciudadano es una persona consciente de su realidad, por eso promueve cambios y participa en ellos.

La educación moderna tiene que preocuparse por educar al sujeto para un ejercicio responsable de la ciudadanía, para que respete las leyes, para que aplique la justicia ajustada a derecho. La educación se tiene que preocupar por formar sujetos que aporten ideas para una sana convivencia y para el desarrollo de las potencialidades de todas las personas, sin distinciones de ninguna naturaleza. Pero el ciudadano se hace, no se nace siéndolo, así que hay que educar para conseguirlo.

4. ¿Cómo hacerlo realidad?

A. Desarrollo del Plan Nacional de Educación en Valores

En Venezuela se necesita con urgencia una educación en valores a gran escala, considerando las distintas áreas del desarrollo humano. La educación de las virtudes es una gran oportunidad para hacer realidad esta tarea. Se trata de recuperar lo mejor de nuestra tradición, de los valores que nos identifican como venezolanos, estudiarlos y promocionarlos mediante actividades que permitan vivirlos y transmitirlos. Hay que fomentar en las instituciones educativas, aunque no estén exentas las demás instituciones del Estado, el estudio formal de los contenidos morales para propiciar una conciencia de responsabilidad ante la vida. Luego se necesitaría su proyección social, mediante el reforzamiento de aquellas conductas coherentes con dichos principios.

El Plan Nacional de Educación en Valores permitiría a mediano y largo plazo el fortalecimiento de las instituciones del país, trayendo con ello un cambio de actitud del sujeto en relación con su compromiso social. Lo que se está planteando no es una utopía. Tampoco pretendemos negar los esfuerzos que se han hecho hasta ahora para remediar los problemas de inestabilidad institucionalidad y de la débil conciencia de la práctica ciudadana. Lo que pasa es que no han sido lo suficientemente eficaces para superar los males que nos aquejan.

Este plan consistiría en la fundamentación, la reflexión y la puesta en práctica de actitudes y conductas relacionadas con los valores ciudadanos estipulados en la Constitución Nacional y que nos dan identidad como grupo humano. Se iniciaría en las instituciones escolares de todo el país, con la participación de la comunidad educativa (maestros, padres, representantes, obreros, empleados, estudiantes), luego se extendería a la comunidad local y más adelante a la regional y nacional.

Es un plan que necesitaría el apoyo (logístico y financiero) del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y municipales. Sería el gran consenso por el país que queremos. En torno a esta propuesta, los medios de comunicación contribuirían a través de campañas que incentiven a fortalecer el compromiso del ciudadano con el país. Para su mayor efectividad tendría que estar acompañado de políticas públicas que incentiven la cultura ciudadana: el cumplimiento de las normas, la efectividad de la sanción, la confianza en la justicia, etc.

Esta propuesta no es un recetario ni tampoco una fórmula mágica con la cual se conseguirán transformaciones de un día para otro en la actitud de los sujetos hacia los valores. Es realista, sin dejar de ser esperanzadora, por eso tiene que pensarse en etapas y a largo plazo. Su punto de partida es la realidad que obliga al sujeto a reflexionar sobre ella. Después ofrece alternativas de solución y finalmente, mediante la conducta convertida en hábito, deja un aprendizaje que lleva al crecimiento personal y comunitario.

B. Aprender a pensar, clarificación de valores y la formación de hábitos

Este proyecto consta de tres fases. Cada fase se relaciona entre sí sin perder su autonomía. Esto quiere decir que lo que se implementa en un momento necesita ser profundizado y complementado en la fase siguiente para que se genere un cambio de actitud, sin embargo, es posible que debido a ciertas condiciones geográficas, pedagógicas, técnicas o estratégicas éstas obliguen a hacer más énfasis en una de ellas, sin que por esto se pierda el proceso formativo que se busca con su aplicación.

La primera fase la llamamos de formación.

En primer lugar se organizarán seminarios de formación para los docentes sobre los valores y su fundamentación. También se hará lo mismo con la comunidad de padres y con los estudiantes. Los contenidos de estos cursos estarán orientados según el grupo al que se dirigen. Una vez que estos grupos se preparen adecuadamente se iniciará una etapa de consulta y reflexión para establecer las prioridades de la institución en cuanto al fomento de valores que la realidad (su comunidad, la institución) exige.

La segunda fase es la clarificación y la estimación

En esta etapa se buscará que los docentes, los representantes y los alumnos clarifiquen sus valores. Esto se logra acudiendo a las fuentes, revisando los conceptos, permitiendo que los involucrados reflexionen sobre sus preferencias, que aprendan a argumentar sus valoraciones. En el diálogo constructivo se clarifican los valores y se aprende a respetar las opiniones contrarias. Ayuda a que los involucrados se apropien de la problemática de la institución o de la comunidad y le busquen soluciones a partir de la clarificación de valores que, como hemos mencionado, facilita el diálogo, la búsqueda de información y pone a pensar al sujeto sobre su realidad.

La historia, la filosofía, la ciencia, pueden ser eficaces en el cultivo de un razonamiento acorde con los esquemas conceptuales y formas de valoración que se necesitan para abordar un contexto determinado. En otras palabras, al estudiante se le puede enseñar a juzgar de acuerdo con criterios razonados y con el auxilio de las diversas ciencias que existen para tal fin.

Tercera fase. La formación de los hábitos virtuosos

Dado el paso de la formación y la reflexión sobre los valores, pasamos a la siguiente fase, la cual consideramos crucial: vivir los valores desde la realidad. Se trata de fomentar actividades donde los valores estudiados y reflexionados se evidencien en conductas concretas.

Para que estas conductas se transformen en hábitos virtuosos lo que queda es reforzarlas y fomentarlas. Hay una serie de iniciativas que se pueden promover desde las escuelas intentando que en todas las que se propongan, se evidencien conductas relacionadas con los valores universales, morales y sociales que fortalezcan nuestra identidad nacional y nuestra democracia.

El convencimiento surge de la disposición del sujeto a intervenir y cambiar las estructuras sociales que atentan contra el bien común. Pero está convencido quien tiene fe de que su aporte será decisivo para dejar atrás lo que hace daño y obstaculiza la convivencia y el progreso. Por eso es una etapa que debe generar una afectividad, un sentimiento de reconocimiento por parte del docente principalmente, y luego de la comunidad educativa, de que realmente los valores valen y sin ellos es imposible tomar decisiones acertadas en la vida.

Las actividades y los talleres promovidos en un primer momento en el centro escolar se podrían llevar a las comunidades a través de encuentros, talleres, simpo-

sios, etc. Se establecerían normas de convivencia escolar que sean cumplidas sin cortapisas, reivindicando el carácter de la sanción moral, social e individual. Se incentivaría la práctica de conductas sociales acorde con lo establecido por las leyes venezolanas y que fortalezcan nuestra identidad nacional. Se potenciarán las visitas a los hospitales, ancianatos, centros de atención a personas con necesidades especiales, para que los valores empiecen a concretarse en realidades cercanas a los estudiantes y a los propios docentes. Hay que intentar que la labor comunitaria se convierta en el espacio preferencial de la consolidación de los valores plasmados en nuestra Constitución.

Toda esta propuesta se fusiona, se complementa, se potencia con las diferentes políticas públicas que se ejecuten en torno a la calidad educativa, la formación docente y la consolidación de la cultura ciudadana. Las fases son graduales pero no quiere decir que en determinados contextos no puedan llevarse en paralelo. Lo importante es que el plan se ejecute en atención a la prioridad de la consolidación del sistema educativo, de las instituciones del Estado y de la comunidad, como agentes portadores de los valores necesarios en nuestro país.

Bibliografía

Carrasquero, J., y Vall, K. (2003). *Valores, familia y democracia en Venezuela*. Conciencia Activa, 21, pp.141-171.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (1999).

Cortina, Adela (2000). *La educación y los valores*. Biblioteca Nueva. Madrid.

Duplá, Javier (1991). *La educación en Venezuela*. Centro Gumilla. Caracas

España, Luis Pedro, Coordinador. (2009). *Detrás de la pobreza, diez años después*. Publicaciones UCAB, Caracas.

Juárez, José Francisco (2011). "Educar para la democracia", en: *Venezuela: República democrática*. Grupo Jirahara. Editores Félix Otamendi y Tomás Straka. Estado Lara, Venezuela, pp. 735-763.

Lipovetsky, Gilles. (2000). *El imperio de lo efímero. La moda y su destino en las sociedades modernas*. Séptima edición. Ediciones Anagrama. Barcelona.

Martín, Gustavo (1998). *Cultura y desarrollo en Venezuela*. Universidad Simón Bolívar. Mimeo.

Prieto Figueroa, Luis Beltrán (1957). *El humanismo democrático y la educación*. Editorial las Novedades. Caracas.

Peters, Richard. (1977). *Filosofía de la educación*. Fondo de Cultura Económica. México.

Rugarcía, Armando (1999) *Los valores y las valoraciones en educación*. Editorial Trillás. Segunda Edición. México.

Zapata, Roberto. *Valores del venezolano*. Ediciones IESA. Caracas

Una propuesta educativa para los jóvenes

Eduardo García Peña

1. Juventud y compromiso social

En el proceso de formación de los seres humanos, la familia y la escuela desempeñan un rol fundamental. Los jóvenes son estimulados a adaptarse a los patrones sociales que predominan en las sociedades siendo los contextos familiares y escolares los más idóneos para llevar a cabo dicha tarea. Sin embargo, sí resulta cierta la percepción de que tanto la familia como la educación venezolana están en crisis, ¿Cuáles serían los efectos que produciría esta realidad en los jóvenes? ¿Cómo perciben y reaccionan los jóvenes ante las diversas crisis que atraviesa la sociedad venezolana? ¿Qué estrategias pueden ser desarrolladas en los contextos educativos para fortalecer el compromiso ciudadano de los jóvenes venezolanos[1]?

Los estudios de juventud han proliferado en el mundo desde la década de los 1980. Para el caso latinoamericano, la UNESCO indica que de acuerdo a las proyecciones demográficas para los próximos años más del 50% de la población latinoamericana estará conformada por jóvenes. Por esta razón, desde la última década del siglo XX este organismo ha sugerido cambios en las políticas para los sectores juveniles de la sociedad, que permitan una mayor integración con sus comunidades y, a vez, promuevan la transformación positiva de la sociedad.

Esta preocupación por los jóvenes tuvo sus efectos en sectores académicos y entes gubernamentales del país. Orlando Albornoz (1989) realizó una investigación

1 Desde el punto de vista legal la Ley Orgánica de Juventud venezolana califica como jóvenes a aquellas personas entre 18 y 28 años de edad. La Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente establece que son adolescentes aquellos con edades comprendidas entre 12 y 17 años. Para efectos de este trabajo, se utiliza el concepto de juventud tanto para los adolescentes como para los jóvenes mayores de edad.

en 43 escuelas públicas y privadas ubicadas en la zona metropolitana de Caracas. El tipo de estudio fue de carácter cuantitativo y abordó los ámbitos de familia, escuela, sociedad y futuro en 7.339 jóvenes pertenecientes a los tres últimos años de Educación Media Diversificada y Profesional. El estudio reportó que 70% de los estudiantes consideraban entre buena y excelente la educación recibida en bachillerato y 95% respondió que graduarse en la universidad era una meta importante que debían cumplir a futuro. En contraposición a esta valoración positiva, solo 4% afirmó estar interesado en temas de índole político y 5% de los consultados consideraron importante la búsqueda de la excelencia: la gran mayoría de los jóvenes no participaban activamente en la solución de problemas de su entorno.

En 1993 el Ministerio de la Familia desarrolló otro estudio para conocer la realidad de los jóvenes en Venezuela. El objetivo de la Encuesta Nacional de Juventud (ENJUVE) era proporcionar información actualizada sobre las características, perfiles y tendencias de la población juvenil venezolana, con el objeto de fortalecer las bases desde las cuales se debían formular y ejecutar las políticas y programas dirigidos a este importante segmento de la sociedad. La muestra utilizada en esta investigación fue de 5.649 jóvenes a nivel nacional con edades comprendidas entre 15 y 24 años; los ámbitos explorados fueron: condiciones de vida, educación, empleo, familia, política, conflictividad y tiempo libre.

A diferencia del estudio de Albornoz, el Proyecto ENJUVE estuvo destinado tanto a jóvenes estudiantes como a aquellos que no estaban cursando estudios al momento de aplicación de la encuesta. Entre los resultados destaca que el 59,3% de los jóvenes en edad escolar estaba fuera del sistema educativo formal; 26% de los jóvenes no estudiaba y tampoco estaba trabajando al momento de aplicación de la encuesta; 80% manifestó considerar a la democracia como el mejor sistema de gobierno pero solo 17% afirmó que participaba en agrupaciones sociales (más de la mitad lo hizo en actividades deportivas) y 1,8% dijo pertenecer a algún partido político. Los profesionales que veían con más prestigio fueron el empresario (31,6%), el deportista (15%) y el profesor universitario (12,3%).

Recientemente la Asociación de Universidades de la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL) dirigió una investigación sobre la cultura de los jóvenes universitarios en 13 instituciones de Educación Superior adscritas a la Asociación (2009). El estudio fue concebido en tres niveles: actividades que comúnmente realizan los jóvenes (prácticas), las ideas y concepciones que tienen sobre algunos aspec-

tos de la sociedad (creencias) y las metas que se plantean (aspiraciones). El cuestionario del estudio fue aplicado a 8.327 estudiantes entre 16 y 29 años de edad, lo cual representó el 13% de la población de las universidades participantes.

La comparación entre los tres niveles evaluados en el estudio permitió ver el grado de congruencia entre lo que hacen, piensan y aspiran los jóvenes en las siguientes dimensiones: actividades relacionadas con el arte (artística), apoyo familiar (familia), hábitos de estudio (educativa), propósitos de los estudios (educativa), hábitos relacionados con la salud (salud), motivación en las relaciones sexuales (sexualidad), motivación para el trabajo (trabajo), modalidades de trascendencia (trascendencia), participación política (política) y uso social de Internet. El carácter regional de la investigación ha permitido ponderar las similitudes y diferencias entre las culturas juveniles existentes en las universidades confiadas a la Compañía de Jesús en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Uno de los resultados de mayor relevancia del estudio corresponde a la dimensión de participación política. En esta dimensión se evaluaron prácticas, creencias y aspiraciones referidas a conversaciones sobre política, participación en órganos de cogobierno universitario y eventos para defender los derechos ciudadanos. Los resultados indican que existe una amplia brecha entre la participación política de los jóvenes y sus creencias y aspiraciones sobre la democracia. Las respuestas dadas por los estudiantes reflejan poca inclinación a conversar sobre temas políticos con amigos y compañeros y muy escasa disposición a asistir a eventos organizados en la universidad referidos a temas políticos, económicos y sociales. Los jóvenes tampoco manifiestan gran interés de participar en eventos o movilizaciones públicas para defender los derechos ciudadanos. Los jóvenes de Ausjal prácticamente no participan en partidos políticos como medio para ejercer su condición ciudadana: las prácticas en esta dimensión (Promedio 1,9/4) son las más bajas de todo el estudio[2]. Esto contrasta con las creencias favorables hacia cada uno de los indicadores evaluados.

En los tres estudios reseñados se evidencia poco interés y falta de compromiso de los jóvenes de participar en discusiones sobre problemas de carácter público. En el

2 En cuanto a la participación política se concluyó que 70% de los jóvenes no participa en eventos organizados por partidos políticos y 73% no quiere ser militante de un partido político; 52% no asiste a eventos organizados en la universidad para discutir problemas políticos, económicos y sociales y 51% no aspira a formar parte de un órgano de cogobierno universitario; 44% de los estudiantes nunca ha participado en movilizaciones de protesta (marchas, caravanas, concentraciones públicas, etc.) para defender los derechos ciudadanos.

informe de la Corporación Latinobarómetro de 2010, ante la pregunta "¿Diría usted que el Estado puede resolver todos los problemas?", 46% de los venezolanos encuestados respondieron afirmativamente, siendo el porcentaje más alto de la región, superando con creces el promedio global de 17% (Corporación Latinobarómetro, 2010:58). Esta sobrevaloración del poder del Estado por parte de los venezolanos no favorece en modo alguno la consolidación de una democracia participativa y protagónica tal como lo establece la Constitución Nacional.

Los venezolanos también opinaron que el poder en el país está principalmente en manos del Gobierno y 85% afirmó que éste posee suficientes recursos para resolver todos los problemas (Corporación Latinobarómetro, 2010:82). Otro aspecto preocupante de las respuestas dadas por los venezolanos se refiere a las cualidades que consideran deben ser transmitidas a las siguientes generaciones: 89% de los encuestados respondió que la obediencia es la segunda cualidad o valor en grado de importancia, que debe ser transmitida a las siguientes generaciones. En esta pregunta de la encuesta, Venezuela solo es superada por República Dominicana con 92%.

La excesiva dependencia con respecto al Estado y sus instituciones puede afectar sensiblemente el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión, aspectos que constituyen pilares fundamentales de la democracia. Ante este panorama, las instituciones educativas representan espacios privilegiados para desarrollar estrategias que permitan formar ciudadanos comprometidos con su entorno inmediato, conocedores de los grandes retos que afronta la humanidad y con capacidad para luchar en favor de los derechos humanos.

2. Educación y valores ciudadanos

Los cambios que ha experimentado la humanidad en las últimas décadas exigen profundas innovaciones en las actividades formativas formales y no formales. El impacto de las nuevas tecnologías, la producción acelerada de conocimientos y los flujos comunicativos interculturales demandan prácticas innovadoras que respondan a las exigencias de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, la escuela a lo largo de la historia en ocasiones ha sido rígida frente a los cambios que demanda la sociedad. Es importante no perder de vista que el fin principal es formar seres humanos integrales y no simplemente potenciales profesionales exitosos. González Lucini lo explica de la siguiente manera:

> En la escuela tiene que hacerse posible la síntesis entre el desarrollo de las capacidades intelectuales o cognitivas de los alumnos y de las alumnas y el desarrollo de sus capacidades afectivas, sociales, motrices y éticas… la síntesis entre lo que podríamos llamar la sabiduría y el humanismo, o entre el "aprender a aprender" y el "aprender a vivir". (González Lucini, 2001:42)

Educar bajo esta perspectiva amerita:

- El compromiso del centro educativo impulsado por el liderazgo de su equipo directivo
- Una adecuada formación docente
- Una propuesta curricular integradora que sea el resultado de la consulta a todos los sectores de la comunidad educativa (docentes, padres y representantes y alumnos)
- Apoyo familiar para que la escuela y el hogar ejerzan su influencia de manera conjunta.

La educación para fortalecer los valores ciudadanos puede perfectamente ser un modelo central de integración entre las asignaturas. Para ello los profesores deben emprender nuevas estrategias que favorezcan el desarrollo de competencias esenciales en una sociedad democrática. Sobre este aspecto, Camps y Giner (1998) en *Manual de Civismo* resaltan unas ideas claves en torno al ejercicio de la ciudadanía:

- El ciudadano se debe a la ciudad, por lo tanto no basta con cumplir con nuestras responsabilidades individuales: es necesario abocarnos a lo público. Por ello el civismo es una asignatura pendiente de las democracias liberales, las cuales se enfocaron más en resaltar lo individual que el interés común.
- La fiebre consumista y el aumento de la xenofobia y de la discriminación étnica son serias amenazas de la cultura ciudadana contemporánea. En ambas experiencias el concepto de hombre y bien común ceden espacio a lo particular y a la no aceptación del otro.
- La democracia es el medio para que nuestra convivencia sea menos cruenta. El civismo no permite las respuestas ciudadanas que utilicen la violencia como medio.
- La democracia presenta dos tipos de lógica: comunitaria y de independencia. Los valores del buen ciudadano deben servir para la construcción del interés común.

- Ningún principio puede ser defendido sin medir sus repercusiones. El fin no justifica los medios y por esta razón cualquier tipo de fundamentalismo es rechazado por el ideario cívico.

Hoy en día educar en valores ciudadanos es prácticamente una necesidad compartida por casi todos los países del mundo, independientemente de los sistemas políticos, ideológicos y económicos existentes. En el caso venezolano, la legislación es abundante en lo concerniente a los deberes que tienen los principales agentes de socialización en la educación ciudadana. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece, en su artículo 102, el deber que tiene el Estado, en conjunto con las familias, de promover procesos de formación ciudadana de acuerdo a los principios presentes en la propia Constitución y las leyes. De la misma manera, el artículo 108 establece que "Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana de niños y jóvenes".

La Ley Orgánica de Educación (2009), en su artículo 9, estipula que los medios de comunicación social deben contribuir en la formación de individuos críticos para fortalecer la convivencia ciudadana. El artículo 15 destaca entre los fines de la educación: "desarrollar el potencial creativo de cada ser humano para el pleno ejercicio de su personalidad y ciudadanía". En el mismo artículo se describe a la escuela como espacio de formación de ciudadanía y de participación comunitaria. Igualmente, el artículo 17 plantea la corresponsabilidad que tienen la familia, la escuela, la sociedad y el Estado en el proceso de educación ciudadana y desarrollo integral de sus integrantes.

La Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente (1998) garantiza a los menores de edad el derecho a ser informados y participar activamente en su proceso educativo (artículo 55). El artículo 56 caracteriza el tipo de educación que tienen derecho a recibir los menores como aquella basada "en el amor, el afecto, la comprensión mutua, el respeto recíproco a ideas y creencias, y la solidaridad". Este aspecto, íntimamente relacionado con el valor de la tolerancia, es retomado en el artículo 93 referente a los deberes de los menores, en donde se especifica que éstos deben respetar la diversidad de conciencia, pensamiento, religión y culturas.

La LOPNA no se limita a crear normas punitivas en contra de instituciones educativas, docentes, padres y medios de comunicación social, sino que señala claramente la responsabilidad del Estado y del resto de la sociedad en un asunto tan importante como la educación integral de los menores. Esta ley representa un avance

importante en nuestra legislación ya que apunta a garantizar los derechos sociales de los más vulnerables. Su promulgación ha permitido enfrentar con mayor eficacia las diversas formas de explotación de menores y, a su vez, ha fortalecido el ejercicio de los derechos ciudadanos como la libertad de pensamiento, expresión y asociación, aspectos que la ubican a nivel de las legislaciones más avanzadas en materia de Derechos Humanos.

La Ley de Juventud (2002), en su artículo 26, reafirma las funciones educativas que tiene el Estado en lo concerniente a la promoción de una educación ética y ciudadana para la tolerancia, contra la violencia, por una cultura de paz, de resguardo y protección de los derechos humanos y ambientales.

3. Modelos de simulación de la Organización de Naciones Unidas

No cabe duda sobre la importancia que tiene la educación ciudadana en la legislación venezolana y de las responsabilidades que deben asumir las instituciones educativas sobre este particular. En este sentido, el desarrollo de la metodología de trabajo de los Modelos de las Naciones Unidas ofrece excelentes oportunidades para fomentar valores ciudadanos apegados a la legislación venezolana y a los principios defendidos por la Organización de Naciones Unidas. Todos formamos parte de la aldea global, en consecuencia existen problemas cuyas respuestas deben obtenerse mediante la búsqueda de consensos entre visiones diametralmente opuestas. La incorporación de algunos aspectos de la metodología MUN en el proceso de enseñanza-aprendizaje en el nivel de educación media beneficiará la formación integral de los jóvenes venezolanos.

Los modelos de simulación de la Organización de Naciones Unidas, conocidos con las siglas MUN (Model of United Nations), son eventos formativos en los cuales se utilizan normas y procedimientos de las Naciones Unidas para promover el debate plural sobre diversos tópicos presentes en la agenda de la organización. Se busca educar a los participantes en el respeto a la diversidad cultural y en técnicas de resolución de conflictos comúnmente abordados en los distintos comités de las Naciones Unidas y en su Asamblea General. En la actualidad los MUN se realizan tanto en ambientes universitarios como en instituciones de educación media. El objetivo central de este tipo de eventos es ofrecer experiencias formativas que permitan a los participantes comprender las distintas posiciones defendidas por las delegacio-

nes de los países que integran la organización, con respecto a los problemas de mayor relevancia de la comunidad internacional.

Los MUN funcionan con procedimientos de debate y resolución de conflictos utilizados en los órganos que integran las Naciones Unidas. Los participantes deben ajustarse a las normas establecidas en cada modelo para lograr acuerdos con el resto de delegaciones. Los resultados de estas experiencias formativas han permitido fortalecer el aprendizaje de los participantes en competencias básicas de investigación, oratoria, negociación y resolución de conflictos. La dinámica establecida en los modelos permite a los participantes conocer otras realidades mundiales distintas a su entorno inmediato. De la misma manera, los estudiantes logran analizar distintas visiones sobre problemas específicos de la humanidad, consolidando los valores de solidaridad, tolerancia y justicia.

Desde 1992 varias universidades del país comenzaron a participar en modelos de Naciones Unidas realizados en el exterior. Las delegaciones de la Universidad Central de Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Simón Bolívar y Universidad Metropolitana, han obtenido importantes premios en prestigiosos modelos como Harvard National Model of United Nations (HNMUN), Latin American Model of United Nations (LAMUN), National Model of United Nations (NMUN), entre otros. Esta participación internacional motivó a varias instituciones de educación media a organizar su propio modelo de las Naciones Unidas. Entre ellas: el Colegio Internacional de Caracas, el Colegio Santiago de León de Caracas, el Liceo Moral y Luces "Herzl-Bialik" de Caracas, el Colegio Santa Rosa de Lima de Caracas y el Colegio San Ignacio de Caracas.

Como en muchas otras partes del mundo, los MUN realizados en Venezuela se han constituido en experiencias exitosas de aprendizaje colaborativo para sus participantes y organizadores. En cada modelo existe un equipo docente que asesora todo lo referente a la planificación y ejecución del proyecto, sin embargo, son los propios estudiantes de años superiores y algunos egresados quienes asumen con mística y dedicación las tareas que hacen posible la puesta en marcha del modelo. Estos eventos permiten la formación integral de jóvenes en dos perspectivas: a) exigen que los participantes investiguen la posición oficial de los países y desarrollen habilidades de oratoria, negociación y resolución de conflictos. b) promueven el desarrollo de capacidades organizativas basadas en la autogestión entre los miembros del comité organizador.

Existen numerosos recursos impresos y electrónicos de apoyo para los jóvenes que participan en los MUN. De la misma manera existe en el país una amplia experiencia de participación en eventos nacionales e internacionales y de organización de modelos propios, aspecto de vital importancia para la formación de valores ciudadanos en el estudiantado de educación media. Sin embargo, dado el carácter extracurricular y voluntario de los MUN, estas experiencias están limitadas a pocos centros educativos que han participado en este tipo de prácticas innovadoras. En este sentido, uno de los retos que tiene el mundo educativo es incorporar la forma de trabajo de los modelos como estrategia pedagógica para desarrollar experiencias significativas de aprendizaje, que propicien el crecimiento personal de los estudiantes e incidan en el mejoramiento de los contextos sociales en donde éstos se desenvuelven.

4. Propuestas y recomendaciones

Los jóvenes que hoy en día cursan estudios en el nivel de secundaria son esperanza para la nación. El simple hecho de haber superado todos los obstáculos y limitaciones que impulsaron a buena parte de sus compañeros a abandonar los estudios formales es, en sí mismo, un extraordinario logro. Sin embargo, no basta con el éxito individual; es preciso fomentar el espíritu de cooperación, solidaridad y compromiso social para transformar significativamente su entorno inmediato.

Una de las fortalezas pedagógicas que tienen los modelos de simulación de las Naciones Unidas es su carácter práctico y dinámico para encontrar soluciones a problemas reales de la humanidad. En los MUN los estudiantes no pueden esperar pasivamente los conocimientos "eruditos" expuestos en una lección magistral; deben investigar, analizar y formular propuestas concretas para resolver retos del mundo de hoy. Este tipo de eventos educativos promueve aprendizajes significativos en los estudiantes, permite desarrollar competencias para el trabajo en equipo y estimula relaciones horizontales de aprendizaje entre estudiantes y entre éstos y sus profesores. Además, los temas abordados en los modelos favorecen la consolidación de valores ciudadanos tan necesarios en sociedades que atraviesan crisis en diversos aspectos.

Podrían organizarse eventos para discutir el problema eléctrico venezolano, la inseguridad, los problemas educativos, la escasez de viviendas, la deficiente calidad de la salud pública, entre otros aspectos. La búsqueda de soluciones a través de experiencias exitosas de otros países es un factor motivador para desarrollar capacidades

investigativas en el estudiantado y promover un mayor compromiso con las necesidades de la sociedad venezolana.

La vinculación entre el currículo impartido en las aulas de educación media y las experiencias educativas al estilo de los MUN puede realizarse. Las asignaturas de Ciencias Sociales, especialmente las cátedras de Formación Familiar y Ciudadana, Historia de Venezuela, Historia Universal, Instrucción Premilitar y Geografía Económica de Venezuela, poseen contenidos programáticos que pueden ser útiles para la búsqueda de soluciones a problemas nacionales e internacionales. Los profesores de estas asignaturas deben ponderar las posibilidades de innovación pedagógica existentes en los modelos de simulación de las Naciones Unidas.

Aunque la participación de las escuelas en los Modelos de Naciones Unidas ha aumentado de manera significativa en los últimos 5 años, la mayoría de los liceos del país son ajenos a este tipo de prácticas. Por esta razón, resulta pertinente promover una mayor participación en este tipo de actividades especialmente en planteles oficiales. También es importante promover la participación de los estudiantes venezolanos en competencias internacionales para aumentar sus niveles de competitividad, aprender de sus pares en otros países y conocer de cerca las realidades de otros pueblos del mundo.

Se sugiere que las direcciones de educación a nivel municipal y estadal estimulen la participación de los colegios en los modelos de simulación de las Naciones Unidas, especialmente de aquellos adscritos a sus respectivas dependencias. Estas dependencias podrían perfectamente organizar nuevos modelos de simulación o participar en los existentes; también se puede diseñar una agenda de acción social a nivel local para que los problemas más importantes de la comunidad sean debatidos por los jóvenes, procurando formular soluciones viables desde las propias instancias educativas.

La alianza con el sector empresarial resulta vital para la sustentabilidad de estos eventos formativos. Aunque la mayoría de los modelos son organizados a través de la autogestión, solo con el apoyo económico del sector privado venezolano y de posibles aportes de entes públicos podrán sumarse a los modelos estudiantes provenientes de instituciones educativas oficiales o subvencionadas por el Estado venezolano.

Bibliografía:

Albornoz, O (1989). *Juventud y educación en Venezuela: inserción y reproducción social*. Caracas: Cuadernos Lagoven.

Angulo, M. (1994): *Políticas de Juventud en América Latina: Evaluación y Diseño. Informe de Venezuela*. Caracas: Ministerio de la Familia.

Asamblea Nacional Constituyente (1999).*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Gaceta Oficial N°5.453 Extraordinario 24 de Marzo de 2000.

Asociación de Universidades de la Compañía de Jesús en América Latina (2011). *La Cultura Juvenil en las Universidades de AUSJAL*. Caracas: UCAB.

Camps, V. y Giner, S. (1998). *Manual de Civismo*. Madrid: Editorial Ariel.

Castro, G (2005). "Los jóvenes y la vida cotidiana: Elementos y significados de su construcción". *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 14, enero-marzo 2005.

Congreso de la República (1998). *Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente*. Caracas: Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°5.266 Extraordinario- Fecha 02 de octubre de 1998.

Corporación Latinobarómetro (2010). *Informe 2010*. Santiago de Chile: Banco de Datos en Línea. Tomado de www.latinobarometro.org el 16 de mayo de 2011.

González, F. (2001). *La Educación como tarea Humanizadora*. Madrid: Anaya, S.A.

Capítulo IV

La educación y el trabajo

Educación técnica y formación profesional

Guillermo Rodríguez Matos
Pedro Esté

1. El contexto

La globalización ha agudizado la necesidad de competir para poder establecerse con éxito en los mercados. Este esfuerzo por ser competitivos, obliga a que las empresas se conviertan en centros de innovación y de mejora continua. Requiere, asimismo, que los trabajadores tengan la posibilidad de estar permanentemente a tono con la evolución tecnológica del trabajo para ser ellos, a su vez, más creativos y eficientes.

La inversión que una sociedad haga en la calificación, reciclaje y perfeccionamiento continuos de su mano de obra es condición determinante para poder insertarse favorablemente en una economía globalizada.

En el caso de América Latina y el Caribe, el crecimiento económico generó en 2010 empleo u ocupación para cerca de 1,2 millones de personas adicionales, mientras que el desempleo afecta a 16,9 millones de hombres y mujeres de la región (OIT, 2010). Hay 104 millones de jóvenes entre 15 y 24 años de los cuales un 21%, no estudia ni trabaja; solo estudia uno de cada tres jóvenes, mientras que el 13% estudia y trabaja. La tasa de desempleo de este grupo suele ser dos a tres veces la tasa promedio y su vulnerabilidad en el mercado de trabajo es alta.

Los trabajadores de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME), sumados a los independientes, representan casi dos tercios del empleo total y 80 % del empleo privado en América Latina; su contribución al PIB se ha calculado entre 30 y 40% (en países con información disponible). La escolaridad de sus trabajadores tiende a ser baja; la OIT estima que el 75,9% de los ocupados de las MIPYME tiene

como máximo nivel alcanzado la escuela secundaria incompleta lo cual explica, en gran parte, la baja productividad de estas empresas.

Es necesario promover en las MIPYME la aplicación efectiva de los derechos laborales, mejores salarios y oportunidades para el desarrollo de capacidades laborales y organizativas, acceso a la protección social así como el fortalecimiento de instancias de diálogo social. Estas oportunidades para el desarrollo de capacidades laborales se obtienen en gran parte a través de la Educación Técnica (ET) y la Formación Profesional (FP).

La situación por la que atraviesan la ET y la FP en América Latina y el Caribe puede resumirse en los siguientes aspectos:

- Una de las mayores tensiones que se advierte radica en la falta de sincronización entre los esfuerzos de los sistemas educacionales y las necesidades del mundo laboral.
- La superación de las inequidades sociales en el sector educativo aún dista mucho de considerarse satisfactoria.
- El progresivo distanciamiento entre la oferta de servicios educativos y la satisfacción de las demandas del conglomerado social.
- Las debilidades operacionales de estas modalidades formativas se aprecian asociadas a una crónica insuficiencia de recursos para atenderlas.
- Otra gran tensión radica en las ofertas educativas. Específicamente en si estas deben diseñarse desde las competencias, cuya adquisición y desarrollo exige el mundo laboral, o desde las capacidades que las personas necesitan para llevar adelante una vida plena e integrarse eficazmente en la sociedad que les toque vivir.

En la República Bolivariana de Venezuela, el desempleo subió para jóvenes y adultos, aunque con mayor vigor en los primeros que en los segundos. Al igual que las mujeres, los jóvenes integran el grupo más vulnerable frente a los ciclos económicos, además de ser los más afectados por el desempleo.

Desempleo en Venezuela (año 2010)

Hombres	Mujeres	Total	Entre 15 y 24 años	Más de 25 años
8.4 %	9.5 %	8.8 %	18 %	6.8 %

Fuente: Panorama Laboral 2010 para América Latina y el Caribe, OIT.

En su publicación *El Reto Demográfico en Venezuela*, la profesora Anitza Freitez menciona algunos datos que pueden servir de orientación para identificar zonas y poblaciones que deben ser consideradas con prioridad al momento de establecer políticas y estrategias de atención en formación y capacitación:

- 9 de cada 10 habitantes, en la Venezuela actual, residen en zonas urbanas.
- 70% de la población urbana se localiza en las ciudades principales (50.000 y más habitantes).
- Este alto crecimiento urbano impulsó considerablemente la demanda de bienes y servicios básicos.
- Casi 8 millones de jóvenes entre 15 y 29 años están escasamente atendidos por las políticas de educación, salud y empleo.
- Sólo el 60% de la población de 15 a 19 años logra concluir los nueve grados de escolaridad básica.
- Hasta el año 2007, sólo 3 de cada 5 jóvenes entre 20-24 años habían concluido la secundaria.

Adicional a los grupos que tradicionalmente atienden estas modalidades formativas (ET y FP), un grupo poblacional que probablemente requerirá complementar su formación lo constituyen las personas atendidas por la Misión Ribas (hasta 2005, tan solo 25.183 egresados de esta Misión se habían inscrito en la Misión Sucre).

Si consideramos que (según el INE), se ha producido una caída del 36% del parque industrial y se han perdido más de 300 mil empleos, cualquier iniciativa de desarrollo de las ofertas formativas para el trabajo, debe ir de la mano con un desarrollo de la actividad empresarial y las iniciativas de emprendimiento, y por ende de la creación de nuevas fuentes de trabajo no precario.

2. La educación técnica (ET)

Es la preparación formal para un trabajo calificado en un área tecnológica especializada. Enfatiza la adquisición de competencias propias en determinadas áreas técnicas, persiguiendo que el estudiante opte en el futuro inmediato por estudios superiores en áreas afines, que le permitan profesionalizarse en un campo determinado.

Los técnicos egresados de las antiguas Escuelas Técnicas -al desaparecer estas- fueron sustituidos por los técnicos medios egresados del Ciclo Diversificado; pero la percepción generalizada de la Educación Media Diversificada y Profesional como un simple trámite para acceder a la Universidad, no ha logrado captar el interés de las poblaciones estudiantiles hacia menciones profesionales, manteniéndose la preferencia de la mención Ciencias como símbolo de estatus y puerta de entrada a las profesiones más valoradas socialmente.

Las instituciones de educación media (Ciclo Diversificado) enfrentan desafíos que deben ser abordados con miras a mejorar su calidad:

A. Grave escasez de docentes de matemática y ciencias naturales. Por esta carencia, a los alumnos se les exoneran esos estudios, lo que significa que se gradúan sin la preparación adecuada en estas áreas.

B. Serios problemas institucionales que no sólo afectan negativamente la calidad académica, sino la formación integral de los adolescentes, tales como:

- Incumplimiento de los docentes fijos y alta proporción de docentes por hora que pasan poco tiempo en los planteles, no tienen sentido de pertenencia y están poco integrados a la comunidad escolar.
- Deterioro de la infraestructura (pese a importantes inversiones ocasionales en reparaciones) por falta de mantenimiento, vandalismo estudiantil y poco valor dado a la preservación de la cosa pública por la comunidad escolar.
- Horarios escolares incómodos para los alumnos, hechos en función de las agendas de profesores que entran y salen de los planteles y no diseñados para darles a los alumnos una experiencia escolar integral (clases + actividades extracurriculares + espacios para la orientación y el estudio).
- Violencia estudiantil.

En septiembre de 1999 el Ministerio de Educación y Deportes promulgó la Resolución Nº 177 que decretaba la Reactivación y Modernización de las Escuelas Técnicas Robinsonianas como "Proyecto Bandera". El proyecto se sustenta operativamente sobre cuatro focos de atención u objetivos fundamentales, tales como: la transformación curricular, la dotación, la actualización docente y el mejoramiento de infraestructura en la planta física.

Las proyecciones que se establecieron para el lapso 2004 – 2008, fueron:

Matrícula de Escuelas Técnicas: Incorporación de 241.512 alumnos

Escuelas Técnicas: Creación de 385 planteles

Reactivación y modernización: 300 Escuelas Técnicas

Actualización: 7.700 docentes

Incorporación: 470 planteles al proyecto pedagógico comunitario

Sin embargo, no se dispone de información oficial que permita calibrar el cumplimiento de tales metas.

La Educación Técnica requiere y necesita un alto nivel de calidad que debe estar estrechamente relacionado con el nivel universitario, en particular con las ingenierías y las ciencias aplicadas (Física, Química y Matemáticas), para lograr así el doble propósito de asegurar fundamentación científica y metodológica y otorgarle el estatus académico y social a esta formación.

Entre las recomendaciones que se sugieren para el desarrollo de la ET, tenemos:

- Incorporar contenidos de oficios industriales en el segundo y tercer años de educación media, como contenidos adicionales. Porque es muy importante la formación vocacional temprana, como un insumo para la definición del proyecto de vida de adolescentes y jóvenes, para que los alumnos puedan realizar actividades prácticas en empresas, a través de convenios. Al egresar del tercer año de la educación media, el estudiante podría ingresar a una Escuela Técnica para completar su formación a nivel de Perito o Técnico y tendría posibilidades de incorporarse al mercado laboral.
- En el caso de la educación Media Diversificada, la formación que allí se ofrece se asemeja más a una formación vocacional o pre-técnica que a una formación tecnológica, esto no implica que esta formación vocacional deba sustituirse por una

profesionalizante. Una formación vocacionalizada tiene valor propio, de ser bien implementada puede ser más interesante y significativa para los alumnos que las tradicionales menciones en ciencias o humanidades, ya que a los adolescentes les gusta entender "para qué" estudian. La mención Ciencias, en la educación Media Diversificada, debería sustituirse con varias menciones tecnológicas que hagan el currículo más interesante para los alumnos y más relevante para los tiempos actuales. Una posibilidad sería organizarla alrededor de algunas grandes categorías relevantes en Venezuela, como por ejemplo: sistemas de información digital, electrónica, infraestructuras digitales, programación, estructuras, diseño industrial, máquinas, biotecnología. El *Technology education curriculum* de Nueva Zelandia es un buen modelo en este sentido.

- Igualar la duración del diversificado técnico y la duración de las menciones tradicionales del ciclo diversificado.
- Ampliar una oferta de buena calidad en especialidades relacionadas con las tecnologías de la información (tecnología de la computación, informática, tecnología de la comunicación) y otras especialidades de acuerdo a la demanda laboral.
- Idealmente el currículo de un diversificado debería estar integrado con el currículo de las carreras tecnológicas universitarias. De manera que en un lapso de 2+2 años (2 años de diversificado + 2 de educación superior) o 3+2 años los estudiantes reciban una formación técnica muy sólida.
- Formar Técnicos Medios con apoyo de empresas públicas y privadas. Se deberían diseñar (Min. Educación e INCES) carreras especializadas de acuerdo a necesidades de mano de obra de las empresas privadas e instituciones públicas que participan en la experiencia y de los planes de desarrollo del país. Estos diseños deberían contener elementos técnicos de la especialidad, elementos de integralidad y las materias correspondientes de la educación formal. La formación se realizaría dentro de la empresa o la institución con una carga importante de actividades prácticas. En este modelo, para el caso de personas con conocimientos previos y experiencia laboral, debería funcionar la acreditación de estos aprendizajes. En el país existen modelos de acreditación académica de los aprendizajes por experiencia. Un ejemplo es la experiencia CEPAP de la Universidad Experimental Simón Rodríguez (UNESR).
- Debe ampliarse, como requisito académico, la realización de las pasantías con el debido estímulo económico que cubra los gastos fundamentales del estudiante de

secundaria y Educación Superior en esa etapa. Asimismo el sector oficial deberá establecer políticas públicas que incentiven la contratación de jóvenes para su primer empleo. Estas políticas deben ser de incentivos y no compulsivas.

3. Formación profesional (FP)

Es la acción de impartir sistemáticamente contenidos teóricos y prácticos de una ocupación o parte de ella, con el fin de calificar a las personas para la vida profesional. Destinada a descubrir y desarrollar aptitudes para una vida activa, productiva y satisfactoria.

De acuerdo al Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en Formación Profesional (CINTERFOR), la Formación Profesional es la acción destinada a descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria, y en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual y colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos. Debe satisfacer las necesidades de formación de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica, y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad.

Aunque la Formación Profesional también se refiere, obviamente, a la impartida en el nivel superior del sistema educativo, en este caso destacaremos el enfoque dirigido a la formación para el empleo inmediato de acuerdo a las exigencias de los sectores productivos, replicando situaciones reales de trabajo desde el primer día de actividades. Actualmente, la FP está casi totalmente en manos del sector privado (empresas y ong´s). Tiene grandes inconvenientes por la baja calidad de los estudiantes que egresan de la educación formal (básica y media).

En cuanto al INCES (anteriormente INCE), la principal referencia en Formación Profesional de este tipo en el país, muchos de las personas consultadas coinciden que se ha alejado de sus objetivos de formación y de su vinculación con las instituciones similares en la región y del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en Formación Profesional, CINTERFOR. El INCES y las Misiones se dedican actualmente a formar juventud desocupada y adultos no escolarizados. Si bien esta es una labor muy importante, debido a la gran cantidad de jóvenes y adultos en esta condición, que constituye un gran problema social, en muchos casos

la calidad de la formación recibida no satisface el nivel de competencia requerido por el sector formal de la economía.

3.1.- Aspectos para mejorar la calidad y pertinencia de la FP en Venezuela

- Los Centros de FP deberían apoyar a la educación media diversificada en la educación para el trabajo, incluyendo algunas competencias de oficios como una manera de encauzar al joven hacia la FP.
- Crear gremios por oficios (carnetizar, registrar a sus miembros, establecer tarifas únicas), esto daría estatus a los oficios.
- Debe haber carrera dentro de la FP con certificación por niveles (albañil, carpintero) que esté a la par de las carreras en educación formal y con las mismas consideraciones y posibilidades de pasar a la Educación Universitaria (por ej.: Auxiliar de Contabilidad a Auditor). Se debe pensar en la acreditación y en la experiencia para el ascenso en la carrera.
- Hasta ahora, sólo los TSU y licenciados universitarios son considerados como profesionales. Debería existir en FP un nivel de Maestro de Oficio con la misma consideración social y económica que un ingeniero. El título debe reconocerlo como profesional en el oficio.
- Darle prestigio a la FP, que se ofrezca a los jóvenes como alternativa de ascenso social con mayor rapidez que las carreras universitarias.

3.2.- El personal docente y directivo de las instituciones y centros de FP

- En la actualidad se presenta una carencia importante de personal de instructores de oficio a nivel nacional. Esta carencia está siendo solventada de alguna manera por personas con algún conocimiento empírico del oficio, sin preparación metodológica que no garantiza niveles mínimos de calidad en la formación.
- El organismo que asumía la responsabilidad de la formación de instructores de oficio con una aceptable preparación técnica y metodológica era el INCE, pero esa labor fue decayendo a partir de inicios de la década pasada hasta llegar al punto de casi desaparecer.

- Dentro de las acciones que se recomiendan para solventar esta carencia está la de formar docentes con experiencia en los sectores productivos; deben pasar por un proceso exigente de selección; podrían laborar como instructores colaboradores a tiempo parcial o a tiempo completo, con remuneración acorde y actualización permanente (pasantías en las empresas). La experiencia en el mundo laboral es indispensable. La remuneración como docente o directivo en la FP debe ser equivalente al trabajo ejercido en la profesión u oficio correspondiente en el campo de trabajo. Como ejemplo, en el Instituto Técnico Jesús Obrero, así como en otras instituciones, se da una modalidad donde ex alumnos de la institución que están insertos en el campo laboral, colaboran como docentes voluntarios.
- La formación de los instructores de FP debe ser integral, aparte de fortalecer los conocimientos en el oficio y en metodología pedagógica, deben reforzarse otros contenidos, entre ellos incorporar actitudes positivas hacia el trabajo y para la vida. En el caso de los Instructores Colaboradores (dedicación parcial, contratación eventual en caso de una necesidad específica de formación), es indispensable que previamente hayan recibido un componente docente. Se necesita más gente como instructores/facilitadores, más allá que los educadores de profesión. Se requiere una visión más flexible en cuanto a quien puede enseñar. Como ejemplo de esto se pueden citar experiencias interesantes de jóvenes formando a jóvenes en distintas áreas.
- Una vez formados y trabajando como instructores, se debe establecer una política de actualización técnica periódica con apoyo de los sectores productivos. En el Centro de Formación Profesional Jesús Obrero de Guacara, estado Carabobo, en época de vacaciones, los docentes del centro efectúan pasantías en las empresas del sector, lo que les permite familiarizarse con nuevos procesos y tecnologías.
- Hay que formar instructores especializados para la atención de población con características especiales: personas con discapacidad, personas privadas de libertad, personas con adicción, otros tipos de población en situación de vulnerabilidad.
- En el caso del personal directivo, se recomienda profesionales en el área de educación con competencias gerenciales y experiencia acumulada preferiblemente como docentes de FP, con méritos reconocidos y que reciban previamente la formación para el cargo directivo a desempeñar. La Gerencia Educativa debe tener las competencias para liderizar, dirigir y motivar a sus docentes.

- Hay coincidencias en la importancia de crear un Centro Nacional de Formación de Docentes y Directivos de FP, con participación del Estado, empresas y ong´s, con el apoyo inicial de la cooperación internacional (BID, BM, Unión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo AECID, Sociedad Alemana de Cooperación Internacional GTZ, CINTERFOR/OIT, SENA, SENAI, otros) que puede proveer instructores formadores de oficio de gran experiencia, quienes se responsabilizarían en la formación de los primeras cohortes de instructores / formadores nacionales.

3.3. Accesibilidad y cobertura

- La FP hay que llevarla al lugar en que se necesite a través de diferentes medios: unidades móviles rodantes, cursos virtuales, teleconferencias, con el uso de las nuevas tecnologías.
- Para mejorar la calidad de los egresados y facilitar el acceso de los jóvenes a la FP, es fundamental fortalecer la educación básica y media; la experiencia con el bajo nivel actual de la educación básica y media, obliga a las instituciones de FP a dedicar tiempo y recursos a la nivelación en base a conocimientos aplicados, comportamiento y valores.
- En las noches aprovechar los espacios en los Centros de FP para cursos a trabajadores activos: especialización, complementación, perfeccionamiento, reconversión.
- Rescatar los Programas Móviles: los gobiernos locales y regionales facilitarían los medios de transporte y la ubicación de espacios y locales apropiados.
- Aumentar cobertura y accesibilidad a través de la formación a distancia, en especial con el uso de Internet, e-learning y cursos semipresenciales con uso de computadores (a través de You Tube, se tiene acceso a videos educativos en diversas áreas). En nuestro país, 60% de la población joven que son internautas son de las clases sociales D y E. El uso de la tecnología puede reducir considerablemente los costos de la formación en lugares remotos donde se dificulta la formación presencial.

- Hay que proporcionar FP de acuerdo a la demanda de cada región y formar al recurso humano que sea necesario. Hay que investigar con los sectores económicos para alinear demanda con oferta.
- Instrumentar estrategias para la atención de poblaciones en situación de desventaja social (jóvenes y mujeres) y con características especiales (personas con discapacidad). En este sentido hay que trabajar en alianza con las instituciones públicas y privadas especializadas en estos temas.

3.4. Las instituciones de FP y sus centros de formación: infraestructura, equipamiento, oferta formativa

- Los centros de FP, además de formar, deben ser a la vez centros de producción y servicios para estar actualizados en la formación que imparten (actualización permanente de la oferta de formación); estar al día con lo que está en el mercado. Establecer convenios nacionales e internacionales para la renovación de su equipamiento didáctico.
- Mejorar la articulación entre centros de FP, sectores productivos y oficinas de intermediación laboral.
- La oferta formativa debe estar dirigida no sólo a trabajadores dependientes, sino también a los emprendedores. Considerar la actualización de los egresados y trabajadores en general.
- Es importante para mejorar la oferta y la calidad formativa, la actualización de los equipos didácticos y, a través de pasantías y alianzas con las empresas, utilizar sus equipos y maquinarias para completar la formación.
- Debe existir un itinerario de FP. El nivel más alto, Maestro Industrial, debe ser equivalente al Técnico Superior Universitario. Establecer salidas intermedias que egresen personal con competencias específicas para desempeñar trabajos de complejidad media.
- Incorporar los cursos de Inversión Social (cursos de corta duración para personas desocupadas y en situación de vulnerabilidad), financiados por las empresas en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial. A través de Consejos Consultivos conformados por autoridades de las instituciones de FP, empresarios, representantes de instituciones públicas locales y nacionales y actores del tercer sector,

determinar qué tipos de cursos de Inversión Social hay que instrumentar (en base a la realidad de cada zona, buscando posibilidades de empleo inmediato).

- Si la FP quiere ser exitosa (evitar deserciones) debe trabajar con equipos multidisciplinarios: orientadores, sicólogos, otros.
- En cuanto al uso de las nuevas tecnologías, significan un reto constante en la formación. Se deben crear redes informativas y de tecnología donde el participante o futuro profesional se vea involucrado y corresponsable, donde no haya dominio de información sino horizontalidad y donde todos estén en capacidad de responder a las exigencias de una nueva educación, dominando las tecnologías y teniendo acceso a ellas en su propia casa y en los centros de formación.
- El desarrollo de las tecnologías de la comunicación permite incorporar o posibilitar el empleo de metodologías como el aprendizaje distribuido y otras estrategias: el uso del video, la enseñanza asistida por el computador, el uso del correo electrónico, la conexión de escuelas a redes informáticas.
- En relación al aprendizaje de adolescentes, se debe realizar una revisión de la edad límite, porque muchos jóvenes (14 a 17 años) no están preparados (madurez) para asumir la responsabilidad de un trabajo y en el caso de algunos oficios, se requiere la mayoría de edad. Igualmente deben ofrecerse varias opciones (modalidades) para facilitarle a las empresas el cumplimiento a la ley, en beneficio de los aprendices.

3.5. Financiamiento

- La empresa privada que es la que recibe el beneficio de la acción capacitadora, en especial con el Programa Nacional de Aprendizaje, tiene que verlo como una inversión (empresa + aporte de los trabajadores).
- El Estado debe aportar en dos sentidos: dando incentivos y estímulos a las empresas para que formen a su personal, así como para la construcción, dotación y mantenimiento de Centros de Formación.
- Se deben asumir los cursos para Juventud Desocupada a través de la Responsabilidad Social Empresarial.
- Los participantes de los cursos deben colaborar con la limpieza y mantenimiento de los Centros de FP.

- En la medida que los Centros de FP se conviertan en centros de producción y de servicios (sin que esto vaya en detrimento de la calidad de la formación), generarán recursos que contribuirán con su autosostenibilidad.
- Tomar en cuenta la cooperación internacional como posible fuente de financiamiento para proyectos de equipamiento, innovación, recurso humano especializado.

3.6. Articular sistémicamente la Formación Profesional en Venezuela

- Se debe retomar la idea de la creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional, que funcione más por demanda que por oferta, integrado por las instituciones de FP públicas y privadas con cierta autonomía de acción. El sistema debe estar coordinado por una instancia conformada por representantes del Estado, las empresas, los trabajadores organizados/sindicatos y las mismas instituciones de FP del sistema, y se debe procurar la participación de diversos actores sociales. La OIT/CINTERFOR recomienda que el tripartismo no sólo tiene que darse en los órganos directivos de las Instituciones de FP, sino también en la conformación de instancias a nivel sectorial, local e inclusive en los centros de formación. Es importante considerar la descentralización (instituciones regionales autónomas cuyas acciones obedezcan a realidades regionales y locales), y la sectorización (instituciones de FP especializadas para atender áreas estratégicas para el país, por ejemplo: petróleo y energía, hierro, acero, aluminio, agricultura, otras). El sistema de FP debe estar muy vinculado a los diferentes organismos empleadores públicos y privados.
- Debe procurarse una integración cada vez mayor entre los Centros de Formación (CF) y las empresas. Considerando que los CF no siempre proporcionan las realidades y exigencias presentes en el lugar de trabajo y que, por otra parte, la tecnología de punta se encuentra en la empresa con los equipos y los recursos tecnológicos de última generación. Esta integración debe entenderse como un camino de dos vías por el que transitan, en un sentido, estudiantes y profesores de los CF para experimentar la realidad empresarial laboral y, en el sentido inverso, los empresarios y técnicos para conocer y apoyar la preparación de quienes se incorporarán a sus talleres, laboratorios y sitios de trabajo. (Los Institutos Universitarios Tecnológicos de Francia, los CEGEP de Canadá, así como los talleres-escuela en Alemania, dan cuenta de esta realidad).

- Hay que instrumentar procesos de planificación estratégica a mediano y largo plazo, que estén alineados con las políticas de desarrollo del país y que tomen en cuenta la oferta y demanda laboral. Esto permite orientar esfuerzos y recursos para las acciones de formación y capacitación en todos los ámbitos y así poder incorporar elementos de evaluación y seguimiento que proporcionen información válida para la retroalimentación de los procesos.
- Definir mecanismos de integración (puentes) entre la educación formal y la formación profesional que den la posibilidad de establecer niveles en la FP que permitan a los participantes de los niveles altos, proseguir sus estudios superiores. Igualmente, se establecerían salidas ocupacionales en los diferentes niveles, incluyendo las iniciativas de trabajo independiente (emprendimientos).
- Establecer mecanismos de integración e intercambio con instituciones de FP de otros países de la región (Brasil, Colombia, México, Chile), ya que el intercambio constante de conocimientos, experiencias y cooperación contribuyen a la actualización permanente y abren posibilidades a la movilidad geográfica de los egresados de las instituciones de FP entre los países. Adicionalmente vincularse con organismos internacionales como CINTERFOR, OIT y el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional de la Unión Europea CEDEFOP/UE. Además considerar la posibilidad de convenios internacionales para el financiamiento de proyectos en FP (equipamiento, apoyo de especialistas, asesoría técnica, pasantías, otros) con organismos tales como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD), Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ), Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), Corporación Andina de Fomento (CAF).
- A mediano y largo plazo, implementar un Sistema de Competencias Laborales como un enfoque integral de formación que desde su inicio conecta el mundo del trabajo y la sociedad en general, con el mundo de la educación. La implementación integral de un Sistema Nacional de Competencias no se alcanza a corto plazo, se debe desarrollar una nueva cultura de trabajo, concretar un acuerdo social referido a políticas productivas y de empleo. En el caso de la definición de estándares de competencias laborales, que es un proceso que requiere de mucho tiempo, se puede recurrir a la red que promueve OIT/CINTERFOR, en cuya base de datos se encuentran más de 6.000 estándares de competencia laboral

identificados y validados por las Instituciones de Formación Profesional de la red en numerosos sectores productivos, también los de otros países fuera de la región latinoamericana.

- Existen en el país experiencias exitosas en materia de ET/FP promovidos por el sector privado que se han constituido como instituciones y ong´s sin fines de lucro. Estas instituciones se financian a través de distintos mecanismos: apoyo del sector privado, de la Iglesia, fondos multilaterales y en casos también con fondos del sector oficial. Estas iniciativas han cumplido por años una importante labor que hay que potenciar y multiplicar para captar mayor cantidad de jóvenes y darles formación técnica en oficios productivos, de manera de acercarlos al mundo del trabajo y mejorar sus posibilidades de empleo y emprendimiento en distintos sectores de la economía nacional. Ejemplo de algunas de estas instituciones son: Fe y Alegría, Jesús Obrero, Escuela Don Bosco, INVECAPI, Fundametal, CEVAC, Superatec, entre otras. Se deben tomar en cuenta estas experiencias para potenciar su crecimiento, extensión y multiplicación, aportándoles mayor apoyo financiero público y privado.

Bibliografía

Agudelo Mejía, S. (2002). *Alianzas entre formación y competencia*, CINTERFOR/OIT, Montevideo.

Briasco, I.(2002). *¿Hacia dónde va la Educación Técnico Profesional en América Latina?* www.fundacion.uocra.org/documentos/recursos/articulos/

Cejas, Magda. (2007). *La formación profesional en América Latina ¿Un factor clave para el desarrollo de los países* http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/25139/2/articulo4.pdf

CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.

CEPAL/OEI (2010). *Metas Educativas 2021: La Educación que queremos para la Generación de los Bicentenarios,* Madrid.

CINTERFOR/OIT (2001). *Formación para el Trabajo Decente*, Montevideo,

www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/xxxx/esp/index.htm.

XX Conferencia Iberoamericana de Educación Buenos Aires, Argentina, 13 de septiembre de 2010

XX Cumbre Iberoamericana bajo el lema "Educación para la Inclusión Social", Mar del Plata, Argentina, el 4 de diciembre de 2010.

Gallart, M. A. (2006). *La escuela técnica industrial en Argentina: ¿un modelo para armar?* CINTERFOR/OIT, Montevideo

Labarca, Guillermo. (2006). *Las Instituciones de Formación Profesional (IFP) en América Latina y el Caribe y las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC),* CEPAL

Ministerio de Educación y Deportes.(2004). *Escuelas Técnicas Robinsonianas*, Caracas.

Muniozguren Lazcano, María José. (2007). *Políticas de formación profesional en Europa de 2000 a 2010.* http://adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=222&Itemid=49

Pacheco, Martha (2011). *Red de Instituciones de Formación Profesional. Visión general de la Formación Profesional en América Latina. OIT/CINTERFOR,* Simposio sobre Formación Profesional, Managua

Vargas Zúñiga, F. (2004). *40 preguntas sobre competencia laboral,* CINTERFOR, Montevideo.

Capítulo V

Los educadores

Una agenda para la valorización de nuestros educadores

Tulio Ramírez

Introducción

El 25 de enero de 1873, sale de la población de Ibarra, en Ecuador, una carta suscrita por Manuel Pasquel, maestro y Director de una escuela de esa localidad, dirigida al Gobernador de esa entidad. Ella refleja lo que ha sido la vida del maestro latinoamericano, veamos:

> Señor Gobernador:
> Por mucho tiempo he desempeñado el amargo y fatigoso cargo de maestro, destino que sólo pueden obtenerlo los hombres sobre quienes pesa toda desgracia, y no tengan otra profesión para vivir. Mi juventud y mis fuerzas, Señor, me garantizan todavía para buscar mi vida de otro modo, tal vez sin los azares que me han acompañado hasta hoy; suplico a Usía., se sirva aceptar la renuncia de la escuela que ha estado bajo mi dirección, y que la propongo en forma, por serme necesario buscar ya mi independencia y el porvenir de mi familia; asegurando a Usía que me separo del empleo con la grata satisfacción de haber trabajado de algún modo, a favor de mi país natal, y haber prestado mis pequeños servicios en obsequio de la juventud ibarreña; siendo esta la satisfacción, que me honrará toda mi vida.

La situación planteada por el maestro Pasquel pareciera no haber variado con los años. Si indagamos más a fondo podríamos encontrar réplicas de lo expresado en esa renuncia en muchos de los países que conforman la región. Podría catalogarse como una rémora que ha acompañado la implantación y desarrollo de los sistemas educativos latinoamericanos, a saber, un aparato escolar que con sus vaivenes ha crecido incorporando cada vez mas a una población históricamente excluida de este beneficio, sin una política clara y consistente, por parte de los Estados, de valoración

y recompensa a los maestros, proporcional a la labor realizada. Por el contrario, la constante pareciera traducirse en la postergación intencionada del reconocimiento del importante rol que cumplen estos servidores públicos. Una razón de esta actitud podría venir dada por el hecho de que es relativamente reciente cuando este oficio adquirió estatus de profesión universitaria, al ser incorporada como opción de estudios en universidades y pedagógicos. Sin embargo, en comparación con otras profesiones, es de las peor retribuidas y menos protegida como área de ejercicio especializado. Esto contradice cualquier argumento que coloca el poco reconocimiento a esta labor solo en los albores de nuestra historia cuando era ejercida por voluntarios que ofrecían sus servicios como enseñantes a domicilio.

Por supuesto lo anterior es producto de la doble condición del docente, por una parte es un funcionario estatal al servicio del público y por la otra, producto de la imagen que históricamente se ha venido configurando, una especie de individuo modelo, dechado de virtudes y ejemplo para la sociedad. En el caso venezolano, como en el resto de América Latina, los educadores han sido objeto de un doble discurso por parte de su mayor empleador, el Estado. Este doble discurso pendular que va de los elogios a la diatriba, ha matizado esta relación desde hace muchos años.

1. El maestro venezolano: entre alabanzas y maltratos

Si hay un país en el cual el maestro es catalogado como el gran responsable de buena parte de lo malo que hacen sus habitantes, es Venezuela. Desde que el Libertador Simón Bolívar dijo que los pueblos marchaban al ritmo que marchara su educación, tanto los dirigentes como el venezolano común han encontrado en los maestros el chivo expiatorio perfecto para endosarle buena parte de la causa de nuestras desgracias como país y como pueblo.

En los discursos de salón, la figura del maestro se eleva hasta pedestales casi celestiales, se le endilgan responsabilidades de las cuales dependen el futuro y el progreso de la patria y se le ensalza de tal manera que para el oído común lo que faltaría es colocarlo en el santoral por sus cualidades casi milagrosas. Fuera de esos contextos protocolares, el maestro es tratado como un trabajador más bien de baja categoría, con poco empeño por hacer bien su trabajo, irresponsable, preocupado solo por dos cosas: por el depósito de la quincena y por trabajar lo menos posible. De entrada, y por esa suerte de imperativo categórico kantiano que lo ubica sin más

como culpable, se invierte la carga de la prueba, cada maestro debe probar que no es un maula para desvirtuar el estigma que le viene adosado por la sola condición de ser maestro.

Muchas han sido las ocasiones en las cuales se ha puesto en evidencia el doble discurso sobre nuestros educadores. En algunos documentos oficiales tomados al azar podemos constatar que se les ha concebido como "el modelo y ejemplo de la sociedad venezolana" (Resolución Nro. 12; 1983), sobre el cual recae la responsabilidad de "hacer hoy, los hombres del mañana". Tamaña responsabilidad va acompañada de una serie de requerimientos en cuanto al perfil profesional, no menos exigente, así el docente debe tener capacidad para conectar contenidos teóricos y experiencias prácticas, de integrar saberes de las distintas disciplinas (...) conocimiento pedagógico de los contenidos de instrucción y competencia en el área de conocimiento de su especialidad (...) conocedor de la realidad educativa y de sus relaciones con los factores económicos, políticos y culturales (...) consciente de sus responsabilidades, con actitud crítica, positiva y abierta a las posibilidades de cambio, y con espíritu de servicio, sólidos principios éticos, y ejemplo de educación ciudadana" (Resolución Nro. 1, 1996).

Se puede observar que las exigencias, requisitos y expectativas con respecto a la labor magisterial, colocan al docente como un profesional estratégico para el desarrollo del país, sin embargo quienes lo han ubicado en este pedestal a fuerza de elogios y de reconocimientos, son también quienes, con un lenguaje esquizoide, despotrican de estos profesionales cada vez que luchan por sus reivindicaciones laborales, tildándolos de sindicaleros e insensibles ante la responsabilidad que sobre ellos recae. Este doble discurso ha contribuido a crear una atmósfera poco favorable a los docentes. En este sentido desde la década de los 90, Javier Duplá advertía sobre esta visión satanizada del educador cuando señalaba que "se ha extendido la imagen de que el docente es un incumplido y un mal trabajador" (1999).

Ahora bien, en la mal llamada V República la situación no ha sido más ventajosa para los educadores venezolanos. El Presidente Hugo Chávez inaugura su relación con los maestros tratando de imponer el Decreto 1.011 en el año 2001, cuyo contenido era una providencia que le otorgaba a una figura administrativa novedosa, los supervisores itinerantes, la potestad de disponer la suspensión de los docentes adscritos a ellos, sin procedimiento administrativo previo. La reacción de los padres y representantes así como de la sociedad civil evitó que se impusiera esta

medida arbitraria. Luego de los acontecimientos de abril de 2002 y el paro de 2003, el gobierno de Chávez arreció su política de implantación del paralelismo sindical con el fin de quitar fuerza a las organizaciones de trabajadores no controladas por el sector oficialista. Esta política abarcó a las organizaciones gremiales del magisterio, creándose un sindicato paralelo que fue reconocido como interlocutor válido para la discusión del contrato colectivo con el Ministerio de Educación, pese a que su directiva no fue producto de elección alguna y a que la mayoría de sus afiliados fueron incorporados de oficio por las autoridades educativas, haciendo caso omiso a las denuncias realizados por los educadores.

Paralelamente al socavamiento de las organizaciones sindicales magisteriales deben señalarse los intentos de imponer el Diseño Curricular para el Sistema Educativo Bolivariano, entre los años 2007 y 2008. Los maestros venezolanos fueron amenazados con suspensiones si no acudían a los talleres de formación para la implantación de un Diseño Curricular que a todas luces perseguía el adoctrinamiento en torno a las ideas del socialismo del siglo XXI, contraviniendo lo estipulado en la Constitución Nacional con respecto a la naturaleza del Estado venezolano y los fines de la educación. La gran masa de docentes interinos, incorporados al sistema educativo en condiciones de precariedad laboral, fueron los que más de cerca sufrieron las presiones por parte de las autoridades educativas. Nuevamente la sociedad civil hizo sentir su presencia e hizo, con sus denuncias, que el Gobierno Nacional postergara tal decisión. Sin embargo, la resistencia por parte de los docentes ha hecho que el Gobierno acelere una novedosa estrategia de apartheid laboral por razones políticas, ya que desde hace varios años se está privilegiando la contratación de docentes graduados en la Misión Sucre en detrimento de los profesionales egresados de las universidades autónomas y los institutos asociados a la Universidad Pedagógica Experimental Libertador.

Pero no solamente los educadores venezolanos han sido objeto de presiones políticas y discriminación por motivos ideológicos. Desde el punto de vista salarial ha sido uno de los sectores profesionales más golpeados del país, ahora con el agravante de no discutir sus aumentos salariales a través de la convención colectiva ya que los aumentos recibidos en los últimos años se han generado de manera unilateral por parte del Ejecutivo vía decretos presidenciales sin cubrir, dicho sea de paso, las expectativas de estos trabajadores. Otro tanto sucede con los beneficios y los mecanismos de seguridad social. La calidad del servicio médico-odontológico prestado por el IPASME se ha venido a menos, bien por la política de apertura a la comunidad

sin potenciar sus instalaciones, colapsando el servicio, bien por la reducción de los aportes por parte del Gobierno. La oferta crediticia para compra de viviendas de este ente previsional se ha venido constriñendo, lo que ha repercutido sensiblemente en la calidad de vida de los docentes. Los seguros de Hospitalización, Cirugía y Maternidad tienden a tener una cobertura que no se compadece con los costos de la salud en el país, entre otras cosas por la situación de desabastecimiento y desinversión en los hospitales públicos. Ahora bien, esta situación se agrava luego de concluida la condición de docente activo por efectos de la jubilación. Las denuncias sobre el exagerado retardo en el cobro de las prestaciones sociales es una constante. Un docente puede percibir sus prestaciones, con suerte, cuatro o cinco años después de cumplido el trámite de jubilación. En términos generales un maestro en Venezuela percibe como remuneración por su trabajo un poco más del salario mínimo, lo que lo obliga a recurrir al doble turno con el consabido agotamiento físico y mental que el desarrollo de una doble jornada supone.

Pero no solo el maestro venezolano se encuentra en clara desventaja salarial con respecto a otros profesionales. Las condiciones en las cuales desempeña su trabajo son cada día más precarias. Las escuelas y liceos oficiales han venido sufriendo un claro deterioro de su infraestructura por la falta de inversión por parte del Estado. Desde finales de la década de los noventa no se han construido escuelas en el país al ritmo del aumento vegetativo de la población. Cada año se incorporan más niños al mismo número de escuelas, lo que hace que sea una calamidad para los padres y representantes conseguir cupo. Pero no solamente el problema es la falta de nuevas escuelas, son las condiciones de las que existen. En innumerables centros educativos oficiales no se cumplen los 200 días de clases por las constantes pérdidas de clases debido a falta de agua, baños inservibles, falta de pupitres y ni hablar de la desaparición paulatina de uno de los incentivos que consiguen muchos padres para enviar los hijos a la escuela, el Programa de Alimentación Escolar. A todas estas dificultades se le debe agregar la falta de recursos para el aprendizaje en las escuelas, lo que hace que maestros y estudiantes estén muy distantes de lograr cumplir con la meta de lograr competencias en el dominio de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

No se puede concluir el cierre de este apartado sin hacer referencia a la desprotección de la carrera docente desde el punto de vista jurídico. A diferencia de otras profesiones en Venezuela, a las cuales el Estado les ha reconocido y asegurado por medio de diversos instrumentos normativos el monopolio del ejercicio profe-

sional, en el caso de la profesión docente no ha sucedido así. Esto a pesar de que desde hace más de 20 años el número de docentes con título universitario ha ido creciendo sostenidamente. De acuerdo a la *Memoria y Cuenta* del ejercicio fiscal del año 2010 presentado por el Ministerio del Poder Popular para la Educación a la Asamblea Nacional, existían en Venezuela, tanto en planteles oficiales como privados, 494.634 docentes de educación inicial, primaria y secundaria, de los cuales el 79% poseía títulos a nivel de estudios superiores (p. 1429). Esta cifra, a pesar del evidente déficits de docentes en algunas áreas como matemática, física, química biología e inglés, supone un avance importante con respecto a la mitad del siglo XX, cuándo era necesario incorporar a las aulas a no graduados o profesionales de otras áreas para cubrir la demanda de educadores. Lo paradójico es que esta situación que coloca a Venezuela entre los países con más profesionales ejerciendo la docencia en los niveles pre-universitarios, no se ha traducido en un tratamiento digno por parte del Estado en lo que tiene que ver con los procedimientos de ingreso y ascenso en la carrera docente.

Durante la administración del Presidente Chávez se dejó de aplicar el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente (1991), instrumento jurídico que imponía transparencia en el ingreso, evaluación y ascenso de los docentes adscritos a dependencias del Estado. Se dejaron de realizar los concursos para el ingreso y la evaluación de méritos académicos para optar a niveles superiores en el escalafón docente y poder así aspirar a mejores remuneraciones. Más arriba apuntábamos que el ingreso se hace discrecionalmente y en atención a criterios discriminatorios, con el fin de favorecer a egresados de la Misión Sucre e instituciones de formación docente férreamente controladas por el Gobierno, en detrimento de los egresados de las universidades autónomas e institutos pedagógicos con cierto grado de autonomía en sus decisiones.

Ahora bien este mecanismo de ingreso está acompañado con la figura del interinato. Los docentes interinos, si bien poseen cierto nivel de estabilidad por estar ocupando cargos con partidas recurrentes, están en una situación precaria ya que no gozan de la estabilidad garantizada en la Constitución, ni de los beneficios que gozarían si fuesen docentes titulares. Según cifras presentadas en la *Memoria y Cuenta* del Despacho de Educación, para el año escolar 2009-2010, en el sector oficial laboraban 449.573 docentes, de los cuales 181.772 (40%) mantenían la condición de interinos (p. 1.439), lo que supone que de cada diez docentes, cuatro están bajo esta condición laboral. De mantenerse la política de jubilaciones de oficio e ingreso

masivo en condición de interinato, se podría prever que esta proporción tienda a aumentar en los próximos años, ya que ello permitiría cierto control político sobre docentes siempre temerosos por las condiciones de precariedad laboral en las que trabajan. Esta proporción de interinos, aunado a otros factores, podría explicar la casi inexistente capacidad de lucha por las reivindicaciones laborales que caracterizaron en otros tiempos al magisterio venezolano.

En este mismo orden de ideas, la novísima Ley Orgánica de Educación (LOE), impone que para que los docentes puedan aspirar a la titularidad o, siendo ya titulares, a los ascensos, deben ser sometidos a un proceso de evaluación, el cual, de acuerdo a lo señalado en el artículo 40 y en la 4ta. Disposición Transitoria de ese instrumento legal, supone no sólo la evaluación de los méritos académicos como lo establece el artículo 104 constitucional, sino también la evaluación de su "desempeño ético, social y educativo".

Pero, ¿qué significa el desempeño ético, social y educativo? La LOE no es clara en eso, por lo que se remitió a una posterior reglamentación sobre el ingreso y ascenso en la docencia que debía sancionarse tres meses después de promulgada la Ley. Dos años después de promulgada la LOE, este reglamento no se ha elaborado, por lo que, derogado por la vía de los hechos el Reglamento de Ejercicio de la Profesión Docente del año 2000, quedará a discreción de cualquier funcionario la definición de estos indicadores de mérito. Sin embargo, lo que pareciera estar claro es a quién corresponde hacer esas evaluaciones. El literal f, del numeral 2, correspondiente al artículo 6to de la LOE, señala que estas evaluaciones serán reguladas, supervisadas y controladas por el Estado a través de los órganos nacionales con competencia educativa, y se harán "en correspondencia con criterios y métodos de evaluación integral y contraloría social". Así, si bien el Estado regula, supervisa y controla estas evaluaciones, ellas no necesariamente serán realizadas por los pares, es decir por docentes con méritos académicos, sino por la participación comunitaria a través de colectivos internos y externos a la escuela, a quienes el Estado estimulará e incorporará en las tareas "atinentes a la formación, ejecución y control de la gestión educativa bajo el principio de corresponsabilidad" (Art. 19). Estos colectivos serán formados por el Estado "para efectos del cumplimiento de la contraloría social" (Art. 20). Queda claro pues que en un sistema educativo con más del setenta por ciento de docentes con titulación universitaria, la evaluación para el ingreso y ascenso no quedará en manos exclusivas de sus pares académicos, ni se evaluarán exclusivamente méritos académicos como lo establece la Constitución Nacional. Tal situación revela un alto

nivel de desprecio para con una de las profesiones más ensalzadas en los discursos oficiales.

2. Hablan los maestros

Uno de los mecanismos más idóneos y quizás el más utilizado en el mundo democrático para involucrar al magisterio en el diseño de políticas públicas dirigidas a ese sector profesional, es a través de los convenios colectivos firmados entre el Estado y los gremios magisteriales. En esas discusiones los docentes procuran las mejores condiciones posibles de trabajo, llegando a acuerdos mediante la negociación que se traducen en reglas de juego que van a regir la relación entre el Estado y los docentes por un tiempo determinado. Esas reglas de juego se convierten de hecho en políticas públicas para el sector en la medida en que las autoridades educativas las honren. De tal manera que para cualquier administración este sería un mecanismo expedito para calibrar las aspiraciones de los docentes, pero indudablemente no es la única. Los diseñadores de políticas públicas también cuentan con mecanismos tales como los lineamientos establecidos en la Constitución Nacional y los Planes de la Nación para el sector educativo en general y el sector docente en particular. Otra fuente de información es lo que acontece a nivel mundial en esa materia. La era de la informática y las nuevas tecnologías han interconectado al mundo y han hecho que las innovaciones y adelantes en todos los órdenes de la vida sean conocidos y compartidos en tiempo real. Así, cualquier medida o buenas prácticas en materia educativa que se lleven a cabo en cualquier parte del mundo, pueden ser conocidas y replicadas gracias a lo expedito de los intercambios en el mundo globalizado de hoy.

Por supuesto, solamente un gobierno autista es incapaz de escuchar las demandas de los diferentes sectores de la sociedad. En el caso de los educadores venezolanos está a la vista. Los conflictos laborales por demandas de salarios dignos, las denuncias por las pésimas condiciones de las escuelas y liceos, el clamor por un sistema de seguridad social que proteja al docente y su familia, son solo algunos de los muchos indicadores que cualquier gobierno tiene a la mano para darle contenido a un conjunto de políticas públicas que tengan como objetivo mejorar la calidad de vida del docente venezolano (Ramírez, 2006). Lo importante es entender que solo con un docente satisfecho con sus condiciones de trabajo y con el conjunto de beneficios que lo hagan sentirse reconocido como pieza importante del desarrollo educativo del país, es posible darle sentido de factibilidad a cualquier reforma o cambio con

miras a lograr los estándares de calidad reconocidos internacionalmente. Para tener una mejor educación no basta con mejorar y actualizar los diseños curriculares, ni con garantizar la inclusión, no basta inclusive con remodelar escuelas y dotarlas con los mejores y más actualizados recursos, es necesario tener un docente bien formado y, sobre todo, motivado, con ganas de dar lo mejor de sí, comprometido con lo que hace. Lograr esto va más allá de aumentar sus niveles de remuneración, cuestión de la cual no dudamos su importancia. Ir más allá supone diseñar e implementar una política integral dirigida a lograr que estos profesionales tengan las mejores condiciones posibles de trabajo. Que se dote a las escuelas de algo más de pizarras y tizas, que se garantice la seguridad social de él y su familia, que se le reconozcan sus méritos académicos para ascensos, que se le respete como trabajador, que se le garanticen oportunidades de crecimiento profesional, en fin, que se le trate dignamente.

¿Se siente satisfecho y motivado el maestro venezolano? Esta es una de las preguntas que debe hacerse todo aquel que pretenda hacer cambios profundos en nuestro sistema educativo. Para intentar dar respuesta a esa pregunta debemos observar, entre otros, algunos datos arrojados por dos investigaciones realizadas, una en el año 2006 sobre los niveles de satisfacción laboral de los maestros de Educación Básica en Venezuela, y la otra, en 2010 sobre la percepción por parte de maestros de Educación Básica sobre factores generadores de estrés laboral. Sólo se hará referencia a los resultados sustantivos de ambas investigaciones.

Lo interesante de la investigación sobre la satisfacción laboral de los maestros de Básica realizada en 2006 (Ramírez y D'Aubeterre, 2007) es que contrasta sus resultados con los obtenidos en una investigación similar realizada en 1996 (Ramírez, 1999). En ambas investigaciones se utilizó el mismo instrumento con el fin de verificar si había habido variación en el tiempo en cuanto a los aspectos considerados como generadores de satisfacción en el trabajo. Veamos los resultados más relevantes.

Para 1996 los maestros entrevistados se encontraban contentos con el reconocimiento social a su profesión, el ambiente de trabajo, el trabajo en sí mismo y con la autonomía en el aula de clase, e insatisfechos con los beneficios recibidos, las condiciones de trabajo y las remuneraciones; diez años después se mantienen porcentajes similares sobre los factores considerados como satisfactorios, pero con una variante, se le suma a los factores que provocan insatisfacción laboral, el referido a la autonomía en el aula, lo cual indica que el maestro venezolano no ha visto con buenos ojos la política de injerencia en el desempeño de las labores propias del ejercicio de su

profesión. Recordemos que uno de los elementos demarcadores entre una profesión y un oficio es precisamente la autonomía de juicio, vale decir, la facultad que tiene un profesional para prescribir, de acuerdo a un criterio informado, sobre materias inherentes a su área de competencia profesional.

Otros resultados interesantes fueron obtenidos en el estudio sobre percepción de factores generadores de estrés laboral en maestros de Educación Básica en Venezuela (Ramírez, D'Aubeterre y Álvarez, 2010). En ese estudio se evidenció que más del setenta por ciento de los maestros entrevistados percibieron como fuentes generadoras de estrés en el ambiente laboral los siguientes factores: la inseguridad en el lugar de trabajo, la polarización política del país, la remuneración, el discurso presidencial sobre educación, la implantación del nuevo diseño curricular para el Subsistema de Educación Básica, la ausencia de recursos para el aprendizaje en las escuelas, entre otros. Es curioso y llama la atención que, de los factores que más le generan estrés a los entrevistados sólo uno está ligado directamente a la actividad cotidiana en el aula de clases, es el referido a la no disponibilidad de recursos didácticos en los planteles.

Podremos estar de acuerdo en que estos resultados no han de sorprender a nadie y que reafirman lo que, por vía de *notitia criminis,* se conoce. Sin embargo, lo relevante y significativo de esta investigación, no fueron precisamente la identificación de estas fuentes de estrés; por el contrario, lo que más llama la atención son aquellos factores identificados como no generadores de estrés, es decir, aquellos que no preocupan a los maestros o por lo menos no están en el orden de sus prioridades.

El hecho de que más del sesenta por ciento de los maestros entrevistados hayan manifestado no estar preocupados por: el rendimiento de sus estudiantes, obtener mayor cualificación profesional con estudios de mayor nivel académico, actualizarse en cuanto a los contenidos de las asignaturas que dicta, adquirir competencias en el uso de las nuevas tecnologías, definitivamente revela una realidad preocupante.

Estos resultados lo que muestran es la presencia de un docente cada día más desmotivado y sin interés por tratar de hacer de manera eficiente su trabajo, ya que no visualiza en el horizonte posibilidades de crecimiento profesional y mucho menos reconocimiento a los esfuerzos invertidos por cualificarse.

Leamos parte de un mensaje enviado a través de las redes sociales por un maestro del estado Trujillo, el 17 de abril de 2011, a una organización sindical magisterial a propósito de la proximidad de la discusión del Contrato Colectivo con el

Ministerio de Educación. En el se muestra de manera clara la situación que viven muchos educadores venezolanos, veamos:

> Buenos días, mis estimados servidores. Veo con preocupación que ya comienza el conteo regresivo del vencimiento de la contratación colectiva y no se observa por el horizonte próximo, propuestas por parte de los sindicatos magisteriales sobre cuáles serán nuestras mejoras: (…), soy un docente del estado Trujillo -Boconó y la dirigencia de aquí es un absoluto caos. No se presentan propuestas serias ni existe un documento, un borrador donde los docentes por lo menos nos permitan soñar con mejoras académicas, económicas, sociales, deportivas y culturales. (…), nos tienen trabajando desde las 7 de la mañana hasta las 4 y 30 de la tarde con el mismo sueldo, sin comedor, y con el riesgo de que nuestra familia se muera de hambre o se nos enferme y nuestros hijos se nos mueran en nuestros brazos en un hospital público. Además, los que no tenemos vivienda, cancelemos más de 60% del ya exiguo sueldo en la mensualidad de nuestro techo donde solo comemos arepa con mantequilla o margarina para estirar el dinero para los pasajes. Además si hemos solicitado un crédito al IPASME, primero se acaba el mundo a que nos aprueben el crédito. Llegan las navidades y no podemos entregarle un obsequio decente a nuestros hijos, si es que los podemos tener, pues los docentes hemos llegado al límite post-moderno de no tener hijos para que no se nos mueran de hambre o desnutrición
> Y, ¿en qué país vivimos?, ¿en Somalia, Haití, Nueva Guinea? ¿Por qué los docentes tenemos que vivir en condiciones tan precarias? Dónde está el espíritu de lucha de nuestros docentes. Señores representantes de nuestro magisterio: es hora de enfrentar y fortalecer nuestro rol de transformadores, soy un soñador incansable y desearía dejarle a mis hijos una mejor vida, y a mis ciudadanos, un mejor país, podemos lograrlo. (…). Que la voz del magisterio se escuche. Podemos estar en más de 600.000 familias que representa un grueso número de apoyo, busquemos alianzas con las sociedades de padres y representantes para transformar desde el seno de la sociedad nuestra realidad social y económica. Muchas gracias por leer estas palabras...

El clamor de este maestro, es el clamor de miles de docentes venezolanos. Sólo por la existencia de una fuerte vocación hacia la labor magisterial, se podría explicar la casi inexistente rotación laboral en ese sector. Sin embargo los gobiernos no deberían apostar a ese compromiso de vida, para postergar indefinidamente el atender las justas reivindicaciones del magisterio venezolano.

Finalmente, para concluir este apartado debemos dejar claro que si queremos entrar con suficientes herramientas y fortalezas en la sociedad del conocimiento, si queremos que el país dependa cada vez menos de sus materias primas y cada vez más de su talento humano, debemos introducir cambios radicales y mejoras sustantivas en nuestro sistema educativo, pero hay que estar consciente que lograr ese sueño para Venezuela pasa por reconocer que existe una deuda histórica con nuestros educadores y que hay que saldarla.

3. Catorce propuestas para la construcción de una agenda para la valorización del educador venezolano.

Las secciones anteriores permiten tener una panorámica de la situación de los educadores que ejercen en el nivel preuniversitario. Es pertinente aclarar que la situación de los profesores universitarios no es muy diferente. Ahora bien, el diagnóstico aquí presentado refleja básicamente la situación de los adscritos a los planteles oficiales. En lo que concierne a los planteles privados la situación es más o menos parecida en cuanto a los niveles de remuneración y beneficios, pero indudablemente en mejores condiciones en cuanto a aspectos referidos a infraestructura de los planteles, disponibilidad de recursos para el aprendizaje, entre otros. Sin embargo el control de los montos de matrícula por parte de las autoridades educativas hará que, con el tiempo, disminuyan las posibilidades de inversión y mantenimiento, lo que repercutirá sensiblemente en la desmejora de tales condiciones. De tal manera que, salvo excepciones, la educación privada, gracias al excesivo control y restricciones de orden financiero, se incorporará paulatinamente al círculo de precariedades que ha caracterizado a la educación oficial de los últimos 30 años.

Ante este panorama poco halagador, es necesario dar un golpe de timón para evitar que el barco de la educación venezolana vaya a pique. Se deben diseñar políticas públicas concertadas con los actores involucrados, en las cuales se manifieste, a través de un programa de acción agresivo, la voluntad política de las partes de llevar adelante cambios sustanciales en educación. En el diseño de esas políticas públicas y ese programa de acción deben participar, además de las autoridades educativas, los gremios magisteriales, el sector privado de la educación y los padres y representantes a través de sus organizaciones ya establecidas. Y dependiendo de la especificidad de la materia tratada, deben participar, también, aquéllos actores u organismos cuya

misión esté directamente ligada a esta. Todo en un ambiente de tolerancia democrática, donde prive el compromiso común de mejorar la educación venezolana.

Con respecto a los educadores se debe construir una agenda que oriente la discusión. Muchos de los temas aquí tratados deberían estar como aspectos prioritarios en ese papel de trabajo el cual propongo que se denomine: Agenda para la Dignificación del Docente Venezolano.

A continuación presentamos catorce propuestas que, a nuestro entender, deberían formar parte de una agenda para la valorización del educador venezolano. El contenido de dicha agenda se presenta agrupado en dos grandes rubros: a) ingreso y desarrollo académico y profesional de los docentes, y b) condiciones de trabajo. Entendemos que podría haber otras propuestas, sin embargo consideramos que las que aquí señalamos deben ser de las primeras en implementarse ya que son necesidades sentidas por el magisterio venezolano.

A. En cuanto al ingreso y desarrollo académico y profesional

1. Se deben implementar mecanismos de ingreso y ascenso que contribuyan a aumentar la calidad de la educación que se imparte**.** Tanto el ingreso como el ascenso de los profesionales de la docencia deben hacerse por concursos públicos en los cuales se valoren las credenciales académicas de los aspirantes, tal como está establecido en el artículo 104 de la Constitución Nacional. Esta acción supone derogar de inmediato toda norma que incluya como elemento de valoración en estas evaluaciones aspectos de naturaleza no académica, excluyendo de manera muy especial aquéllos destinados a escrutar posiciones políticas o partidistas, ya que se violenta no solo lo previsto en el precitado artículo, sino que constituye de suyo una flagrante violación de los derechos políticos establecidos en nuestra Carta Magna.

2. Debe revertirse, de manera prioritaria, la política de formar docentes con currículos que privilegian la formación política a la pedagógica. La revisión de los documentos que informan sobre la Misión Sucre y sobre el Programa Nacional de Formación de Educadores dan suficiente pista para considerar que la finalidad última de estos planes educativos es formar el ejército de maestros y profesores que tendrán como misión imponer en la escuela los valores propios de la Ética Socialista previsto como uno de los pilares sobre los que se construirá el Socialismo del Siglo XXI, en el Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013, Primer Plan Socialista.

De tal manera que esta intención adoctrinadora, por lo demás inconstitucional por el fondo e ilegal por la forma, hace suponer que los contenidos de las asignaturas que se imparten a estos nuevos educadores han de estar sesgados, no precisamente hacia el fortalecimiento de lo pedagógico, que es lo que a fin de cuentas define a un profesional de la docencia, sino hacia lo ideológico que es lo que al final define a un Comisario Político.

3. En la idea de que para aspirar a una mejor educación se debe contar con un docente cada vez mejor formado, el Estado venezolano debe empeñarse en garantizar una formación docente con altos niveles de calidad académica y fundamentada en las más actualizadas corrientes pedagógicas que orientan la disciplina. De igual manera, debe garantizarse la formación permanente y oportuna de los docentes ya egresados de las aulas universitarias. Todo esto debe lograrse a través de una política de acuerdos con las instituciones de educación superior del país que forman educadores, que permita de manera conjunta y concertada, la revisión y actualización de los currículos de Pedagógicos, Escuelas de Educación y demás instituciones que forman docentes, así como la elaboración de programas de educación permanente en función de las necesidades reales de formación de nuestros educadores.

4. Se debe rescatar la supervisión educativa como instancia de acompañamiento pedagógico y no como instrumento de persecución política. Se supone que los supervisores poseen más experiencia y conocimientos pedagógicos por su larga trayectoria en el sistema educativo y por sus niveles de formación académica, siendo así, su función debe enfatizar la formación *in situ* de docentes más jóvenes y con menos experiencia profesional.

5. Retomar la idea original que inspiró la creación del Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio es ahora más urgente que nunca. La actualización y mejoramiento profesional de docentes ya graduados no debe quedar de manera exclusiva y excluyente en las universidades y pedagógicos, estas instituciones deben contribuir a esta tarea, pero se necesita una estructura más ágil y flexible para atender a docentes en lugares alejados y sin tiempo ni recursos para trasladarse a instituciones de educación superior a tomar cursos formales de mejoramiento profesional. Este nuevo Instituto de Mejoramiento debe estar concebido de manera descentralizada y abarcar la mayor cantidad de regiones posible, para formar en áreas puntuales, con cursos cortos presenciales, a distancia o mixtos, a los educadores que así lo requieran.

6. Como una manera de estimular el esfuerzo por lograr una mejor educación, las autoridades educativas deben crear Premios Anuales a las mejores prácticas docentes desarrolladas en la educación primaria y secundaria. Este reconocimiento debe ser otorgado, en cada escuela y en cada liceo, a docentes que, a juicio de sus pares, hayan introducido innovaciones pedagógicas que hayan ayudado a aumentar los niveles de rendimiento académico y la calidad de la educación recibida por los educandos. Una manera de dignificar la profesión docente y elevar la autoestima profesional de nuestros educadores es estimulando y reconociendo la calidad del trabajo realizado. Se deben hacer esfuerzos por eliminar la percepción de que la escogencia de la carrera docente no solo tiene que ver con la vocación, sino con la necesidad personal de lograr estabilidad laboral en ambientes muy poco competitivos profesionalmente. Los premios y reconocimientos propuestos contribuirían a generar un sano ambiente de competitividad entre los docentes, amén de estimular el mejoramiento y actualización profesional para enfrentar los retos que supone ser cada vez un mejor docente.

7. Para eliminar la improvisación y la práctica poco académica de recurrir a educadores formados en determinadas especialidades para dictar asignaturas que no tienen que ver con su área de competencia, o peor aún, recurrir a no graduados para solventar los déficit de docentes en asignaturas en las cuales es difícil conseguir profesor, las autoridades educativas conjuntamente con las instituciones de formación docente deben realizar, a través de organismos creados para tal fin como Observatorios o Centros de Investigación, estudios de oferta y demanda de docentes por área de conocimiento, actualización de inventarios de cursos sin atención especializada, expectativas de estudios a nivel superior y percepción sobre la carrera docente de estudiantes que van a graduarse de bachilleres, con el fin de reforzar las actividades de orientación vocacional y sensibilizar a los más talentosos hacia la profesión docente como una alternativa interesante de estudios superiores.

B) En cuanto al mejoramiento de las condiciones de trabajo

8. Una revisión inmediata de las remuneraciones percibidas por los docentes en cada una de sus jerarquías y categorías. Establecer un tabulador de salarios equivalentes a los de otros sectores profesionales, sin desmedro de los aumentos logrados a través de la contratación colectiva. Así como en las sociedades más desarrolladas del mundo, en Venezuela el docente debe ser considerado como pieza fundamental

para la construcción de la ciudadanía y la formación de emprendedores con sólidos valores éticos y morales. Tal valoración social no sólo debe traducirse en buenas remuneraciones y excelentes condiciones de vida y trabajo, también en el respeto y la estima a estos profesionales por parte de las élites que conforman el liderazgo social en todos sus órdenes.

9. Establecer un mecanismo eficiente y efectivo de seguridad social para el docente y su familia, a través de un Instituto de Previsión Social del Magisterio, que sea subsidiado por el Estado. Por supuesto esta propuesta debe ir acompañada de una cobertura para gastos de Hospitalización, Cirugía y Maternidad acordes con los costos reales de los servicios de salud. El HCM es un beneficio que no debe regatearse a los maestros, más cuando no contamos con un servicio público de salud con las condiciones para brindar este tipo de atención con un mínimo de calidad y de manera oportuna.

10. Paulatinamente debe abandonarse la práctica de la contratación a medio turno de los docentes, en el caso de la educación primaria, y las contrataciones por horas en el caso del bachillerato. Solo en casos excepcionales deben realizarse estas contrataciones. La tendencia debe ser a la contratación a Tiempo Completo pagando sueldos acordes con la importancia y la naturaleza de la labor docente. Esto evitaría al docente la nefasta rutina de trabajar en dos o tres planteles o atiborrarse de horas en un solo plantel para poder hacerse de una remuneración que le permita vivir decorosamente, sacrificando los niveles de salud física y mental por los altos niveles de estrés que acompañan esta inhumana estrategia de sobrevivencia.

11. Los planteles deben ser dotados con recursos para el aprendizaje suficientes para llevar a cabo el trabajo docente. En pleno siglo XXI, en la era de las tecnologías de la información y la comunicación, en muchas escuelas venezolanas, los maestros tienen como únicas herramientas pedagógicas, una tiza y un pizarrón pintado en una pared de bloques**.** Debe hacerse una enorme inversión para modernizar las escuelas y actualizar a docentes y alumnos en el uso de las nuevas tecnologías. Hoy día no basta con saber leer, escribir y dominar las operaciones aritméticas básicas. Las competencias que el mercado laboral exige pasan por el dominio de los recursos tecnológicos. El analfabetismo tecnológico es uno de los obstáculos que más se interpone entre un aspirante y un buen empleo. Pero para lograr salir del atraso y lograr un empoderamiento de la tecnología por parte de nuestros educandos, no basta con dotar a las escuelas. Para formar a nuestros estudiantes hace falta también formar a

nuestros maestros y para ello se debe implementar una política sistemática de actualización profesional en esta materia.

12. Quizás confiando en la vocación de paz y no beligerancia de un gremio signado por la mística y el servicio, el Estado venezolano ha descuidado los requerimientos mínimos que se deben garantizar para el cumplimiento de la labor educativa. La mayoría de nuestros docentes trabajan en condiciones que incumplen todas las normas que regulan lo relativo a las condiciones y medio ambiente de trabajo rayando, en muchos casos, en violación de los derechos humanos. En muchas escuelas ni los docentes ni los alumnos cuentan con servicios sanitarios adecuados ni servicio permanente de agua potable. Se debe hacer una fuerte inversión para hacer de nuestras escuelas y liceos lugares habitables y aptos para llevar a cabo la labor educativa.

13. El mejoramiento de las condiciones de trabajo y de las remuneraciones, así como la ampliación de los beneficios sociales y de las oportunidades para el crecimiento profesional, debe ir acompañado de una política de evaluación del desempeño con miras al reconocimiento de los educadores más comprometidos, dedicados y preocupados por su formación profesional. Este reconocimiento debe traducirse en el mejoramiento de la contraprestación dada por su trabajo, bien a través de estímulos para el mejoramiento profesional como financiamiento de estudios de postgrado o bien en bonos adicionales al sueldo, pagaderos al final de cada año escolar.

14. Debe eliminarse la nefasta política de afiliar de oficio a los educadores en sindicatos y gremios identificados con las autoridades gubernamentales que coyunturalmente detenten el poder político, y la no menos nefasta de presionar a los docentes para desafiliarse de las organizaciones y gremios de su preferencia, tal como ha sido denunciado en reiteradas oportunidades. El respeto a la dignidad humana pasa por respetar las inclinaciones políticas y, por supuesto, la libertad sindical. Por el contrario hay que ayudar a fortalecer a estas organizaciones con miras a que se conviertan en actores fundamentales en el proceso de mejoramiento de la educación venezolana. A través de una política concertada con las autoridades educativas, los gremios docentes deben ser, no solo vigilantes del cumplimiento de los acuerdos a los que se lleguen a través de las Actas Convenios, sino verdaderos garantes del establecimiento de una cultura profesionalizante entre sus afiliados y vigilantes del cumplimiento del código de ética que debe regir entre los que prestan ese importante servicio.

La construcción de una Agenda para la Valorización del Educador Venezolano ameritaría el aporte de ideas provenientes de los actores involucrados directamente con el tema (docentes, gremios docentes, autoridades educativas, expertos, universidades, empleadores, entre otros), sin embargo esa gran concertación solo es posible en un país que asuma al talento humano como su primera fuente de riqueza y no aquella que surge de la naturaleza. Por lo pronto las ideas aquí plasmadas no son más que un aporte a esa discusión que todavía como país tenemos pendiente.

Bibliografía

Andraca, Ana María (1975). "La Enseñanza una Profesión", *Educación Hoy*. Sep-Oct No. 29, Bogotá.

Duplá, Francisco Javier (1999). *La educación en Venezuela: Los dos primeros niveles educativos venezolanos (Preescolar y Básica).* Curso de formación sociopolítica N°37, CERPE, Caracas.

Ministerio de Educación. (1983). *Resolución Nro. 12. Sobre Políticas de Formación Docente.*

_____ . (1991). *Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente. Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nro. 4.338*, noviembre 19.

_____ . (1996). *Resolución Nro. 1. Sobre Políticas de Formación Docente.*

_____ . (2000) *Decreto 1.011. Gaceta Oficial Nro. 5.496 Extraordinario*, Octubre.

_____ . (2010). *Memoria y Cuenta*

Pasquel, Manuel (1992). *Memorias de un maestro para que lo lean mis hijos*. Corporación Editora Nacional, Quito.

Ramírez, Tulio (1997). *El Trabajo docente en Venezuela. Entre el compromiso y el desencanto*. Caracas: Fondo Editorial de FHE.

_____ (2006) "Ser maestro en Venezuela", *Revista de Pedagogía*. XXVII, (78), pp. 113-138.

Ramírez, Tulio y María Eugenia D'Aubeterre (2007). "Los niveles de satisfacción laboral del maestro venezolano, 10 años después (1996-2006)". *Investigación y Postgrado,* XXII, (2). pp. 57-87.

Ramírez, Tulio; María Eugenia D'Aubeterre y J.C. Álvarez (2010). "Estresores y trabajo docente en Venezuela. Valoraciones diferenciales y repercusiones educativas". *Sapiens*. 1, (1).

República de Venezuela. (1980). *Ley Orgánica de Educación*. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 2635*, 28 de Julio.

Capítulo VI

El financiamiento educativo

Políticas públicas para el financiamiento de la educación

Josefina Bruni Celli

El presente documento considera el tema del financiamiento de la educación con miras a formular una mejor política pública para Venezuela en las próximas décadas. La primera sección ofrece algunas definiciones y conceptos clave. Le sigue una revisión de los principales sistemas de financiamiento de la educación existentes en Occidente y América Latina, así como de las tendencias más recientes en lo relativo al tema de financiamiento de la educación. El texto incluye tanto descripciones de los sistemas como las críticas que se han hecho de los mismos. Finalmente, se hacen consideraciones sobre Venezuela a la luz de la experiencia internacional y de nuestra historia y realidad, y se ofrecen recomendaciones de política pública para el país.

1. Definiciones y conceptos en el ámbito del financiamiento

El financiamiento de la educación es el proceso mediante el cual una sociedad provee y maneja los recursos necesarios para la producción del servicio educativo a la ciudadanía. La manera como se financia la educación en un determinado país puede variar a lo largo de las siguientes dimensiones: 1) quién es el proveedor directo de los fondos; 2) quién ejecuta los gastos; 3) y, en los casos en los que el proveedor de fondos no es el mismo que ejecuta, el mecanismo mediante el cual el primero otorga los fondos al segundo.

El proveedor directo de fondos es aquel que otorga recursos de su propio presupuesto específicamente para financiar el servicio educativo[1]. Este proveedor puede

1 No se considerará como proveedor directo a aquel que otorga fondos globales (como el Situado Constitucional, por ejemplo) a otra entidad (que luego, actuando como proveedor directo sí provee fondos específicamente para financiar el servicio educativo).

ser, por ejemplo, el gobierno nacional, un gobierno sub-nacional o algún agente privado (padres, estudiantes o empresas donantes). La entidad que ejecuta los gastos es aquella que realiza pagos al personal o a los proveedores de insumos o servicios. Estas entidades pueden ser el gobierno central (vía Ministerio de Educación o vía entidad desconcentrada como una Zona Educativa), los gobiernos sub-regionales, alguna autoridad educativa local, o las propias instituciones educativas.

El proveedor de fondos puede o no ser quien ejecute los gastos. El proveedor público de fondos (como por ejemplo gobierno nacional o gobierno sub-nacional) que no ejecuta cuenta con diversas maneras para otorgar fondos a quienes ejecutarán los gastos. Una primera gran categoría es la transferencia de fondos entre niveles de gobierno o de gobierno a institución educativa oficial. Una segunda gran categoría es la subvención de algún nivel de gobierno a una institución educativa privada. Una tercera gran categoría es la subvención de algún nivel de gobierno al consumidor de la educación. Éste último mecanismo es conocido como el "subsidio a la demanda". Finalmente, vale destacar que cuando el proveedor de fondos es un agente privado (padres, estudiantes o empresas donantes), éste suele entregar sus recursos directamente a las instituciones educativas, sean éstas oficiales o privadas. Las situaciones en las que un beneficiario de la educación (estudiante) o su familia aporta recursos parciales a instituciones oficiales fondeadas principalmente con recursos públicos se conocen como "esquemas de participación en la financiación de gastos".[2]

2. Formas tradicionales de financiamiento de la educación inicial, primaria y secundaria en países occidentales

A continuación se presentan los cuatro principales modelos de financiamiento de los sistemas escolares vigentes en las democracias occidentales. Existen muchas variantes de estos modelos, pero a los fines analíticos nos concentraremos en los rasgos más importantes de los mismos. Seguidamente se considerarán las implicaciones de cada uno de estos modelos para la equidad.

Es importante tener en cuenta que todos los modelos tradicionales de financiamiento público de los sistemas educativos están centrados en el "financiamiento de la oferta", esto es, en el pago de la producción del servicio. Esto contrasta con el "financiamiento de la demanda", una modalidad de financiamiento público de más

2 En la literatura anglosajona estos esquemas han sido acuñados con el término de "cost-sharing."

reciente desarrollo en la historia de la administración escolar y que se caracteriza por la entrega de recursos públicos al usuario final del servicio (quien hace uso de esos fondos para "comprar" el servicio educativo). Los esquemas de "financiamiento de la demanda" se analizarán en una sección posterior del presente trabajo.

A. Modelo centralizado

Este modelo de financiamiento se caracteriza por un gobierno central que provee los fondos y ejecuta directamente los gastos asociados con la producción del servicio educativo. Donde hay estos sistemas de financiamiento el gobierno central suele tener un alto grado de control sobre el currículo, los requisitos de graduación, administración del personal docente y la administración de la educación en general (Barro, 1998).

Francia ha sido señalada como el prototipo de un sistema de financiamiento centralizado, pues allí una alta proporción de los fondos destinados a la educación es provista y también ejecutada directamente por el gobierno central. Este es el modelo de financiamiento predominante en Venezuela. Sin embargo, el financiamiento de la educación en Francia es más descentralizado que en nuestro país. Desde un principio, cuando en ese país se instauró la educación primaria gratuita en 1882, los gobiernos municipales han tenido la responsabilidad de construir, mantener y financiar los gastos recurrentes de las edificaciones donde funcionan las escuelas primarias. Por otra parte, desde 1982, en un esfuerzo por descentralizar el sistema educativo, se extendieron estas responsabilidades de financiamiento y administración a los *départements* para las escuelas secundarias inferiores, y a las regiones para las escuelas secundarias superiores. También desde 1982, se ha desconcentrado a 28 *inspections d'académie* (zonas educativas) la administración del personal administrativo y docentes de educación primaria; y el personal no docente como personal de limpieza, transporte y cocina forma parte de la nómina de los gobiernos municipales. Las escuelas secundarias son más autónomas que las escuelas primarias en el manejo de recursos, aunque son dependientes del gobierno central para la obtención de fondos: tienen personalidad jurídica propia y reciben de *l'académie* un subsidio global (*lumpsums*) que utilizan a su mejor criterio para la compra de libros y el desarrollo de actividades pedagógicas. De igual manera, reciben subsidios globales de los gobiernos locales para la realización de gastos administrativos y de mantenimiento (Forestal y Cooper, 1997). En total, aproximadamente 75% del gasto educativo es

provisto y ejecutado directamente por el gobierno nacional en los niveles de preescolar, primaria y secundaria (dicho gasto se concentra en personal docente y actividades pedagógicas). El resto es provisto y ejecutado directamente por los gobiernos sub-nacionales en los rubros arriba indicados: construcción, mantenimiento, servicios conexos (Barro, 1998). Nótese que en Francia el ámbito de responsabilidad de cada nivel de gobierno está definido por el financiamiento que cada uno provee y ejecuta.

B. Modelo de provisión centralizada con subsidio a la oferta y ejecución privada

En Holanda, el gobierno central juega un papel aún más importante que el de Francia en la provisión de fondos destinados a la educación formal pre-universitaria, puesto que financia explícitamente 96% de los gastos del sistema. La división de responsabilidades del gobierno central y de los gobiernos sub-nacionales también es similar a Francia: el primero es responsable del personal docente y de los aspectos pedagógicos del sistema; los segundos de las edificaciones y su mantenimiento así como de actividades auxiliares como alimentación y transporte. Sin embargo, el sistema holandés es muy diferente al francés en dos aspectos:

- El que provee no siempre es el responsable. El gobierno central de Holanda transfiere a los gobiernos sub-nacionales fondos (equivalentes a 21% del gasto educativo nacional) a fin de que estos últimos ejecuten las actividades de mantenimiento de edificaciones y operación de servicios auxiliares. En este caso el gobierno nacional es el proveedor de fondos pero los gobiernos sub-nacionales son los que ejecutan y también los responsables del mantenimiento de las edificaciones y la prestación de servicios auxiliares. El primero delega en los segundos la responsabilidad. Es importante destacar que estas transferencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales no son de propósito general como lo es el Situado Constitucional en Venezuela, sino recursos explícitamente destinados a las actividades aquí indicadas (Ritzen et al., 1997).
- En razón de las particularidades de la historia político-religiosa de ese país, la Constitución de Holanda le otorga un estatus equivalente a las escuelas oficiales y privadas (casi todas religiosas). Las operaciones de las instituciones oficiales y privadas, por igual, son financiadas en su totalidad por fondos provistos por el

gobierno nacional, y 70% de las instituciones educativas en ese país son privadas. Cabe destacar que en Holanda las escuelas privadas son "cuasi-gubernamentales" en tanto que además de ser financiadas públicamente, están altamente reguladas por el gobierno nacional (Ritzen et al., 1997) mediante un cuerpo de supervisores nacionales (Patrinos, 2009). La manera como las escuelas en Holanda son financiadas se asemeja al esquema aplicado en Venezuela mediante el convenio AVEC; en tanto que los fondos otorgados por el gobierno nacional a cada institución educativa están específicamente marcados para determinadas partidas de gasto, entre las cuales se destaca el pago de docentes según su clasificación y escalafón. También se asemeja al esquema AVEC en tanto que los docentes en ese país son contratados (y despedidos) directamente por las instituciones educativas (Pont et al., 2008). Sin embargo, a diferencia del caso venezolano, en Holanda todos los docentes son funcionarios públicos y reciben el beneficio de la jubilación; adicionalmente las escuelas privadas pueden pedir contribuciones voluntarias de los padres, pero éstas no pueden ser obligatorias y la no contribución no puede ser utilizada para negar la admisión o matriculación de un alumno (Ritzen et al., 1997).

C. Modelo de provisión descentralizada de tipo local

Los EE.UU. y Canadá son el arquetipo de este modelo. En los EE.UU. gran parte de los recursos destinados a financiar las instituciones educativas provienen de impuestos locales recolectados y administrados por organismos educacionales locales autónomos (especies de autoridades únicas educativas locales), que no forman parte de las municipalidades ni de otras jurisdicciones locales. En los EE.UU. hay aproximadamente 15.000 de tales autoridades únicas de educación locales. Cabe destacar, sin embargo, que los responsables finales de los asuntos educativos en los EE.UU. son los estados. Estos últimos aportan alrededor de 45% de los fondos administrados por las autoridades únicas (los cuales son usualmente distribuidos en proporción inversa a la base imponible de las autoridades únicas) y juegan un papel activo en la determinación de los estándares curriculares. Sin embargo, la principal características del sistema de los EE.UU. es que los estados han delegado en estas autoridades únicas el grueso de la recolección de fondos, así como las materias técnicas y administrativas de la educación. Las autoridades únicas son las que contratan los docentes, adquieren materiales e insumos educativos, mantienen las escuelas y son

las responsables de la construcción de escuelas. El aporte federal norteamericano a la educación es pequeño; representa alrededor del 6% del gasto educativo en ese país y usualmente es canalizado a modo de asistencia financiera para proyectos educativos muy específicos (Barro, 1998).

D. Modelo de provisión descentralizada de tipo federal

Alemania es el arquetipo de este modelo. Allí cada *lander* (estado) es el responsable de la educación, pero el sistema educativo es altamente centralizado dentro de cada *lande*r. En Alemania los docentes y personal administrativo del sistema en cada estado son funcionarios públicos y empleados directos de los *lander,* los cuales proveen aproximadamente 80% de los recursos al sistema educativo de su jurisdicción. En cambio, las municipalidades son las responsables del mantenimiento y operación de los edificios escolares con fondos provenientes de sus propios presupuestos. En tal sentido, el sistema dentro de cada *lander* opera más o menos de la misma manera que el sistema nacional en Francia(Barro, 1998).

E. Implicaciones para la equidad

Quizá el sistema más criticado por su inequidad es el norteamericano debido a las grandes diferencias que se dan entre las bases imponibles de diversas localidades. La tendencia entre las personas a agruparse (y por ende a segregarse) territorialmente por estrato socioeconómico crea automáticamente una situación en la que la educación pública adquiere las características de un "bien club". Las transferencias realizadas por los estados en proporción inversa a las bases imponibles no parecen compensar las inmensas diferencias entre las escuelas de los barrios pobres y las escuelas públicas en los barrios de estrato económico alto.

Los sistemas de provisión central como el de Francia y el de Holanda han demostrado ser más equitativos que los sistemas de provisión descentralizada como el norteamericano o alemán. En el caso de Francia, todas las escuelas reciben el mismo tratamiento, independientemente del nivel socio-económico de los alumnos. En Holanda, pese a que las escuelas son "privadas", los montos asignadas por niño a cada escuela también son equitativos. Adicionalmente, tanto en Francia como en Holanda también ha hecho avances en el sentido de asignar una mayor cantidad de

recursos en las escuelas ubicadas en zonas de poblaciones vulnerables, con el fin de compensar por las desventajas iniciales de estas últimas.

En el sistema de financiamiento federal alemán hay equidad dentro de cada región, pero se presentan disparidades regionales. Sin embargo en ese país se han hecho esfuerzos por compensar tales disparidades mediante: 1) la homologación de sueldos de los docentes en todo el país; 2) la reasignación de impuestos recaudados en los *lander* mediante transferencias de fondos globales (tipo LAE o Situado) entre *lander* del país.

3. Modalidades de financiamiento a la demanda, introducidas en la década de los 80, en los niveles de educación primaria y secundaria

En la década de los 80 nace en los EE.UU el "movimiento de la nueva gestión pública" con la publicación del libro *Reinventing Government,* de Osborne y Gaebler. Este movimiento proponía desburocratizar, dinamizar, hacer más eficiente la gestión pública y mejorar la calidad los servicios públicos mediante la introducción de "mecanismos de mercado" en la organización del sector público. Tales ideas fueron ampliamente acogidas tanto en los EE.UU. como en Inglaterra y Nueva Zelandia en la década de los 80, período en que los gobiernos de esos países buscaban mecanismos para hacer más eficiente o costo-efectivo el gasto social. A principios de la década de los 80 también se desarrolló un movimiento a favor de la privatización de empresas y servicios administrados por el sector público, en parte como consecuencia de un agotamiento del modelo de Estado de Bienestar que enfrentaba serios problemas fiscales (Savas, 1987).

En este contexto, en el ámbito de la educación se produjo un renovado interés en una propuesta formulada por Milton Friedman (1955), quien, fundamentándose en el principio de la supremacía del consumidor y de la superioridad del mercado como mecanismo de asignación, había propuesto crear un mercado de instituciones escolares. Este mercado se fundaría sobre la provisión pública de vales o certificados (*vouchers*) intercambiables por un servicio educativo público o privado. Estos vales serían entregados por el Estado al consumidor final. Esta idea de financiar la demanda (esto es, al que compra el servicio y no al que lo presta) se puso en práctica a principios de la década de los 80 en Chile, país pionero en la materia, y fue promovida y ensayada tanto por la administración Reagan, en los EE.UU, como por la administración Thatcher, en el Reino Unido, durante esa misma década.

También en este contexto se formuló el concepto de la "Escuela Charter" en los EE.UU. Las escuelas chárter son instituciones privadas de educación primaria y secundaria que reciben del sector público determinada cantidad de recursos globales (no pre-asignados a partidas) **por alumno inscrito**[3]. Su característica principal es que no están sujetas a las mismas reglas, regulaciones y estatutos aplicados a las escuelas oficiales: 1) **rinden cuentas sobre sus resultados educativos**, no sobre los procesos que siguen, y en tal sentido disfrutan de un alto nivel de autonomía técnica y gerencial; 2) cuentan con la autonomía para distribuir internamente los recursos que reciben como mejor les parezca; 3) contratan, desincorporan y determinan los sueldos de sus docentes de manera independiente. Por ser financiadas públicamente, no pueden cobrar matrícula a los estudiantes. En el sistema norteamericano las escuelas chárter son organizaciones sin fines de lucro (organizadas por maestros, padres y otros promotores), pero algunos distritos escolares norteamericanos han autorizado a corporaciones con fines de lucro para administrar cadenas de escuelas chárter.

A. Fundamentos teóricos del financiamiento a la demanda

Quienes proponen sustituir el financiamiento de la oferta con mecanismos de financiamiento de la demanda buscan cambiar la "organización industrial" del sistema educativo y de manera más particular, los incentivos prevalecientes para los proveedores del servicio (González, 1998 p. 162-163). La lógica teórica que soporta la idea de financiar por la vía de la demanda es la siguiente:

- El financiamiento a la demanda genera competencia entre las instituciones educativas. Por tal razón estas ofrecerán servicios de mejor calidad con los recursos disponibles a los usuarios.
- El sistema escolar mejoraría mediante un proceso de selección darwinista; esto es, las instituciones con servicios de calidad inferior dejarían de atraer alumnos y terminarían cerrando.

3 Nótese que en este caso el consumidor no recibe un *voucher,* pero la situación es equivalente porque la escuela recibe un monto global (no desglosado por partida) por alumno inscrito. Esta situación es muy distinta a la de las escuelas de Holanda, las cuales reciben los recursos en partidas preestablecidas.

- Como las instituciones obtienen recursos por alumno inscrito, tendrán un permanente interés en atraer y retener alumnos, lo que sube la cobertura del sistema.
- Habrá incentivos para fundar nuevas escuelas en aquellos lugares donde la oferta es menor que la demanda.
- Las familias ganarían no sólo en calidad sino en libertad de escoger, ya que podrían hacer su selección de escuela en función de características preferidas como religión, deportes, música o cualquier otra orientación o especialidad.
- El Estado se libraría de la administración del recurso docente, y dados los incentivos (virtuosos) del sistema, la supervisión educativa sería menos necesaria, lo que también aliviaría al Estado de una carga burocrática.
- Al ser libradas de la supervisión del Estado, las escuelas sería más autónomas y estarían menos cargadas de requisitos inútiles. Tendrían más tiempo para ser creativas, lo cual dinamizaría los procesos pedagógicos y mejoraría la calidad de la enseñanza.

En suma, según la teoría, el sistema de financiamiento a la demanda resolvería simultáneamente los problemas de cobertura, calidad y satisfacción del consumidor en los sistemas educativos y, además, libraría el Estado de una importante carga administrativa (y de tener que lidiar con sindicatos de docentes y personal administrativo).

Cabe destacar que la lógica arriba expuesta parte del supuesto de que las familias escogerán a los establecimientos en forma racional y que cuentan con suficiente información para tomar una buena decisión sobre la calidad de la oferta. Este supuesto es una de las principales debilidades de esta propuesta teórica.

B. El experimento chileno

Chile fue pionero en establecer el sistema de financiamiento a la demanda. La reforma chilena de 1981, formulada desde los ministerios de Hacienda y de Planificación durante el régimen del general Pinochet, tuvo dos componentes (Larrañaga, 1995; Cox, 2001):

- Transferencia de la administración escolar del Ministerio de Educación a las municipalidades. A las municipalidades "se les dio la autoridad para contratar y

despedir profesores y administrar edificios e instalaciones. El Ministerio de Educación mantuvo sus funciones reguladoras principalmente en la determinación del currículum y de los libros de texto, en la entrega de supervisión técnica y en la evaluación del sistema" (Cox, 2001, p. 6).

- Establecimiento de un subsidio por alumno. Las escuelas ahora recibirían un monto fijo por alumno inscrito. El gobierno central era el proveedor de los fondos. Las escuelas receptoras de estos montos podían ser privadas (con o sin fines de lucro) o públicas (municipalizadas) (Cox, 2001).

En un primer momento de la reforma (1981) las subvenciones debían cubrir todos los costos de operar las instituciones educativas públicas o subvencionadas. Más adelante, a partir de 1993, se estableció un sistema que incentivaba el co-financiamiento o aportes por parte de las familias, llamado de "financiamiento compartido" (González, 1998).

C. Críticas al experimento chileno

La crítica al sistema de financiamiento a la demanda chileno fue uno de los motores del movimiento estudiantil chileno en 2006, "revolución pingüina"[4] y, a partir de ese momento, se han venido haciendo revisiones al diseño institucional del sistema educativo de ese país (Martinic y Elacqua, 2010).

En el ámbito académico, las principales críticas al sistema chileno actual son las siguientes: la no gratuidad; importantes desigualdades en calidad y, sobre todo, las crecientes desventajas de las instituciones municipales (únicas totalmente gratuitas) en calidad frente a las que se manejan con el sistema de "financiamiento compartido"; la incapacidad de la mayoría de los municipios (sobre todo los más pobres y rurales) para ofrecer una educación con un mínimo de calidad; creciente segregación por clase social entre escuelas según la proporción de aportes de las familias en el sistema de "financiamiento compartido"; la selección de estudiantes por parte de los instituciones privadas que reciben financiamiento público (García-Huidobro, 2010; Cox, 2001).

4 Y más recientemente en 2011.

Algunas alternativas de política pública consideradas por García-Huidobro (2010) son las siguientes:

- Des-municipalizar las instituciones educativas; esto es, traspasarlas a otro tipo de entidad entre las cuales pudieran considerarse: "nuevas entidades administradoras de la Educación Pública" concebidas como "corporaciones de derecho público" de nivel local (al estilo norteamericano); gobiernos regionales; Ministerio de Educación; un Servicio Nacional de Educación Pública que habría que crear (García-Huidobro, 2010)
- Eliminar el sistema de "financiamiento compartido" y de selección de alumnos aplicado por las escuelas subvencionadas, siendo el argumento que éstas características "les impiden cumplir a cabalidad con la misión social que les corresponde" (García-Huidobro, 2010, p. 96).

D. Críticas más generales a los sistemas de financiamiento de la demanda

En la literatura sobre el tema aparecen de manera repetida las siguientes críticas a los sistemas de financiamiento a la demanda (trátense de *voucher* o escuelas chárter):

- Las posibles ventajas de la competencia no se dan en zonas rurales donde hay pocos alumnos (González, 1998).
- El servicio educativo es complejo[5] y para las familias es difícil escoger en función de "calidad" (González, 1998). En consecuencia las escuelas tienen incentivos para utilizar estrategias de mercadeo para atraer alumnos que no se correlacionan con la calidad. Un ejemplo registrado en Inglaterra: una escuela ofrecía regalar zapatos de goma de marca a los nuevos inscritos.
- Se ha dicho que una manera de resolver el punto anterior, es creando un buen sistema de información para los padres y, en particular, uno basado en resultados (desempeño de alumnos en pruebas). Sin embargo, cuando las escuelas son evaluadas de manera externa (por resultados de pruebas), éstas tienden a no aceptar a los alumnos con mayores desventajas. Esto es justamente lo que viene ocurriendo en las escuelas chárter en los EE.UU., las cuales tienen un incentivo para

5 Los economistas llama esta situación una de información imperfecta o información asimétrica.

"descremar" a los alumnos con el fin de tener un mejor desempeño y mantener el financiamiento público de sus operaciones (González, 1998).

- El sistema darwiniano puede tener un efecto sumamente negativo para los niños que cursan estudios en escuelas que por un proceso de deterioro en calidad están a punto de cerrar (González, 1998).
- El lado oscuro de la escogencia o *choice* es la segregación social.
- Adicionalmente, se han planteado críticas desde los sindicatos de educación los cuales ven los sistemas de financiamiento a la demanda como una estrategia para debilitarlos.

4. La repartición de cargas en el financiamiento de la educación superior entre el sector público y los agentes privados y la dimensión social de la educación superior

Desde finales del siglo XX se han venido dando cambios en la manera como se reparte la carga entre el sector público y los agentes privados de la sociedad en el financiamiento de la educación superior. En general, ha habido una tendencia hacia una mayor participación privada en dicho financiamiento, aunque no en todos los países. En varios países también se han desarrollado fuertes controversias entre los actores políticos que favorecen aliviar al sector público de parte de la carga del financiamiento del sector y aquellos que se oponen a ello. Las fuentes de la controversia han sido varias, pero la más destacada ha sido la relacionada con el tema del acceso equitativo de los sectores menos favorecidos.

Llama la atención que tanto los proponentes como los adversarios de la mayor participación privada en el financiamiento de la educación superior ofrecen argumentos a favor de la equidad. Los proponentes argumentan que la educación superior de carácter gratuito ha sido tradicionalmente disfrutada por los hijos de las familias pudientes y pagada con los impuestos de las familias más pobres. De allí que este grupo favorezca que los hijos de familias con medios económicos deban realizar pagos de matriculación. Los adversarios de esta última medida advierten que con la introducción de tasas de matriculación se les estarían cerrando las puertas a aquellos jóvenes de menores recursos que de otro modo se hubieran matriculado. Los proponentes dicen que, por el contrario, con los recursos aportados por los hijos de

familias con medios se estaría financiando la expansión del sector y la inclusión de poblaciones estudiantiles no tradicionales.

El argumento a favor de la mayor participación privada en el financiamiento de la educación superior ha sido particularmente débil en los países nórdicos donde la población estudiantil del sector de educación superior no pertenece a una élite socioeconómica y donde, además, los ingresos del Estado por concepto de impuestos son sumamente altos en comparación con los de otros países del mundo. En la tradición nórdica lo que ha motivado la defensa del acceso gratuito no es tanto el tema de equidad, sino la concepción de que al llegar a edad universitaria los jóvenes son personas independientes y emancipadas que no deben acudir a sus padres con el fin de obtener fondos para pagar una cuota de matriculación universitaria.

A. Países con participación privada alta en el financiamiento de la educación superior

Estados Unidos: Tradicionalmente, en ese país los padres y alumnos han aportado una cuota-parte de los costos de la educación superior ofrecida en las instituciones públicas de educación superior (universidades estatales, universidades de ciudades y colegios comunitarios o *community colleges*), y la proporción asumida por las familias ha ido creciendo durante el siglo XXI. En 2008, los montos por matriculación pagados por año por los estudiantes y sus familias[6] variaban de entre 2.000 dólares al año en algunos colegios comunitarios hasta alrededor de 7.500 dólares al año en algunas universidades estatales grandes. Como política de igualación de acceso, se ha establecido un sistema de créditos educativos blandos de acceso universal para los ciudadanos americanos, así como también una diversidad de fondos públicos y privados para becas parciales distribuidas con base en necesidad o mérito. A partir del 2000 se viene observando, no sin crítica o preocupación, una disminución en la participación pública en el financiamiento de las instituciones oficiales y un aumento en la cuota-parte de las familias. En 2008 el gobierno norteamericano aportó 29 mil millones de dólares para becas universitarias y 66 mil millones de dólares a créditos subsidiados (Johnston, 2010). En 2008, había 19 millones de estudiantes de pregrado en los Estados Unidos, de los cuales 9,5 millones tenían entre 18 y 24 años

6 Vale destacar que en los EE.UU. los estudiantes extranjeros y no residentes pagan montos de matriculación muchos más altos en las instituciones públicas de educación superior; montos iguales a los pagados en instituciones privadas de calidad equivalente.

de edad, lo cual significa que 34 por ciento de ese grupo etario (en ese año había 28 millones de personas entre 18 y 24 años de edad) estaba matriculada en algún programa de pre-grado (U.S. Census Bureau, 2012); las tres cuartas partes asistía a instituciones públicas de educación superior (Fry, 2010).

China: En 1997 China implantó un sistema universal de tasas de matriculación. Esto se realizó tras el lanzamiento de un nuevo manifiesto del Partido Comunista Chino en el que se declaraba que la educación superior era "parcialmente un bien privado" (Johnston, 2010). Cabe destacar que esta posición se asemeja, en su carácter economicista, a la enarbolada por muchos de quienes proponen aumentar la participación privada en el financiamiento de la educación superior: el argumento fundamental es que la educación superior tiene "retornos privados altos" en la forma de mayores ingresos para quienes invierten en ella (lo cual contrasta con la educación básica que tiene "retornos públicos altos" por cumplir con la función de formar a las personas para participar activa y responsablemente en la vida ciudadana).

El Ministerio de Educación de China estableció que en las universidades públicas el pago de los estudiantes y sus familias debía a lo sumo alcanzar 25% de los costos instruccionales y la totalidad de los costos de alimentación y hospedaje (Johnston, 2010). En 2007 los chinos pagan alrededor de 450 euros al año por concepto de tasas de matriculación (Brandenburg y Zhu, 2007). A raíz de la medida tomada ha habido una explosión en el número de estudiantes matriculados en la educación superior en China: esta cifra subió de 3,4 millones en 1998 a 23 millones de alumnos en 2006 (Brandenburg y Zhu, 2007).

Otros países: Japón y Corea del Sur también son países en los que tradicionalmente la educación superior ha sido financiada en una importante proporción por recursos de los estudiantes y sus familias. En estos hay un amplio sector privado de educación superior y las instituciones públicas cobran tasas de matriculación altas. Al igual que en China, por razones culturales, hay disposición de las familias a pagar (Johnston, 2010).

A principios de la década de los 90, en Australia se establecieron esquemas de contribución de estudiantes y familias a la educación superior mediante tasas de matriculación que podían ser diferidas mediante préstamos a tasas de interés iguales a la inflación (lo que equivale a 0% de tasa de interés). Estos esquemas libraron de manera muy importante a los contribuyentes de impuestos del costo de financiar la educación superior y trasladaron esa carga a los estudiantes mismos. Como con-

secuencia de esta medida subieron sustancialmente los ingresos de las instituciones públicas de educación superior (en estos países hay muy pocas instituciones privadas de educación superior), ya que los nuevos ingresos privados no sustituyeron sino que suplementaron lo que el gobierno ya invertía en educación superior. Canadá y Nueva Zelanda tienen sistemas similares a los de Australia (Johnston, 2010).

B. Países con participación privada baja en el financiamiento de la educación superior

Aun cuando en la mayoría de los países europeos los gobiernos favorecen la idea de que las instituciones de educación superior busquen sus propias fuentes de ingreso, en 2003 en ese continente el sector público financia de manera directa casi 80 por ciento de la inversión total en educación superior (ver Tabla 1) (Eurydice, 2008). Nótese allí que en muy pocos países la educación tiene una proporción menor a 70% de financiamiento público (Eurydice, 2007).

La sociedad europea ha sido resistente a aumentar la contribución de estudiantes y sus familias a través de tasas de matriculación. No obstante, en 2008, todos los países menos los países nórdicos (Dinamarca, Suecia y Noruega) habían implantado esquemas de contribución a través de tasas de matriculación, aunque éstas fueran bajas (Johnston, 2010). Más allá de los argumentos de equidad, la resistencia proviene principalmente del sentimiento de que el acceso gratuito es un conquista social (derecho adquirido), y la resistencia ha sido posible gracias a los abundantes recursos de la región y su escaso crecimiento poblacional (Johnston, 2010). Más recientemente, sin embargo, ha crecido la preocupación acerca de la viabilidad financiera de expandir el sistema de educación superior (y por esa vía incorporar poblaciones estudiantiles no tradicionales como hijos de inmigrantes y personas adultas, entre otros) sin recurrir al financiamiento privado.

Tabla 1

Proporciones relativas de los gastos públicos en centros de educación superior, 2003

Países	Porcentajes
Unión Europea (EU-27)	79,9
Noruega	96,7
Dinamarca	96,7
Finlandia	96,4
Turquía	95,2
Austria	92,7
Grecia	92,5
Portugal	91,5
Islandia	88,7
Alemania	86,4
Bélgica	84,9
Eslovaquia	84,7
Malta	84,3
República Checa	82,8
Irlanda	82,0
Francia	80,3
Holanda	78,6
Hungría	78,5
España	76,9
Eslovenia	75,2
Italia	71,6
Reino Unido	70,2
Polonia	69,0
Chipre	65,8
Lituania	61,8
Bulgaria	55,2

Fuente: Eurydice, 2007. Capítulo C, Figura C12

El caso del Reino Unido es el que mejor ilustra la controversia que se ha suscitado entre quienes favorecen las contribuciones privadas y quienes se oponen a ellas. Hasta 1997 la educación superior en el Reino Unido había sido totalmente gratuita. En ese año, ese país impuso una cuota de matriculación significativamente

alta. Eso llevó a un lucha política entre quienes se atenían a la "tradición nórdica" de acceso gratuito (Johnston, 2010) y quienes resaltaban la necesidad de contar con los recursos de matriculación para suplementar los requerimientos de fondos de las instituciones. También se alzaron voces en defensa de las personas de menor estatus socioeconómico. En consecuencia, a principios del tercer milenio, Escocia y Gales eliminaron los pagos por adelantado de cuotas de matriculación y las sustituyeron por pagos diferidos a préstamos universitarios. En 2008, Escocia también eliminó los pagos diferidos por considerarse que discriminaban contra grupos étnicos que eran adversos al crédito.

Dado lo anterior, no deja de ser una paradoja que la mayor participación privada en el financiamiento de la educación superior (en los países que han optado por esa vía) se ha asociado con procesos de expansión de cobertura de ese nivel educativo, procesos que se han caracterizado justamente por la inclusión de poblaciones estudiantiles no tradicionales en ese sector.

C. Mecanismos de financiamiento en Europa

Tal y como se observó en la sección anterior, en Europa el Estado financia directamente una alta proporción de los presupuestos de las instituciones de educación superior debido a que la sociedad europea ha criticado las iniciativas gubernamentales de aumentar la contribución privada. Sin embargo, el continente sí ha experimentado cambios en los mecanismos utilizados por los gobiernos para hacer entrega de recursos a las instituciones de educación superior. Tradicionalmente, el mecanismo de financiamiento de las instituciones consistía en negociaciones anuales entre el Estado y las instituciones de educación superior. Los cálculos se realizaban en base a los costos en que incurriría cada institución. Sin embargo, desde mediados de la década de los 90 muchos países han desarrollado mecanismos basados en fórmulas y contratos de desempeño, y se ha generalizado el uso de licitaciones competitivas entre universidades para obtener fondos para proyectos de investigación. En 2008 sólo en Bélgica, Bulgaria, Grecia, Irlanda, Chipre, Luxemburgo, Malta, Portugal y Eslovenia se seguía haciendo uso del mecanismo de negociación anual basada en estimaciones presupuestarias (Eurydice, 2008).

Los mecanismos basados en fórmulas incluyen tanto criterios de insumos como criterios de desempeño. Entre los principales criterios de insumo se encuen-

tra el número de estudiantes matriculados en el año anterior o en el presente año; aunque se hace uso de otros indicadores de volumen de actividad institucional. Por su parte, los principales criterios de desempeño incluyen: indicadores de resultados de alumnos (principal criterio), resultados de procesos de evaluación establecidos en un determinado país, la calidad de la infraestructura y de la gestión de servicios (Eurydice, 2008).

Los "contratos de desempeño" eran utilizados en doce países en 2008, entre los que se destacan Francia, Austria, Finlandia, Bélgica y Dinamarca. En el caso de Francia los "contratos de desempeño" comprenden proyectos sobre los que la institución debe rendir cuenta al Ejecutivo. Los montos correspondientes a "contratos de desempeño" sólo cubren entre 10% y 15% de los presupuestos de las instituciones de educación superior debido a que el resto del presupuesto va directamente a pagar personal académico y administrativo. El caso francés tiene un gran parecido con el esquema actual de financiamiento de las universidades en Venezuela.

5. El problema de la inversión total en educación en todos sus niveles

Quizá más importante que cómo se financia la educación, es el asunto de cuánto se invierte en ella. Según el SISOV (Sistema de Indicadores Sociales de Venezuela) en 2008 la inversión de Venezuela en educación fue equivalente a 6,3% del PIB (ver Tabla 2). De ese monto, aproximadamente 3,78% correspondió a la combinación de educación inicial, primaria, secundaria y especial (de aquí en adelante denominada "educación pre-superior") y 2,52% a educación superior.

El porcentaje del PIB tiene por intención medir el esfuerzo que un país hace por invertir en educación. Si comparamos a Venezuela con los países de la OECD, vemos que con base en este indicador el esfuerzo de inversión venezolano es un poco mayor al esfuerzo promedio de esos países en educación pre-superior (3,78% vs. 3,64%) y bastante mayor en educación superior (2,52% vs. 1,48%).Sin embargo, la Tabla 3 muestra otros indicadores que cambian un poco la conclusión de que el esfuerzo de inversión en educación es alto en Venezuela.

La columna derecha de la Tabla 3 muestra un segundo indicador de esfuerzo de inversión en educación pre-superior: la razón entre inversión por alumno y el PIB per cápita. Esta razón muestra que en Venezuela el esfuerzo **de inversión por**

alumno en educación pre-superior es inferior a la de casi todos los demás países **teniendo en cuenta la capacidad para invertir** (PIB per cápita).

Finalmente la Tabla 3 muestra que en términos absolutos la inversión de Venezuela por alumno en educación pre-superior es muy inferior a la de todos los países europeos y asiáticos, aunque parecida a la de Chile y México. Por otra parte, la tabla muestra no sólo que la inversión por alumno en educación superior es menor a la de los países europeos y asiáticos, sino también que dicha inversión es significativamente inferior a la de Chile y México. Este sorprendente resultado se debe muy posiblemente al hecho de que los recursos asignados en Venezuela a la educación superior no han crecido a la par de la ampliación de la rápida cobertura en ese nivel en los últimos años.

Al comparar nuestro PIB per cápita de 13.800 dólares con el de otros países del mundo, llegamos a la conclusión –frecuentemente negada por nuestro imaginario colectivo– de que somos un país relativamente pobre. Sin embargo, el esfuerzo observado en otros países nos indica que hay campo para aumentar la inversión, **dada la capacidad para invertir**. Si decidiéramos equiparar nuestro esfuerzo de inversión con el de Canadá donde la razón entre inversión por alumno y PIB per cápita es 22%, la inversión venezolana por alumno en educación pre-universitaria subiría de 2.263 a 3.036 en dólares PPP. Eso representaría un aumento de 34% en nuestra inversión por alumno. Si igualásemos nuestro esfuerzo con el de Francia (25%) la inversión por alumno subiría a 3.450 dólares PPP, lo que es 53% más de lo que invertimos en la actualidad.

Tabla 2
Inversión en educación como % del PIB y PIB per cápita en dólares PPP OECD 2007 y Venezuela 2008

País	----------% del PIB total---------- Total	Educación pre-superior	Educación superior	PIB per cápita
Venezuela (2008 aprox.)	**6.3***	**3.78**	**2.52**	**13,800**
Chile	6.4	3.9	2.0	14,106
Mexico	5.7	3.8	1.2	14,128
Polonia	5.3	3.4	1.3	16,312
Hungría	4.9	3.2	0.9	18,763
Eslovaquia	4.0	2.5	0.9	20,270
Estonia	5.0	3.3	1.3	20,620
Portugal	5.6	3.5	1.6	22,638
República Checa	4.6	2.8	1.2	23,995
Israel	7.4	4.1	1.8	26,444
Eslovania	5.6	3.6	1.3	26,557
Corea	7.0	4.0	2.4	26,574
Nueva Zelanda	5.9	4.0	1.5	27,020
Italia	4.5	3.1	0.9	31,016
España	4.8	2.9	1.1	31,469
Francia	6.0	3.9	1.4	32,495
Japón	4.9	2.8	1.5	33,635
Bélgica	6.1	4.1	1.3	34,662
Alemania	4.7	3.0	1.1	34,683
Reino Unido	5.8	4.2	1.3	34,957
Finlandia	5.6	3.6	1.6	35,322
Islandia	7.8	5.1	1.2	36,325
Dinamarca	7.1	4.3	1.7	36,326
Canadá	6.1	3.5	2.6	36,397
Suecia	6.3	4.1	1.6	36,785
Austria	5.4	3.6	1.3	36,839

continúa...

...continuación

País	----------% del PIB total----------			PIB per cápita
	Total	Educación pre-superior	Educación superior	
Holanda	5.6	3.7	1.5	39,594
Suiza	5.5	4.0	1.2	41,800
Irlanda	4.7	3.5	1.2	44,381
EE.UU.	7.6	4.0	3.1	46,434
Noruega	5.5	3.7	1.3	53,672
Media de OECD	**5.70**	**3.64**	**1.48**	

Fuente para todos los países menos Venezuela: Aud et al. (OECD), 2011.
Fuentes para Venezuela: Transparencia, 2012; CIA Factbook 2011; RBV, 2010; RBV, 2011; *SISOV 2012; cálculos propios.

Tabla 3
Inversión pública en educación por alumno,
Venezuela 2008 vs. países de la OECD 2007, en dólares

	PIB PPP per cápita*	Por alumno en educación pre-superior*	Por alumno en educación superior	Razón: superior/pre-superior	Razón: pre-superior per capita/ PIB per capita
Venezuela 2008 (aprox.)	**13,800**	**2,263**	**5,367**	**2.37**	**16%**
Chile	14,106	2,245	6,626	2.95	16%
Mexico	14,128	2,165	6,971	3.22	15%
Polonia	16,312	3,804	5,576	1.47	23%
Hungría	18,763	4,371	6,721	1.54	23%
Eslovaquia	20,270	3,296	5,736	1.74	16%
Estonia	20,620	4,637	5,214	1.12	22%
Portugal	22,638	5,898	10,398	1.76	26%
República Checa	23,995	4,712	8,209	1.74	20%
Israel	26,444	5,345	11,435	2.14	20%
Eslovania	26,557	7,267	8,559	1.18	27%
Corea	26,574	6,663	8,920	1.34	25%
Nueva Zelanda	27,020	5,454	9,905	1.82	20%
Italia	31,016	7,771	8,673	1.12	25%
España	31,469	7,671	12,548	1.64	24%
Francia	32,495	8,070	12,773	1.58	25%
Japón	33,635	8,012	14,201	1.77	24%
Bélgica	34,662	8,333	13,482	1.62	24%
Alemania	34,683	7,243	13,823	1.91	21%
Reino Unido	34,957	8,622	15,463	1.79	25%
Finlandia	35,322	7,216	13,566	1.88	20%
Islandia	36,325	8,949	9,309	1.04	25%

continúa...

...continuación

Dinamarca	36,326	9,448	16,466	1.74	26%
Canadá	36,397	8,045	20,278	2.52	22%
Suecia	36,785	8,773	18,361	2.09	24%
Austria	36,839	9,959	15,039	1.51	27%
Australia	37,615	7,590	14,726	1.94	20%
Holanda	39,594	8,571	15,969	1.86	22%
Suiza	41,800	11,702	20,883	1.78	28%
Irlanda	44,381	7,791	12,631	1.62	18%
EE.UU.	46,434	10,768	27,010	2.51	23%
Noruega	53,672	10,855	17,140	1.58	20%

Fuente para todos los países menos Venezuela: Aud et al (OECD), 2011.

Fuente para Venezuela: Transparencia, 2012; CIA Factbook, 2011; RBV, 2010; RBV, 2011; SISOV 2012; cálculos propios.

6. Recomendaciones de política pública

6.1. Educación inicial, primaria y secundaria:

A. *Redefinir responsabilidades entre niveles de gobierno y las fuentes de fondos asociadas:*

- El gobierno nacional a través del Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE) será el ente responsable de: administrar la nómina docente de las instituciones educativas nacionales. Fuente de fondos: presupuesto anual de la nación; administrar **un sistema único** de pago al personal jubilado de todas las instituciones educativas oficiales así como de todas las instituciones privadas subsidiadas cuyas nóminas son pagadas por el MPPE. Los fondos para el sistema único de administración de personal jubilado deberán provenir del FONDEN. La razón por la cual los fondos deben provenir del FONDEN es que los montos recibidos por las personas por concepto de jubilación constituyen ahorros implícitos de esas personas y los fondos que existen en el FONDEN constituyen ahorros originados en las ganancias exorbitantes de la producción petrolera.
- Las gobernaciones serán los entes responsables de la construcción, ampliación y mantenimiento de la planta física escolar de todas las instituciones de educación

inicial, primaria y secundaria oficiales ubicadas en sus jurisdicciones. Estos fondos pudiera provenir de la LAE o de algún fondo equivalente al desaparecido FIDES.

- Los gobiernos municipales deberán administrar los fondos destinados a la alimentación escolar. Los fondos requeridos para esta actividad deberán llegar a los gobiernos municipales por la vía de transferencias del MPPE o del Ministerio para las Relaciones Interiores y Justicia.

B. *Crear los mecanismos para estimular la formación de escuelas comunitarias.* Estas entidades comunitarias creadas por padres, vecinos y maestros (bajo la figura de cooperativas o asociaciones civiles sin fines de lucro) recibirían subsidios supervisados bajo un esquema similar al de la AVEC en la actualidad. Fuente de fondos: presupuesto nacional vía MPPE.

C. *Aumentar la inversión total en educación inicial, primaria y secundaria.* Subir la inversión anual del monto actual (aproximadamente 2.263 dólares PPP por año por alumno) al menos a 4.000 dólares PPP por año por alumno, lo que equivaldría a aproximadamente al 30% del PIB per cápita.

- Subir el sueldo de los docentes de modo que ésta sea una profesión atractiva. El aumento en la inversión anual por alumno permitiría hacer esta profesión atractiva, lo cual resolvería automáticamente los serios problemas de oferta de docentes, sobre todo a nivel de educación secundaria. El sueldo de un docente I, graduado pero sin experiencia, debería equivaler al menos a dos sueldos mínimos, y el sueldo de un docente VI debería ser de al menos seis sueldos mínimos en regímenes de media jornada escolar, y 60% mayores en regímenes de jornada completa.
- Invertir en la ampliación de la oferta de profesores de secundaria. Establecer un programa de becas con la finalidad de estimular a jóvenes a formarse en las especialidades de este nivel. Se hará énfasis en el otorgamiento de becas en las especialidades que muestran déficits críticos: ciencias naturales, matemáticas, inglés.

7.2 Educación universitaria/superior:

A. Reformar el sistema de administración de jubilaciones en el sector de educación universitaria/superior:

- Crear **un sistema único** de pago al personal jubilado para todas las instituciones educativas oficiales administrado por una entidad nacional creada especialmente para ello.
- "Limpiar" las cuentas de las instituciones oficiales de todo lo referido a pago de jubilaciones. Trasladar todas las obligaciones correspondientes al tema de jubilaciones al nuevo organismo nacional.
- Este nuevo organismo nacional no sólo administrará las jubilaciones, sino que también será el encargado de establecer todas las políticas de jubilaciones (combinación de edad y años de servicio para calificar para jubilación, relación entre jubilación y último sueldo, etc.) para el personal docente, administrativo y obrero de todo el sistema oficial de educación superior.
- La nueva entidad nacional (Fondo Nacional de Jubilaciones para la Educación Superior) deberá fondearse con aportes de los trabajadores y podrá ser complementado con aportes del FONDEN, el cual constituye el principal fondo de ahorros de la nación.

B. Crear un sistema de contribuciones diferidas para los egresados del sistema oficial de educación universitaria/superior:

- Todos los egresados de los pregrados de las instituciones oficiales de educación universitaria/superior deberán pagar un "impuesto al egresado".
- El monto del "impuesto al egresado" será *proporcional* a los ingresos netos del egresado del sistema oficial de educación superior, y se constituirá como una sobretasa del impuesto sobre la renta que deberá ser retenida por el empleador y enterada al SENIAT junto con el pago del ISLR.
- Los fondos recolectados por concepto de "impuesto al egresado" complementarán los presupuestos anuales del "alma mater" de cada egresado, y serán utilizados **prioritariamente** en programas de aseguramiento de la equidad tales como:

programas agresivos de reclutamiento, orientación y preparación universitaria dirigidos a jóvenes de menores ingresos (Programas como el actual Programa Samuel Robinson de la UCV serían fortalecidos y expandidos con estos recursos); becas-estipendio para los estudiantes que ingresaron al sistema universitario mediante programas tales como el Samuel Robinson; servicios de acompañamiento académico (tutorías) para los estudiantes que ingresaron al sistema universitario mediante programas tales como el Samuel Robinson.

Bibliografía

Aud, S., Hussar, W., Kena, G., Bianco, K., Frohlich, L., Kemp, J., Tahan, K. (2011). *The Condition of Education 2011* (NCES 2011-033). U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics.Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Barro, Stephen M. (1998) "¿Cómo pagan los países sus escuelas? Una comparación a nivel internacional de los sistemas de financiamiento de la educación primaria y secundaria." En: Gajardo, Marcela y Puryear, Jeffrey (Eds). *Financiamiento de la Educación en América Latina*. Santiago: Preal-Unesco.

Brandenburg, Uwe y Zhu, Jiani (2007).*Higher Education in China in the light of massificationand demographic change.* Arbeitspapier Nr. 86, CHE: Gütersloh 2007

CIA Factbook. Education Expenditures (% of GDP) https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2206.html (visitado 21 de noviembre, 2011)

Da Corte, María Lilibeth. "La educación debe reproducir la ideología del Estado socialista", *El Universal*, 25/09/ 2011.

Eurydice (2007) *Cifras clave de la Educación Superior en Europa* , Luxemburgo: Comisión Europea. Disponible en http://www.eurydice.org.

_____ (2008) *Higher Education Governance in Europe: policies, structures, funding and academic staff.*Bruselas. Disponible en http://www.eurydice.org.

_____ (2011) *Modernisation of Higher Education in Europe: funding and the social dimension 2011.* Luxemburgo: Comisión Europea. Disponible en http://www.eurydice.org.

Cox, Cristián (2001) "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del Siglo XX". *Seminario Reforma Educativa en el Cono Sur: logros y tareas pendientes.* BID-Washington, 6-7 diciembre.

Ewalt, Jo Ann G. (2001) *Theories of governance and New Public Management: links to understanding welfare policy implementation*. Newark: Annual Conference of the American Society for Public Administration.

Florestal, Ketleen y Cooper, Robb (1997). *Decentralization of Education: legal issues. Directions in Development*. Washington: The World Bank.

Friedman, Milton (1955) "The role of government in education" en Solo, Robert A. (ed.) *Economics and the Public Interest.*Rutgers University Press.

Fry, Richard (2010) *Minorities and the Recession-Era College Enrollment Boom*, Washington: Pew Research Center.

García-Huidobro S., Juan Eduardo (2010) "Para hacer pública la educación pública" en: Martinic, Sergio y Elacqua, Gregory (eds) (2010*) ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo.* Santiago: UNESCO/Pontificia Universidad Católica de Chile

González, Pablo (1998) "Financiamiento de la educación en Chile". En: Gajardo, Marcela y Puryear, Jeffrey (Eds). *Financiamiento de la Educación en América Latina.* Santiago: PREAL-UNESCO.

Instituto Nacional de Estadística INE (2012). República Bolivariana de Venezuela. *Cuentas Nacionales. PIB a precios Corrientes y constantes 1997-2010.* http://www.ine.gov.ve/cuentasnacionales/cuentas.asp Última visita: 18 de enero, 2012.

Jallade, Jean Pierre (2004) "Education for all: lessons of experience" en *Implementing and Financing Education for All. Education policies and strategies 6.* Paris: UNESCO

Johnston, D. Bruce y Marcucci, Pamela N. (2010), *Financing Higher Education Worldwide: Who pays? Whoshouldpay?* Baltimore: John Hopkins UniversityPress.

Larrañaga, Oswaldo (1995), "Descentralizacón de la educación en Chile: una evaluación económica". *Estudios Públicos*, Vol. 60

López Casasnovas, Guillem; Puig-Junoy, Jaume; Ganuza, Juan José; Planas Miret, Ivan (2003). *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. Barcelona: La Caixa.

Martinic, Sergio y Elacqua, Gregory (eds) (2010) *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo.*Santiago: UNESCO/Pontíficia Universidad Católica de Chile

Osborne, David and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government,* New York: Addison-Wesley Publishing.

Patrinos, Harry Anthony (2009) *Private education provision and public finance: the Netherlands*. World Bank/Vanderbilt University.

Pont, Beatriz; Nusche, Deborah; Moorman, Hunter (2008).*Improving School Leadership.Volume 1: policy and practice.* OECD.

República Bolivariana de Venezuela (2009). Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Memoria y Cuenta (2008-2009).*

_____ (2010). *Cumpliendo las Metas del Milenio* 2009.

_____ (2010). *Proyecto de Ley de Presupuesto 2011*

Rodríguez Trujillo, Nacarid (2008). "Trayectoria del Proyecto de las Escuelas Bolivarianas". *Educere*, Año 12, No. 42.

Ritzen, Jozef M.; van Dommelen, Jan; de Vijlder, Frans J. (1997) "School finance and school choice in the Netherlands".*Economics of Education Review.*Vol. 16, No. 3.

Savas, E.S. (1987). *Privatization: the key to better government.* Chatman House Publishers.

Sistema de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV) (2012). República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas. Última visita: 18 de enero, 2012. http://www.sisov.mpf.gob.ve/indicadores/ED0401400000000/ficha.php

Transparencia Venezuela (2011): *Nuestro presupuesto, 2012*. Caracas.

UNESCO (2004), "Implementing and financing education for all", *Education policies and strategy 6*.

U.S. Census Bureau (2012), *Statistical Abstract of the United States: 2012*

Capítulo VII

La educación superior

Hacia una universidad sin mitos

Leonardo Carvajal

1. ¿Es la universidad una institución conservadora?

Si examinásemos las distintas instituciones de las sociedades occidentales: económicas, militares, eclesiásticas, educativas, entre otras, no me cabe duda que es la universidad la que mantiene una mayor cantidad de rasgos de su modelo primigenio, en este caso surgido hace ocho siglos. Evidentemente que toda institución debe mantener una tensión dialéctica entre la preservación de su identidad y la necesidad de su renovación, para poder mantener su pertinencia ante los cambios de su entorno. Aquellas que no puedan responder a los retos del contexto, luego de pervivir durante algún tiempo como obstáculos para el progreso, van desapareciendo. Por eso, se necesita tener permanentemente una actitud favorable a la renovación de la institución, para que esta no tenga que pagar el precio de ser atrapada por una obsolescencia que no se advirtió a tiempo. De allí que no sea conveniente aferrarse a conceptos de manera dogmática. Mi posición es que todo debe ser discutido, que todo debe ser recurrentemente sometido al "libre examen" que alguna vez predicó Lutero, so pena de que se fosilicen el pensamiento y la acción. Y cuando digo todo, es todo, incluyendo el para muchos sagrado concepto de autonomía.

Veamos, como un ejemplo entre tantos, que en medio de diatribas de determinados momentos políticos, personas a las que mucho respeto formularon, con la mejor de las intenciones, enfoques refractarios a la discusión de ese criterio medular. Así, José María Cadenas declaraba, en noviembre de 1994, que el equipo rectoral de la UCV "rechaza la idea de revisar la autonomía universitaria" (Leal, A., 1994,D-7) y un ex-rector, Carlos Alberto Moros Ghersi, por esos mismos días apoyaba tal postura al sentenciar tajantemente que el concepto de autonomía "no admite discusión" y ello porque –tal cual un mito de origen– esa autonomía "es una potestad que surge con las primeras instituciones en el medioevo" (Colomine, 1994, D-1). Y otros

incluso iban mas allá, como el entonces rector de la UCV, Simón Muñoz, quien expresamente equiparaba a la universidad con la iglesia, al indicar que "gracias a la autonomía, las universidades han sido como la iglesia: han persistido a través de los siglos y a través de los sistemas y han sido refugio de las mejores causas…" (Muñoz, 1994, C-3).

Basten estas referencias para ilustrar una desviación defensiva que se ha venido entronizando: sacralizar o mitificar algunos o muchos de los rasgos del modelo conceptual-normativo-operacional de la institución universitaria. Se llega al extremo de compararla con la institución eclesial, obviando que en su ethos ambas instituciones deben ser mas bien antitéticas, puesto que la una se basa en la revelación, la fe y los dogmas, mientras que la otra se basa en la razón y la investigación científica. Tendría así la primera justificación para ser conservadora y poco dada a la duda metódica, mientras que la segunda, por el contrario, perdería su razón de ser si quisiese fundarse sobre dogmas y tabúes. Pero es que, además, Angel Lombardi, por ese entonces rector de la Universidad del Zulia y actualmente rector de la Universidad Católica Cecilio Acosta, replicaba a la inconveniente equiparación de la universidad con la iglesia, explicando que incluso la dos veces milenaria Iglesia Católica había decidió renovarse en profundidad y que los líderes religiosos del Concilio Vaticano II no habían asumido posturas timoratas y conservadoras. Mas bien, la tesis de esos líderes, como Juan XXIII, fue que: "La Iglesia ha estado por siglos con las ventanas cerradas. Vamos a abrirlas, aunque haya riesgo de pulmonía" (Lombardi, 1995, p.9). Finalizo mi mención a este asunto medular, la autonomía, indicando que el enfoque adecuado para tratarlo es el histórico, tal cual lo planteó, en un esclarecedor texto, César Villarroel, al señalar que en el fragmentado mundo político feudal la autonomía "era la muralla jurídica de las universidades", mientras que en la época contemporánea "la universidad deja de ser un estado frente al Estado" y, por lo tanto, han de modificarse varios de los rasgos de su autonomía (Villarroel, 1990, pp.40-43).

Mas bien poco se ha hecho en las universidades en la dirección de renovar conceptos. Quiero invitar a pensar lo que significa que, en pleno siglo XXI, se siga manteniendo en la jerga universitaria la trilogía conceptual medieval de campus, cátedra y claustro. ¿Campus? ¿Campus entendido como el espacio físico cerrado, que goza de inviolabilidad territorial, en el cual se reúnen los profesores y los estudiantes, en la era en la que cualquier docente se puede "encontrar" con sus estudiantes de cualquier rincón del planeta por medio de Internet? ¿Cátedra? ¿No era ella acaso una suerte de "trono académico" desde el cual el maestro medieval leía la tesis del día que luego explicaría con el fin de que sus alumnos la repitiesen, según la fórmula de *lectio-explicatio-repetitio*? ¿No está acaso asociada la cátedra al *magister dixit*, o

sea, al principio de autoridad, tan así que –según las normas de la Iglesia Católica– cuando el Papa habla *ex cathedra,* desde la cátedra, su palabra es infalible? ¿Y claustro? ¿Por qué claustro y no congreso, asamblea o encuentro? ¿Acaso claustro en su origen latino no significa cerrojo, barrera, clausura, sentidos muy pertinentes para las reuniones conventuales, pero nada convenientes para una institución que debe ser transparente y estar abierta a múltiples conexiones con la sociedad?

Invito también a que se reflexione sobre lo desfasado de la formulación –que figura en el artículo 1 de nuestra Ley de Universidades y en los cuerpos normativos internos de nuestras instituciones universitarias– acerca del propósito fundamental de las universidades. Porque allí se dice que: "La universidad es fundamentalmente una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad…"

¿Buscar la verdad? ¿Existe acaso la verdad, una presunta única y mayúscula verdad? ¿Existen acaso únicas verdades para cada asunto ubicadas en los presuntos anaqueles de un mundo objetivo, al cual accederían los esforzados investigadores y las encontrarían? Yo no voy a hacer reflexiones filosóficas al respecto, que muchas cabrían. Lo único que diré –ahora que recientemente unos premiados con el Nobel acaban de refutar, al parecer, la teoría de la relatividad de Einstein la cual, a su vez, también refutó teorías previas– es que en el conjunto de las centenares de ciencias que se cultivan en el planeta existen miles de teorías que tratan de interpretar los mas variados fenómenos y que constantemente una constelaciones teóricas van cediendo su preeminencia a otras que, temporalmente, explican mejor la realidad, pasando así las desplazadas a formar parte de los museos arqueológicos contentivos de teorías y métodos científicos. ¿Buscar la verdad bajo el supuesto de que existe una única verdad? Provoca recordar el escepticismo del mandatario romano que se preguntaba cuál era la verdad. A él lo evocaba años atrás Caracciolo Parra Pérez, al señalar que la ciencia histórica se construía en medio de "una controversia interminable" y se preguntaba con sorna: "¿La Verdad con mayúscula? Aquí te quiero Pilatos" (Parra Pérez, 1943, p.296).

2. Un mito antiguo y otro reciente

Debo aclarar que no utilizo el término mito en la acepción de la antropología cultural, tal como precisamente la delinearon Malinowski, Eliade y otros. Mas bien

asumo acá un sentido lato del término, tal cual lo maneja el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua: "Relato o narrativa que desfigura lo que realmente es una cosa y le da apariencia de ser mas valiosa o atractiva".

Visto así el concepto, creo que es un mito el que en la Ley de Universidades –la de 1970 que, en realidad, es la de 1958 con algunos retoques– se establezca, en su artículo 9, que una de las facetas de las universidades autónomas es su "autonomía financiera". Porque, la verdad es que esa faceta de su autonomía se constriñe a la organización y administración de su patrimonio, el cual le genera apenas una minimísima parte de las rentas que recurrentemente necesita para su funcionamiento.

No son autónomas las universidades para decidir qué presupuesto van a utilizar cada año, ya que quienes determinan cuál será su cuantía son el ministerio educativo pertinente y el ministerio de las finanzas, amén del filtro que supone su previa aprobación por el Consejo Nacional de Universidades. Las universidades, en materia financiera, son autónomas para imaginar, desear, planificar, solicitar y hasta exigir…Pero quien lo decide todo en esta materia es el Poder Ejecutivo Nacional y por lo tanto, ellas no son propiamente autónomas. Y tal es la realidad histórica desde que a la universidad pública Antonio Guzmán Blanco la despojó de la autonomía financiera que sí tenía, mediante Decreto del 12 de junio de 1883 (Leal, I., 1981, p.169). De allí en adelante, las universidades siempre fueron dependientes de los recursos que tuviese a bien erogar el Poder Ejecutivo Nacional.

En cambio, la universidad republicana que normaron Bolívar y Vargas sí fue plenamente autónoma en lo financiero en virtud de que le adjudicaron como patrimonio siete prósperas haciendas de cacao, caña de azúcar y café en la región Centro Costera del país y una veintena de casas para arrendar en Caracas y Valencia (Leal, I., 1981, pp.176-180). Por ser entonces realmente autónoma, autosuficiente y hasta boyante en términos financieros, la UCV, en vez de depender de los aportes del Poder Ejecutivo Nacional, mas bien le debió prestar en varias oportunidades dinero a éste. Así, por ejemplo, en 1835 le prestó primero 3.500 pesos, luego 1.000 y finalmente 1.324 al Gobierno Nacional. Mas adelante, en 1848, el Gobierno de José Tadeo Monagas obligó a la UCV a prestarle 3.948 pesos y, en 1854, el Gobierno de José Gregorio Monagas también la obligó a prestarle "un suplemento de diez mil pesos". Por supuesto, como acotaba Manuel Caballero, en ningún caso Gobierno Nacional alguno le canceló a la UCV esos préstamos recibidos (Caballero, 1974, pp.12-14).

Pero los mitos no vienen todos del pasado. También se incuban en el presente. En los últimos meses, el Tribunal Supremo de Justicia ha venido suspendiendo las

elecciones para renovar las autoridades rectorales y decanales en casi todas las universidades autónomas por cuanto, según ese Tribunal, ellas no pueden realizarse tan solo con la participación como electores de los profesores de escalafón y del grupo de estudiantes elegidos por todos sus compañeros como votantes del claustro. Invoca el TSJ como fundamento para su decisión el contenido del numeral 3 del artículo 34 de la Ley Orgánica de Educación del 2009. Allí se dice que debe existir "igualdad de condiciones de los derechos políticos" de los profesores, estudiantes, empleados, obreros y egresados de esas instituciones universitarias. Por lo tanto, ordena el Tribunal que todos y cada uno de los integrantes de estos cinco sectores ejerzan su derecho al voto para elegir a las autoridades universitarias.

Está naciendo, promovido como principio indiscutible por parte del actual Gobierno chavista, el mito de la democracia política al interior de las universidades. Lo interesante es que este mito, el de la igualdad de los derechos políticos en el mundo de la academia, ha tenido la capacidad de permear rápidamente la psique de no pocos dirigentes estudiantiles opuestos al Gobierno Nacional, pero que comparten su visión acerca de la "igualdad política" que debe existir entre estudiantes, profesores, obreros, empleados y egresados.

A pesar, entonces, de saber que puedo estar nadando contra corriente expresaré mis argumentos en contra de la indebida extrapolación al mundo académico de un criterio que en el plano estrictamente político o en el sindical y gremial sí es plenamente válido. Me explico: a partir de 1946 los venezolanos somos actores de un modelo político democrático, pues fue a partir de ese año que se le reconoció a las mujeres y a las personas analfabetas su derecho al sufragio directo y universal para elegir a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Antes de esa fecha, no éramos una democracia en lo político. En el plano político, pues, todos somos iguales, ya que el voto de cada quien no vale ni mas ni menos que el de los demás: hombres y mujeres, jóvenes y ancianos, ricos y pobres, blancos y negros, creyentes y ateos, analfabetos y doctores…

Lo que ocurre es que las normas constitucionales, bajo el criterio de eliminar discriminaciones odiosas entre los venezolanos, establecen las mínimas condiciones para ser electo a diputado a la Asamblea Nacional o Presidente de la República. En el artículo 188 de la Constitución se señala que para ser candidato a diputado, apenas se necesita ser venezolano, o por nacimiento o por naturalización, ser mayor de 21 años y haber residido cuatro años en la entidad política en la que se postula. Y para

ser candidato a la presidencia de la República, en el artículo 227 de la Constitución se dispone que se debe tener la nacionalidad venezolana por nacimiento, ser mayor de 30 años, de estado seglar y no estar sometido a condena mediante sentencia definitivamente firme. Evidentemente, si esas son las condiciones para ser electo, las existentes para los electores también son las mínimas, relativas a la nacionalidad y a la mayoría de edad, los 18 años. Por ser así, vivimos en una sociedad políticamente democrática, donde gozamos de igualdad de derechos políticos.

Pero no todas las instituciones de la sociedad tienen que regirse por el mismo patrón porque no son espacios o circuitos de participación política. Algunas sí son asimilables al canon político. Por ejemplo, para elegir la directiva de un sindicato o la junta directiva de un condominio, como todos somos igualmente miembros del sindicato o residentes en el condominio, todos votamos y el voto de cada quien vale igual que el de los demás.

Pero existe una multitud de organizaciones sociales donde no es pertinente hablar de "derechos políticos" y de la igualdad de todos sus miembros. En un hospital no sería lógico que para elegir su directiva votasen todos los pacientes y los médicos, las enfermeras y los obreros, en igualdad de condiciones. O que eligiesen a la directiva de un aeropuerto la totalidad de los pasajeros, mecánicos, pilotos, azafatas y controladores de vuelo. O que en una selección de fútbol, en nuestra vinotinto, los veintidós jugadores hiciesen una votación para elegir a su director técnico y el esquema de juego que deben seguir en cada partido. Y en el sistema de orquestas juveniles, ¿podría alguien argumentar la "igualdad de derechos políticos" y llevar a votar en igualdad de condiciones sobre decisiones a tomar en materia musical a José Antonio Abreu, a Gustavo Dudamel, a los violinistas de la orquesta y a los miles de nuevos aprendices que en ese sistema se forman?

Puedo continuar con múltiples ejemplos. Preguntar, para el caso del ejército, si los miles de soldados deben votar las decisiones a tomar al unísono con centenares de capitanes y con decenas de generales. O si en las iglesias se debe aplicar también la "igualdad de derechos políticos" para los feligreses, los sacerdotes y los obispos. ¿Y en la familia? Por poner un caso hipotético ¿los cuatro hijos y la muchacha del servicio doméstico deben votar, junto con el padre y la madre, y en "igualdad de derechos políticos", si van todos de vacación a la montaña o la playa?

Concluyo: no debe haber igualdad de derechos políticos tampoco en la universidad, porque ella no es un espacio político sino académico, en el que se hace

investigación científica y se forma en saberes y valores a quienes aspiran a ser profesionales. Por tanto, su esencia está conformada por la dialéctica maestro-aprendiz. La tesis de la universalización del voto es una pueril demagogia porque en la universidad no rigen ni deben regir las mínimas condiciones para poder ser elegible, como sí ocurre en el campo político democrático. Así, el artículo 28 de la Ley de Universidades establece, con sensatez, que para ser rector, vicerector o secretario de una universidad no se exige tan solo la venezolanidad o la mayoría de edad, sino requisitos meritocráticos, tal como "poseer título de Doctor" y haber ejercido actividades de docencia o investigación en alguna universidad "durante cinco años por lo menos".

Tampoco, por ende, tienen que regir conceptos igualadores a la hora de establecerse los requisitos para ser elector universitario. No son comparables al respecto estudiantes de 18 años que inician su formación con docentes de postgrado que tienen muchos años de ejercicio profesional e investigativo. Además, como bien lo explicó Tulio Ramírez, la universalización del voto no produciría la "paridad" entre los sectores, sino mas bien una inconveniente disparidad (Ramírez, 2011, p.110). Porque en la UCV, por citar un caso, los estudiantes de pregrado y postgrado suman sesenta y dos mil mientras que los docentes apenas unos siete mil. Digo yo, que en ese caso se produciría un voto "disparitario", más bien un disparate…

3. La "santísima trinidad" de docencia-investigación-extensión

De manera rutinaria, impropia y hasta dogmática, se suele aludir a la presunta trilogía de funciones de la universidad: docencia, investigación y extensión. Examinaré con algún detalle este constructo. Porque objeto tajantemente la pertinencia del concepto de "docencia". También creo necesario proponer, en vez de ese repetido modelo de las tres funciones, otro, mas complejo, en el que se destaquen mas bien cuatro *procesos* que promueven la consecución de cuatro *propósitos* de la institución universitaria, tal cual el siguiente cuadro que iré explicando de seguidas:

HASTA AHORA MI PROPUESTA

Funciones	**Procesos**	**Propósitos**
Docencia	Enseñanza-aprendizaje	Formación profesional
Investigación	Investigación	Creación y crítica del saber
Extensión	Extensión	Proyección social
	Gerencia	Autogobierno eficiente

¿Por qué no "docencia"? Por la sencilla razón de que denominar así a la función, como se suele decir, o al proceso como yo propongo, implicaría poner todo el foco de atención en la actividad de enseñanza que desarrollan los profesores. Así era en la época del *magister dixit*: el maestro enseñaba y los alumnos repetían. Nótese, de paso, que la palabra a-lumno es palabra peyorativa, pues significa, al pie de la letra, aquel que está despojado o carece de luces. Pero así como sabemos que no pueden existir monedas con una sola cara, tampoco puede existir un maestro sin un aprendiz, un proceso de enseñanza sin otro de aprendizaje. Y todo ello sin siquiera aludir a teorías específicas, hoy dominantes, como la del constructivismo que enfatiza en la necesidad de que el maestro en su didáctica tenga muy en cuenta los saberes previos que traen los estudiantes, tesis que, sin tanto empaque teórico, ya había enunciado el pensador Gilbert Keith Chesterton hace un siglo, cuando acuñó aquello de: "Si quieres enseñarle inglés a John, mas importante que conocer el inglés es conocer a John". De manera, pues, que reafirmo que el proceso es de "enseñanza-aprendizaje" y que tiene el propósito de "formar profesionales" en las distintas áreas de la ciencia y la tecnología.

El proceso de investigación, por su parte, tiene el doble propósito de crear o generar conocimientos científicos y de realizar la permanente revisión crítica de los saberes científicos y sociales, los *idola* de los que habló Bacon siglos ha. En cuanto a las actividades de extensión, lo que pretenden es proyectar a la institución universitaria al conjunto de la sociedad y, también, a comunidades y sectores sociales específicos. Y, ¿cómo se hace esto? Formulo la pregunta porque algunos pretenden que las universidades están divorciadas o alejadas de la sociedad y deberían, por lo tanto, "descubrir" y valorar este propósito.

Afirmo, en cambio, que la proyección social y comunitaria de la universidad no depende tan solo de las contemporáneamente denominadas actividades de extensión, a saber: cursos de educación continua; trabajos de asesoría a comunidades, empresas o entes estadales; eventos culturales. Considero que los productos de los dos primeros procesos esenciales de la vida universitaria, la enseñanza-aprendizaje y la investigación, constituyen una recurrente proyección hacia las comunidades y las sociedades, concepto este último que sobrepasa los linderos nacionales. Me refiero a que cuando una universidad gradúa profesionales se está proyectando a la sociedad. Igualmente, cuando genera nuevos conocimientos ciertamente que se proyecta a todas las sociedades, en un mundo no "ancho y ajeno" sino globalizado. Debo también añadir, ese sí como nuevo dato muy positivo, el que la proyección social de la uni-

versidad también se fortalece cuando se masifican ensayos de formación profesional mas allá del interior de las aulas de clase, en los espacios de las comunidades o de las instituciones sociales, en toda una riquísima gama de experiencias, llámense pasantías, o voluntariado social, o servicio social comunitario del estudiantado.

Ahora bien, quiero justificar el por qué considero necesario ampliar la citada trilogía de funciones a una tetralogía de procesos y propósitos. Por la simple razón de que es de la esencia de la universidad su autogobierno en lo académico y en lo administrativo. Si ese autogobierno no fuese eficiente, el funcionamiento de la universidad se entrabaría y la calidad de sus productos (en formación profesional, en generación de conocimientos y en proyección a la sociedad) disminuiría intensamente.

Hasta ahora las tareas gerenciales no se han asumido con respeto. Se cree que cualquier excelente académico, con buena voluntad, puede ser decano o rector. Lo que exigen las almas bien intencionadas es que sean profesores de los peldaños superiores del escalafón los que ocupen esos cargos y no advenedizos politiqueros. Tal exigencia es correcta, pero no es suficiente para asegurar que los tales se constituyan en gerentes eficientes de la institución. Que alguien me explique cómo se garantiza, por poner el caso, que un excelente investigador con categoría de profesor titular por tal hecho va a trocarse en un adecuado gerente, como rector o vicerrector, de una comunidad como la de la UCV, con sesenta y dos mil estudiantes, siete mil profesores y otros ocho mil empleados y obreros… Lo primero no garantiza lo segundo. Suponer que sí, implica desconocer y banalizar la complejidad de las tareas gerenciales.

En realidad, la universidad se ha negado a modernizarse en esta materia. Ella mantiene un modelo gerencial con hiperconcentración de poderes en sus órganos colegiados. Yo escribía hace veinte años que la teoría de Montesquieu acerca de la división de los poderes se explica muy detalladamente en varias carreras de la universidad, pero ella no se la aplica a sí misma lo cual genera la altísima inoperancia de los órganos de cogobierno universitario: "Los consejos universitarios, de facultades y de escuelas, entes colegiados, concentran las tareas de planificación, programación, dirección y coordinación administrativa de sus comunidades; de elaboración y revisión de normas; de análisis y resolución de disputas a propósito de la aplicación de la legislación interna a los individuos (…) dichos cuerpos colegiados deben enfrentar semana a semana agendas abarrotadas de una frondosa casuística la cual suele, además, llegar en estado bruto, es decir, sin previos análisis y síntesis técnicos y sin ser conocida de antemano por quienes sobre tales asuntos van a decidir. Resultado:

sesiones maratónicas, discusiones incompletas o mal llevadas de los asuntos por carencia de todos los insumos analíticos adecuados, decisiones simplistas, incoherentes o ambiguas (…) Cada uno de esos órganos de cogobierno concentra un exceso de funciones: debe resolver toda la casuística administrativa, legislativa y jurisdiccional (…) Las consecuencias: no se planifica a mediano y largo plazo; las discusiones estratégicas siempre están postergadas; se decide varias veces sobre lo mismo; las normas deben rehacerse en demasía; no existe un seguimiento del cumplimiento institucional de las políticas y las normas. Modo galimático de desgobierno, en suma, el que emana de esas auténticas ´ollas podridas` que son las sesiones de estos órganos de cogobierno" (Carvajal, 1991, p.VI).

De allí que postule: a) la división de las funciones de gobierno al interior de las universidades. Deben crearse organismos diferentes que atiendan por separado a lo normativo, lo ejecutivo y lo jurisdiccional. b) en cuanto a los órganos ejecutivos, las competencias deberían desconcentrarse. No es pertinente, por ejemplo, que los consejos universitarios sigan conociendo y aprobando el ingreso y egreso de los profesores, cuando esa competencia debería quedar en el ámbito de las escuelas. Es que no se ha entendido que han cambiado las circunstancias y las dimensiones. Lo explico con un ejemplo: cuando el rector Felipe Guevara Rojas, en su enfrentamiento con el profesorado de la Facultad de Medicina de la UCV, en 1912, decidió expulsar a once de ellos, estaba desmantelando esa Facultad pues la totalidad de su personal docente era de apenas catorce profesores (Carvajal, 2011, p.22). En cambio, ya en las últimas décadas esa misma Facultad de la UCV contaba con varios centenares de profesores. ¿Cómo es posible que los trámites para sus ingresos y egresos se mantengan tal cual eran hace un siglo?

4. Una paradoja, una aporía y una constelación mítica

Partimos de la paradoja que podría bautizar como la de "una universidad rica con un profesorado y un estudiantado empobrecidos". ¿A qué me refiero? A que el segmento de la educación superior venezolana, sea cual sea el Gobierno de turno, ha venido recibiendo un porcentaje muy alto del presupuesto educativo total del Estado. Esa proporción es, con mucha ventaja, la mayor de toda América Latina. Así, por ejemplo, en 1985, nuestra educación superior recibió el 43 por ciento del presupuesto educativo total del Gobierno, mientras que en países como Cuba, Argentina, Brasil y Uruguay ese segmento de la educación recibió el 13, 19, 19 y 22, respectivamente (Brunner, 1990, p.131).

No variaron las proporciones para 1995, año en el que nuestra educación superior continuó recibiendo el 43 por ciento del presupuesto educativo total del Gobierno, mientras que en los ya citados países de Cuba, Argentina, Brasil y Uruguay los respectivos porcentajes fueron de 15, 16, 35 y 20 respectivamente (García Guadilla, 1997, pp. 50-51). En cuanto al Gobierno de Chávez, el porcentaje para la educación superior se ha mantenido también por encima del cuarenta por ciento de presupuesto educativo global del Estado.

¿Qué ocurre entonces? ¿Por qué ahora no se pueden comprar libros y revistas para las bibliotecas universitarias, las becas estudiantiles se estancan en montos miserables y no hay dinero para mantener el servicio de los comedores estudiantiles? ¿Por qué, cuando yo ingresé en la UCV como profesor a tiempo completo, en 1975, el salario de un profesor Instructor alcanzaba a ser ocho veces el salario mínimo y el de un profesor Titular llegaba a diecinueve veces ese salario mínimo; mientras que, en el 2011, las proporciones de los salarios para las mismas categorías docentes apenas llegan a ser dos y cinco veces, respectivamente, del salario mínimo?

Insisto, entonces, en el carácter paradójico que supone este drástico empobrecimiento de las condiciones laborales de los docentes y de los servicios de apoyo a los estudiantes, mientras que la universidad venezolana es, comparativamente con toda América Latina e incluso con los países de la OCDE, la mejor tratada financieramente por los gobiernos.

Hay dos problemas de fondo que se relacionan con esta paradoja. En primer lugar, el que muchas universidades públicas ya estén destinando dos terceras partes de su presupuesto para el pago de personal docente al pago de personal pasivo, a jubilados. En segundo lugar, el que los profesores activos hace rato que dejaron de ser una auténtica generación de relevo, porque entre ellos el nefasto fenómeno de la rotación laboral o del abandono de la carrera profesoral es una epidemia altamente extendida. Los salarios se han empobrecido, como vimos, y a los nuevos profesores que han ingresado desde mediados de los noventa del siglo pasado –con mayores credenciales académicas en promedio que las generaciones anteriores– la carrera profesoral no les ofrece el incentivo salarial adecuado para desarrollarla y deben abandonarla.

Tal realidad se constituye, para el futuro académico de las universidades, en una auténtica aporía o callejón sin salida, pues ellas no son sus terrenos y edificaciones sino, sobre todo, sus comunidades de enseñantes e investigadores que trabajan y

crean en cadena. Mi posición al respecto es que ante cualquier paradoja y aporía no debemos mantener una pasiva perplejidad sino buscar cómo explicarlas y superarlas. Debemos entrar a revisar lo que denomino una especie de zona mítica, el terreno de los criterios y normas que rigen el modelo laboral y gerencial de las instituciones. He venido sosteniendo (Carvajal, 2010, p.437) que a ese modelo hay que cambiarlo drásticamente, porque mientras él se mantenga aunque el petróleo se vendiese a 200 dólares el barril y contásemos con un Gobierno Nacional muy benevolente hacia la universidad, la viabilidad financiera de ésta no sería posible.

Cambiar el actual modelo supone que no son solo una o dos aristas las que se deben modificar, sino muchas de ellas para que los ahorros, los mayores ingresos y el uso eficiente del dinero puedan provenir de varias vías complementarias, con lo cual se asegure efectivamente la sostenibilidad de un nuevo modelo. Propondré, entonces, una decena de medidas de cambio, complementarias entre sí y que no agotan todas las que deberían asumirse. Algunas de ellas estoy consciente que chocan contra mitos muy arraigados.

Primera: Las universidades pueden y deben, sin duda alguna, incrementar los recursos que reciben por concepto de contratos por sus servicios de asesorías y producción tecnológica con instituciones del Estado y con empresas privadas. Pero decir esto no implica plantear la tesis de que ellas deban "autofinanciarse". Esa tesis no la comparto porque la universidad no es una organización económica, sino la prestadora de un servicio público. Pretender obligarlas a "autofinanciarse" sería tan descabellado como exigirle a los hospitales públicos y a los cuerpos policiales que se "autofinancien". Las universidades, en cambio, sí deben contribuir con su financiamiento, mediante la prestación de este tipo de servicios en unas magnitudes razonables, mayores a las actuales.

Segunda: En Venezuela, el peso del personal administrativo y obrero en la plantilla total de las universidades gubernamentales es muy alto. Así lo evidenciaba un estudio que hacia finales del siglo pasado mostraba que en la UCAB, privada, el 81 por ciento de su personal era docente y tan solo el 19 por ciento lo era de empleados y obreros; en cambio, tanto en la UCV como en la USB, gubernamentales, la proporción era de 45 y 55 por ciento respectivamente (Salvato, 1999, p.69). Y en otro estudio se demostró, unos pocos años después, que el conjunto de las universidades gubernamentales venezolanas mantenía, en sus plantillas totales, una relación de 51 por ciento de personal docente y 49 por ciento de personal administrativo y obrero

(García Guadilla, 1998, p.102). Sostengo que, de cara al futuro, la gran mayoría de los servicios que hoy por hoy realiza el personal obrero sea prestado mediante contratos de servicios establecidos entre la universidad y empresas externas a ellas.

Tercera: Muchas de las carreras que ofrece la universidad perfectamente podrían cursarse en cuatro años y no en cinco, organizando de una manera mas eficiente el uso del calendario y podando al currículum de contenidos superfluos o redundantes. Ello implicaría un ahorro en la inversión y una disminución del costo de oportunidad para los estudiantes.

Cuarta: El tiempo debe ser aprovechado con intensidad. Muchas universidades trabajan solo en 32 de las 52 semanas que tiene cada año, al ofrecer tan solo dos semestres de 16 semanas cada uno como programación académica. Debería existir una programación continua y el uso intensivo de los meses de verano, estableciéndose un modelo de vacaciones escalonadas para el profesorado y los empleados. En cuanto a los estudiantes, han de hacerse menos laxas las normas de permanencia para impedir que unos cuantos de ellos vegeten largos años en la universidad haciendo perder innecesariamente recursos al Estado.

Quinta: Las universidades deben funcionar integradas en redes regionales, sin desmedro de sus autonomías, para optimizar el uso de los recursos físicos, financieros y humanos de que dispongan.

Sexta: Deben establecerse sistemas nacionales y regionales de evaluación y acreditación de los programas de las instituciones del sector universitario. Estos sistemas no pueden ser optativos, sino obligatorios.

Séptima: Hay que respetar enteramente el principio, establecido en el artículo 103 de la Constitución, que señala que la educación impartida en las instituciones universitarias del Estado es gratuita. Pero si algo enfatiza la Constitución, también, son los principios de solidaridad y corresponsabilidad. Porque si el Estado y la sociedad deben garantizar la equidad para el ingreso y la permanencia de los estudiantes en las instituciones, también debe exigirse a esos estudiantes la práctica de la equidad a partir de su egreso como profesionales, fórmula esta última que acuñó entre nosotros Luis Ugalde. ¿Cómo hacerlo? Estableciendo, como propuso recientemente José Ángel Ferreira, un impuesto del 1 por ciento de su salario a los profesionales egresados de las universidades oficiales y otro impuesto del 0,5 por ciento de su salario a ser pagado por las empresas que los contraten, ambos a beneficio de la universidad pública donde se formaron (Ferreira, 2011, pp.6-7). Este impuesto, que yo llamaría

de solidaridad intergeneracional, no toca ni de lejos el principio de la gratuidad de la enseñanza. Lo que sí acentúa son los principios de la equidad, la solidaridad y la corresponsabilidad.

Octava: Las jubilaciones de los profesores deberían darse a partir de los 35 años de servicio. Porque hay que saber diferenciar entre un maestro de primaria, que sí debería ser jubilado después de interactuar cuarenta horas a la semana con niños a lo largo de 25 años de servicio, y un profesor universitario. Jubilar a los cincuenta o cincuenta y cinco años de edad a un investigador es un despilfarro que este país no puede seguir manteniendo. Veamos que países con mayor poderío económico que el nuestro, como España, por ejemplo, han alargado la edad de jubilación del profesor universitario hasta los 65 años. ¿Que decir esto choca con el mito de los derechos adquiridos? Hay que estar conscientes del país en el que vivimos y de la etapa histórica que transitamos. Cuando José Gregorio Hernández se jubiló, a finales del siglo XIX, con 15 años de servicio, de su cargo de profesor universitario, era porque así lo establecía la legislación del momento, pero esa legislación se formuló en un tiempo histórico en el que la edad promedio de vida del venezolano no sobrepasaba los cincuenta años. Mientras que la edad promedio de vida actual es de 73 años y, para el caso de los profesionales se ubica en torno a los ochenta años…

Novena: Hay que cambiar el modelo de trabajo basado en los tiempos de permanencia del profesor en la institución. Hay que fundarlo, mas bien, en el cumplimento de tareas y la generación de productos con excelencia. Cada profesor debe tener su plan de trabajo anual y de mediano plazo, sea en docencia, sea en investigación, sea en extensión, sea en gerencia. Se le debería pagar a cada quien en función de la evaluación que se haga de las tareas que realmente ejecute, de los logros y productos que genere. Se debe acabar con la desestimulante homologación de salarios.

Décima: Finalmente, nos topamos con la necesidad de relativizar un mito muy arraigado en la mentalidad universitaria, un mito hermoso y surgido de las mejores intenciones pero que, como todo mito, no está ajustado a la realidad. Un mito que, pretendiendo hacer mucho bien, ha causado claros perjuicios en lo financiero a las universidades y muchas innecesarias vivencias de fracaso existencial a los profesores: el mito de que todo docente debe ser un investigador.

Este credo tiene algunas décadas imperando entre nosotros con formulaciones al estilo de las que ahora entrelazaremos, emanadas de las plumas de dos universitarios –César Villarroel y Ernesto Mayz Vallenilla- a los que mucho respeto pero

de quienes discrepo en este terreno. Decían el uno y el otro que "creemos en una docencia y una investigación para todos los profesores universitarios" porque "la auténtica labor del maestro no es solo enseñar, sino coparticipar con sus alumnos en la labor investigativa que exige el genuino cultivo de la ciencia". De allí que: "docencia e investigación sean universitariamente inseparables (…) la ausencia de una de ellas vulneraría, en consecuencia, la esencia universitaria" (Villarroel, 1990, p.39).

El problema con estas formulaciones es que confunden lo que es la esencia de la corporación u organización universitaria con lo que deben ser los rasgos del perfil de los profesores. Cualquier organización compleja tiene tres o cuatro tareas esenciales, pero eso no implica que todos y cada uno de sus miembros tengan que desempeñarlas todas. Eso es obvio. En una fábrica automotriz, por ejemplo, se debe diseñar el modelo de los vehículos, construir sus partes, ensamblarlas y comercializarlas. Eso no quiere decir que cada trabajador deba desempeñar los cuatro oficios…

La consecuencia negativa en lo financiero de haber elevado este mito a norma jurídica es que como todo profesor debería ser investigador y enseñante, se le pauta un tiempo de dedicación a tiempo completo o exclusivo y una remuneración acorde, bajo el supuesto de que necesita tal dedicación para poder producir frutos en ambos campos. Pero no ocurre así. Para 1995, se estimaba que "menos del 13% del personal académico a tiempo completo y dedicación exclusiva en las universidades realizaba investigaciones de manera regular" (Castillo, 1997, p.116). Ese estimado de Eduardo Castillo lo corroboraba Jaime Requena quien precisó que, para 1999, de 15.063 profesores a tiempo completo y dedicación exclusiva en las universidades públicas, tan solo 1.409, un 9%, estaban registrados en el PPI (Requena, 2003, p.246).

Digo yo, entonces, que cuando un modelo teórico está desfasado –en magnitudes de un noventa por ciento– de la realidad, no hay que empeñarse en continuar regañando a la realidad, sino mas bien conviene revisar el modelo teórico. ¿Qué quiero decir? Que por mantener la formulación mítica de que "todo docente debe ser un investigador" se han pagado en balde billones de bolívares a miles y miles de profesores universitarios que, en realidad, no lograron cumplir con su deber de investigar. Si se mantuviese la ficción conceptual y jurídica, se mantendrá el despilfarro…

¿No sería mas realista entender que tal vez, en el mejor de los casos, solo uno de cada cinco profesores, un 20%, está apto para ser un investigador consistente? ¿Por qué intentar forzar las cosas? Porque debo señalar, además, que incluso muchos trabajos de ascenso, hechos a marchas forzadas, en realidad no constituyen apor-

tes para el conocimiento científico, sino meras aplicaciones de fórmulas fosilizadas, recetas contenidas en unos fulanos libros de metodología de la investigación. Esos trabajos constituyen ejercicios intelectuales, no lo niego, de los profesores que los realizan, pero no constituyen propiamente aportes para la ciencia. Los extremos se tocan. Algunos hipertrofian tanto la importancia de la investigación que, sin darse cuenta, contribuyen a su banalización…

Hay que ser realistas, vuelvo a insistir. La realidad no es bipolar. Ella se descompone en múltiples gradaciones. No es verdad que si no se es investigador insigne se sería un mero repetidor en clases del contenido de unas fichas amarillentas por el paso del tiempo. Existen profesionales con suficientes conocimientos para contribuir de verdad con la formación profesional de sus estudiantes y, además, con excelentes habilidades pedagógicas para estimular en ellos la curiosidad que es la base del aprendizaje. Tales docentes pueden estar permanentemente actualizados en cuanto a los avances en los campos científicos sobre los que ellos imparten docencia. Pero muchos de los tales no tienen la capacidad o tal vez el interés por trabajar sistemáticamente como investigadores. ¿Por qué estigmatizarlos? Propongo que se establezcan dos escalafones distintos para quien quiera realizarse como docente y para quien quiera hacerlo como investigador. Obviamente, también habrá unos cuantos profesores que recorran simultáneamente ambos caminos. Bienvenidos sean los de este último tipo, tanto como los de los dos primeros. Y también sean bienvenidos los que se destaquen en las tareas de extensión y en las de la complicada gerencia institucional. Lo que debe hacer la universidad es reconocerle y pagarle a cada quien de acuerdo con la bondad y la excelencia que demuestre en cada una de las tareas y proyectos relativos a estos cuatro grandes procesos de trabajo en los que se involucre. Postulo una universidad realista que deje de pretender guiarse por hermosas e inútiles ficciones románticas…

Bibliografía

Brunner, José Joaquín. (1990). *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos.* Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

Caballero, Manuel. (1974). *Sobre autonomía, reforma y política en la Universidad Central de Venezuela*. Publicaciones de la Escuela de Historia de la UCV, Caracas.

Carvajal, Leonardo (1991). "El modo de desgobierno universitario", revista *El ojo del huracán,* No. 7, Caracas, mayo-julio, pp.V-VII.

_____ (2010). "Debajo del conflicto, la crisis estructural", revista *SIC,* No. 730, Centro Gumilla, Caracas, diciembre, pp.436-439.

_____ (2011). "Autonomía universitaria y libertad de cátedra versus control político, en la historia venezolana", en: Varios. *Universidad, política y democracia,* Publicaciones UCAB, Caracas, pp.15-45.

Castillo, Eduardo. (1997). "Pertinencia de la investigación universitaria: el caso Venezuela", en: UNESCO-CRESALC. *La educación superior en el siglo XXI, visión de América Latina y el Caribe,* tomo I, UNESCO / CRESALC, Caracas, p.116.

Colomine, Luisana. (1994). "Sectores políticos rechazan revisión de la autonomía universitaria", diario *El Nacional,* 25-11-1994, D-1.

Ferreira, José Ángel. (2011). *Gerencia universitaria: componentes presupuestarios,* mímeo, Universidad de Carabobo.

García Guadilla, Carmen. (1997). "El valor de la pertinencia en las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina", en: UNESCO-CRESALC. *La educación superior en el siglo XXI, visión de América Latina y el Caribe,* tomo I, UNESCO / CRESALC, Caracas, pp.47-80.

_____ (1998). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina,* 3ra. Edición, CRESALC / UNESCO / FUNDAYACUCHO, Caracas.

Leal, Adela. (1994). "Universitarios rechazan pretensión de revisar autonomía universitaria", diario *El Nacional,* 19-11-1994, D-1.

Leal, Ildefonso. (1981). *Historia de la UCV, 1721-1981,* Ediciones del Rectorado de la UCV, Caracas.

Lombardi, Ángel. (1995). "La universidad sufre de anacronismo funcional", diario *El Globo,* Caracas, 14-01-1995, p.9.

Muñoz, Simón. (1994). "Defenderemos la autonomía categóricamente", diario *El Nacional,* 22-11-1994, C-3.

Parra Pérez, Caracciolo. (1943). *Paginas de historia y polémica,* Litografía del Comercio, Caracas.

Ramírez, Tulio. (2011). "Democracia política, democracia académica y democracia universitaria", en: Varios. *Universidad, política y democracia,* Publicaciones UCAB, Caracas, pp.105-113.

República de Venezuela. (1970). *Ley de Universidades.*

República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*

Requena, Jaime. (2003). *Medio siglo de ciencia y tecnología en Venezuela,* FONCIED / PDVSA, Caracas.

Salvato, Silvia. (1999). "El financiamiento del gasto universitario. Propuestas para un nuevo esquema", en: Varios. *Gerencia y financiamiento de la educación superior,* Consejo Nacional de Educación / CONICIT / FUNDAYACUCHO, Caracas, pp.49-87.

Villarroel, César. (1990). *La universidad y su productividad académica,* Ediciones Dolvia, Caracas.

La educación superior que aspiramos*

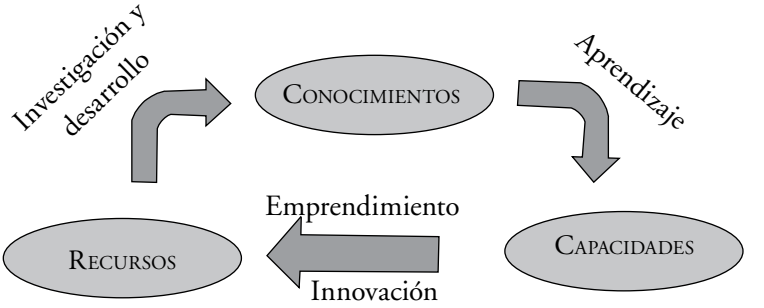
Benjamín Scharifker

Funciones de la Universidad

- Generar conocimiento
  - Para entender, representar o construir la realidad
  - Para reducir los límites de la ignorancia
- Resolver problemas, junto a otros actores
  - Para cambiar la realidad y aumentar la calidad de vida
- Formar capacidad humana
  - Para generar conocimiento
  - Para resolver problemas

* Los comentarios de Benjamín Scharifker se hilvanaron en torno a un conjunto de esquemas, cuadros y gráficos que presentó. De todos ellos, escogimos algunos –que se explican por sí mismos– dada la gran relevancia de sus contenidos.

Innovación:
ciclo de desarrollo sostenible



Ranking mundial de universidades

Entre las 100 mejores

	2004	2009
De USA y Canadá	54	59
De Europa	37	32
De Asia y Oceanía	8	9

Entre las 500 mejores

	2004	2009
De Brasil	4	6
De Chile	1	2
De México	1	1
De Argentina	1	1

Fuente: Escuela Graduada de Educación. Universidad Jiao Tong. Shanghai (2009)

Producción científica de las universidades latinoamericanas (2004-2009)

Ranking	País	Universidad	Puntaje
1	Brasil	USP	40.192
2	México	UNAM	17.622
3	Brasil	UniCamp	14.994
4	Brasil	UNESP	13.043
5	Brasil	UFRJ	12.340
6	Argentina	UBA	10.843
7	Brasil	UFRJ	12.340
8	Brasil	UFMG	8.661
9	Brasil	UFSP	7.791
10	Chile	UChile	7.353
11	México	CINVESTAV	6.164
12	Argentina	UNLP	5.068
13	Chile	PUCC	5.051
14	Brasil	UFSC	4.914
15	Brasil	UFPR	4.519
16	México	IPM	4.484
17	Brasil	UFPE	4.187
18	Brasil	UnB	4.134
19	Brasil	UFSCar	4.122
20	Puerto Rico	UPR	4.119
25	Colombia	UNC	3.352
32	Uruguay	Udela R	2.459
33	Venezuela	UCV	2.412
37	Colombia	UDA	1.892
43	México	UDG	1.673
49	México	BUAP	1.501
50	Venezuela	USB	1.470
51	Venezuela	ULA	1.469

Fuente: Ranking Iberoamericano SIR 2011 (Scopus)

Producción científica de las universidades venezolanas (2004-2009)

Rankig Vzla.	Ranking L.A.	Universidad	Puntaje
1	33	UCV	2.412
2	50	USB	1.470
3	51	ULA	1.469
4	64	LUZ	1.192
5	115	UC	592
6	130	UDO	490
7	163	UCLA	310
8	315	UNEFM	94
9	343	UNEXPO	74
10	386	UNEP	57
11	394	UNESR	55
12	415	UNEG	49
13	419	UPEL	48
14	432	UNELLEZ	45
15	448	UNERG	39
16	457	UCAB	38
17	632	IUT-RC	14
18	652	UBV	12
19	653	URU	12
20	674	UNEFA	10
21	686	UNIMET	10
22	693	IUT-Ejido	9
23	696	USM	9
24	701	URBE	9
25	708	UMC	8
26	711	UNESUR	8
27	731	IUT-Coro	7
28	732	UNERMB	7

Fuente: Ranking Iberoamericano SIR 2011 (Scopus)

Capítulo VIII

Educación y derechos humanos

Más allá de la escuela... la sociedad educadora

Olga Ramos

Introducción

La educación tiene carácter continuo y permanente y trasciende lo que sucede en los espacios, tradicional y actualmente, reconocidos por su rol formativo en la vida de las personas, como la familia y las organizaciones educativas en general. Para poder abordar una propuesta que reconozca e incluya a la educación en todas sus dimensiones y tiempos, partiremos de un enfoque de derecho que permitirá ubicar, en líneas generales, una nueva lógica sobre la que se debe sustentar el diseño de las políticas públicas del sector. Posteriormente, haremos algunas apreciaciones sobre la situación de la conceptualización y realización del derecho a la educación en Venezuela, para pasar a presentar elementos orientadores para el desarrollo de políticas públicas en educación que se derivan de utilizar un enfoque de derecho, con algunas propuestas específicas.

1. Enfoque de derechos: una lógica diferente para el diseño de políticas públicas

Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e inalienables. El principio de interdependencia indica que un derecho no se puede sacrificar para garantizar otro y el de indivisibilidad obliga a la garantía de los derechos humanos de forma conjunta. No obstante, hay diferentes lógicas con respecto a la garantía de los derechos humanos, de acuerdo a su tipo: los derechos civiles y políticos son de realización inmediata, mientras que los económicos y sociales son de realización progresiva, aunque tienen obligaciones de realización inmediata. Estas son:

la no discriminación; la adopción de medidas para alcanzar la plena realización del derecho empleando al máximo los recursos disponibles; y la vigilancia del progreso en cuanto a la realización de los derechos, incluyendo la creación e instrumentación de mecanismos que permitan la reparación, en el caso de que no se respete o se viole algún derecho. (De Luis, E; 2010; ONU, 2006)

Hay 4 principios asociados a la existencia de los derechos humanos: reconocimiento, garantía, exigibilidad y justiciabilidad. Los derechos humanos son **reconocidos** por las sociedades cuando los países suscriben tratados y convenciones, pero también deben incluirlos en su propio marco legal para que pasen a formar parte de la institucionalidad formal. Ella debe contener su conceptualización y la definición de sus características específicas. Una vez reconocidos, los derechos deben **garantizarse** y es el Estado el que está en la obligación de generar las condiciones materiales y legales para el disfrute del derecho por parte de los ciudadanos. La garantía de un derecho implica también respetarlo y protegerlo. Por su parte, los ciudadanos adquieren la obligación de velar y reclamar el cumplimiento del derecho y la existencia en el Estado de instancias para procesar los reclamos, lo que constituye el principio de *exigibilidad*. Y finalmente, su *justiciabilidad* se deriva de la existencia de normas, instancias y procedimientos que permitan castigar el incumplimiento o la violación de un derecho.

2. El derecho a la educación: concepto, dimensiones y obligaciones

La educación está concebida como un derecho fundamental asociado a la dignidad de la persona, a la realización de su proyecto de vida individual, y a su articulación y participación en proyectos colectivos (Sepúlveda y Herrera, 2008, citados por Calvo et al 2009); como tal, permite hacer efectivos otros derechos. Esta característica responde al principio de interdependencia de los derechos humanos en los que el derecho a la educación juega un rol fundamental. Por esta característica, este derecho, que inicialmente se incluye entre los derechos económicos, sociales y culturales, puede ser tratado como un derecho de carácter transversal que es también civil y político. (PROVEA, s/f)

Por otra parte, la educación es un derecho de todas las personas, tal como se establece en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por lo que se entiende en su sentido amplio como "un proceso continuo y permanente,

en las esferas más variadas y los lugares más diversos, ya sean profesionales, sociales o comunitarios" (PROVEA, s/f, p. 7)

En cuanto a las características que garantizan el disfrute del derecho a la educación, en la literatura[1] se han identificado 5 dimensiones que organizan las obligaciones relativas a este derecho. Estas son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y rendición de cuentas. Las obligaciones asociadas a cada dimensión, son recogidas en el gráfico siguiente:

Gráfico 1. Dimensiones del derecho a la educación

Fuente: Re-elaboración del gráfico "Visualisingthe 4 As"[2] a partir de los aportes de la CLADE

1 De acuerdo a lo recogido en un trabajo realizado por la CLADE (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación) las 4 primeras dimensiones corresponden a las identificadas por la ex-Relatora Especial de Naciones Unidas, Katarina Tomasevki, en su trabajo "Obligaciones de Derechos Humanos en Educación. El Esquema 4-A" del año 2006 en el que propone una forma de clasificar las obligaciones relativas al derecho a la educación. Y la quinta dimensión fue propuesta por la escuela Wodrow Wilson de asuntos internacionales de la Universidad de Princeton en el trabajo "Aprender Gratis. Una perspectiva basada en la educación primaria universal en Kenya" del 2006

2 El gráfico "Visualisingthe 4 As" utilizado como base para esta re-elaboración, fue recuperado en octubre 2011 de**http://www.right-to-education.org/node/231**

A las obligaciones recogidas en el gráfico anterior, se debe agregar que la disponibilidad también implica que la educación es gratuita[3] y financiada por el gobierno y que cuando se habla de capacidad de adaptación, se supone que la educación evoluciona con las necesidades cambiantes de la sociedad. También es importante aclarar que la aproximación desde la que se construye dicho gráfico, tiene un importante énfasis en la educación de los niños y jóvenes y una visión fundamentalmente asociada a la educación escolarizada, característica que, por cierto, tiene buena parte de la literatura desarrollada sobre el tema y que debe ser superada, dado el principio que afirma que la educación es un derecho de todas las personas y que es continuo, permanente y trasciende a la escuela.

Por otra parte, la rendición de cuentas está asociada a la necesidad de que las personas puedan supervisar al Estado y exigir que cumpla con sus obligaciones. Esta implica tanto un cambio en la lógica de las relaciones Estado-ciudadanos, como en las relaciones de poder, ya que las personas, las organizaciones y el Estado se convierten en titulares del derecho, titulares de responsabilidades y titular de obligaciones, respectivamente. (Entreculturas 2010; ONU 2006)

En el derecho a la educación, las personas, niños, jóvenes y adultos, son, en general, **titulares del derecho**, esto implica que lo ejercen y demandan su garantía, protección y respeto. Sin embargo, tal como está establecido en la Convención sobre los Derechos de los Niños, sus derechos están declarados de prioridad absoluta, por lo que frente a limitaciones en los recursos o en las condiciones de realización de los derechos humanos, los derechos de los niños tienen prioridad con respecto a los derechos del resto de los ciudadanos.

De igual manera, las personas -en tanto miembros de la sociedad- las familias y las organizaciones comunitarias y sociales, en general, son **titulares de responsabilidades**, lo que implica, en primera instancia, respetar los derechos de los otros ciudadanos y también, velar por la garantía del derecho, exigir su cumplimiento, exigir justicia en caso de violación o de incumplimiento y exigir rendición de cuentas y ajustes de las políticas y presupuestos destinados a la realización del derecho. En este marco, las comunidades y las organizaciones adquieren la responsabilidad de no permitir el trabajo infantil, de promover el empoderamiento de las personas, de asegurar que haya acceso al sistema para todos los niños y jóvenes en edad de cursar

3 La gratuidad es, entre otras, una consecuencia natural del carácter obligatorio que tiene, para los ciudadanos, la educación que es considerada básica en cada sociedad.

la educación obligatoria y de promover y motivar el ejercicio del derecho; y por su parte, las familias, especialmente los padres, tienen la libertad para escoger el tipo de educación para sus hijos,la responsabilidad de incorporar a los niños y jóvenes en la educación obligatoria, de no discriminar por ningún motivo a sus miembros en términos del ejercicio de este derecho, de permitir tiempo para el estudio, así como de motivar y apoyar a los niños y jóvenes para que ejerzan su derecho. (Entreculturas 2010; ONU 2006; Jonsson, 2003)

Finalmente, las organizaciones del Estado, en todos sus ámbitos y niveles, son **titulares de las obligaciones que permiten el ejercicio y la realización del derecho** y que, como se mencionó anteriormente, incluyen la generación de condiciones materiales y legales, la protección y el respeto del derecho. En el cumplimiento de sus obligaciones, el Estado debe asumir como criterios la igualdad de todos los ciudadanos como titulares del derecho que implica la no discriminación de ningún tipo, pero a la vez, el desarrollo de tratos preferentes para los grupos vulnerables y para los que no pueden ejercer el derecho por sí mismos. En el caso de que no exista la realización plena de un derecho, el Estado está en la obligación de demostrar que está utilizando,para su garantía,todos los recursos disponibles y solicitando asistencia internacional, en caso de ser necesario (Entreculturas 2010; ONU, 2006; Jonsson, 2003).

En términos del diseño y desarrollo de las políticas públicas, la adopción de la lógica y del enfoque de derechos humanos tiene como consecuencia cambios importantes que se pueden presumir de lo expuesto hasta el momento, pero que tienen su origen en la evolución del tratamiento que se le da a las materias relacionadas con los derechos de las personas, cuando dejan de considerarse como mecanismos o servicios para satisfacer necesidades y se pasan a considerar como mecanismos para garantizar la realización de los derechos.

Mientras las necesidades se experimentan o se perciben, los derechos son parte de la condición humana de las personas y son irrenunciables; las necesidades no necesariamente son universales, pero los derechos siempre lo son; éstas se satisfacen, se pueden satisfacer mediante caridad y pueden asociarse a metas que no aspiren al 100 % de satisfacción, mientras que los derechos se realizan, lo hacen mediante el cumplimiento de las obligaciones e implican metas que aspiran al 100 % de realización. Las necesidades no implican deberes correlativos, se pueden priorizar o jerarquizar, se asocian a promesas y al tener; sin embargo, los derechos siempre implican deberes correlativos, no se pueden priorizar, se asocian a obligaciones y al ser. (RUICD, s/f)

Mientras éstas pueden ser atendidas o no por los gobiernos, el derecho es ejercido por las personas y corresponde al Estado garantizar todos los medios y oportunidades para que éstas puedan ejercerlo; mientras la no satisfacción de una necesidad puede ser evaluada como un mal ejercicio de gobierno en el peor de los casos, la no garantía o la violación de un derecho es penada por la justicia.

En el caso de la educación, la utilización del enfoque de derecho, además de trascender la perspectiva de necesidades, también trasciende la visión que asume a la educación como bien público, ya que ésta determina sus características de acuerdo a las funciones que se reconoce tiene la educación para las sociedades (generación de equidad, construcción de ciudadanía, promoción de prosperidad) y diseña los servicios de acuerdo con ellas. A continuación se recogen algunos de los supuestos que determinan la evolución de su tratamiento para el diseño y desarrollo de las políticas públicas.

Cuadro 1:

Supuestos asociados al tratamiento de la educación como necesidad, como bien público y como derecho humano

Educación como Necesidad	Educación como Bien Público	Educación como Derecho Humano
Las personas la tienen o no, la perciben o no	La sociedad reconoce como un bien de interés colectivo que cumple tres funciones en la sociedad	Su existencia se deriva de la condición de ser humano y trasciende a los países
Está o no satisfecha	Se presta con diversos grados y énfasis de acuerdo a las funciones	Los países lo reconocen suscribiendo tratados internacionales
El Estado la provee o no	El Estado determina como se provee	El Estado está obligado a respetarlo, protegerlo, satisfacerlo y garantizarlo y la sociedad a exigirlo
Las características las determina el Estado de acuerdo a su plan y establece su lugar en el orden de prioridades	Las características se derivan de las funciones: equidad, ciudadanía, prosperidad y establece su lugar en el orden de prioridades	Las características se determinan en los tratados y se especifican en los países

Fuente: Elaboración propia

Derivado de este cambio en los supuestos, se espera una política pública dirigida a proporcionar la mejor oferta de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan gozar del ejercicio del derecho a la educación en todas sus dimensiones y momentos y el desarrollo de instrumentos normativos que permitan, entre otras cosas, la justiciabilidad del derecho.

3. Venezuela: La educación a medio camino entre necesidad y derecho humano

En la Constitución de 1999 la educación quedó incorporada formalmente como derecho humano en el marco legal venezolano, más allá de las convenciones y tratados internacionales previamente suscritos. Este importante paso implica, por una parte, asumir cambios de fondo en la concepción sobre las políticas públicas del sector y por la otra, el compromiso de desarrollar institucionalmente este derecho en contenido y características, así como de instrumentar las políticas públicas y mecanismos que garanticen su efectivo ejercicio por parte de todos los ciudadanos.

En el texto constitucional hay algunos elementos que apuntan a dar contenido y características al derecho a la educación en Venezuela. Tal como lo expresa el artículo 102, la educación es democrática, gratuita y obligatoria y tiene por finalidad "desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad". Esta, de acuerdo al artículo 103, debe ser: "integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades", sin más limitaciones que las derivadas de las aptitudes, vocación y aspiraciones de cada persona.

Como se aprecia en estos dos artículos, la Constitución establece unas características generales del derecho a la educación que se recogen, en parte, de los textos de los tratados suscritos. Sin embargo, cuando estos, en especial el artículo 102, suministran especificaciones adicionales, lo hacen sobre el tipo de sociedad para el que se quiere formar a las personas y no sobre las características que debe tener la educación como derecho. Adicionalmente, en el artículo 103, se establece un referente contradictorio cuando se habla al mismo tiempo de igualdad de condiciones y de oportunidades, desconociendo que las personas son diversas y se encuentran en condiciones sociales y económicas diferentes, por lo que, para poder garantizar el derecho a la educación de todas y cada una de ellas, se debe procurar una oferta educativa de calidad en diversidad de condiciones que garantice igualdad de oportunidades para el ejercicio del derecho.

Al establecer a la educación como derecho humano, se asume que el Estado se convierte en garante de la misma. Esto es recogido de forma más o menos explícita en la Constitución cuando afirma que "el Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades" y agrega que éste "con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana"; finalmente, establece la obligación de los medios de comunicación de contribuir con ella. (Artículos 102, 103 y 108)

En este caso, la Constitución efectivamente recoge, por una parte, el principio del Estado como garante del derecho a la educación, pero por la otra, reconoce la responsabilidad tanto de la familia como de la sociedad en su conjunto, en el desarrollo del proceso educativo. No obstante, estas precisiones no son suficientemente detalladas como para avanzar en la determinación las características del derecho, ni en la distribución de responsabilidades y obligaciones asociadas al mismo. Además, se aprecia un gran vacío en este texto, ya que no establece una referencia para la justiciabilidad del derecho, es decir, no establece un marco para el desarrollo de procedimientos y sanciones derivadas de la no garantía o violación del derecho a la educación.

Partiendo del marco constitucional, se esperaba que la Ley Orgánica de Educación (LOE), aprobada en agosto de 2009, desarrollara con mayor detalle y precisión la conceptualización de este derecho y sus características. Sin embargo, este instrumento es poco feliz al respecto, ya que, por una parte, se pasea por una gran cantidad de términos y enunciados que lejos de precisar, por lo extenso y diverso, lo dejan vacío de contenido y por la otra, a pesar de declarar explícitamente a la educación como derecho humano, en lugar de centrarse en establecer las obligaciones del Estado para garantizar su realización, hace énfasis en el control del gobierno central sobre lo que debe suceder cotidianamente en el proceso educativo. Finalmente, en términos de su ámbito de aplicación, se trata de una Ley orientada al establecimiento de las reglas de juego solamente en la educación básica escolarizada.

A pesar de esa deficiencia, tomaremos algunos elementos del texto de la Ley para hacer unas pocas precisiones sobre el desarrollo institucional de este derecho.

El primer elemento al que haremos referencia, se repite en la Constitución y en la LOE. Se trata de la educación como una función indeclinable y de máximo interés que el Estado debe asumir. Cuando en las leyes se establece que una función es de máximo interés para el Estado, se supone que éste le dará prioridad sobre otras

materias de su competencia y esta prioridad se verá reflejada en el diseño de su política pública y en la distribución interna del presupuesto nacional. Si vemos el desarrollo de este principio en la práctica, encontramos, por ejemplo, que en la propuesta de Ley de Presupuesto para el año 2012, –en discusión en la Asamblea Nacional en el momento de desarrollar este trabajo– mientras el total de presupuesto aumenta con respecto al de la Ley del 2011 en más de 93 mil millones de bolívares, el monto para el sector educativo disminuye un 6,9 % en la participación sobre el total del presupuesto nacional. Como se puede ver, la inclusión de este elemento en la normativa vigente del sector, no resulta suficiente para lograr que otros instrumentos de política pública lo hagan efectivo.

Por otra parte, desde la aprobación de la Constitución se ha generado una polémica con respecto a lo que significa que el Estado asuma a la educación como función indeclinable. Para algunos actores, especialmente los vinculados al Gobierno Nacional, esto implica la concentración de competencias y recursos en los organismos del Gobierno, específicamente el central, para garantizar el control de lo que sucede en el sistema educativo. No obstante, en el marco de la educación como derecho humano, el Estado tiene el deber de garantizar la creación de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan ejercer el derecho a una educación con las características indicadas en la normativa. Visto desde esta óptica, en lugar de cerrarse, se abre un abanico de posibilidades de gestión de la educación, que el Estado tiene la responsabilidad de promover.

El segundo elemento es el establecimiento, en el artículo 3 de la LOE, de la no discriminación como uno de los principios de la educación. Este artículo recoge lo que se pauta en las convenciones internacionales sobre derechos humanos, por lo que se espera que la política pública que se diseñe en el país, esté dirigida a eliminar el trato discriminatorio que actualmente se da, entre otras, a:

a) las personas que habitan las zonas rurales, para las que la oferta educativa escolarizada está restringida, en el mejor de los casos, a la educación primaria completa;

b) los jóvenes que egresan de educación primaria y que ven restringidas sus oportunidades de completar la educación secundaria, por la estructura de la oferta educativa que va disminuyendo los cupos en la medida en la que aumentan los años de educación secundaria;

c) las familias con bajos ingresos económicos que no tienen recursos suficientes como para sufragar los costos de la canasta educativa que el Estado no asume

actualmente; (al respecto cabe señalar que hay algunos de los costos de la canasta que han sido cubiertos de forma puntual y otros de forma sostenida por el Gobierno Nacional y por algunos gobiernos regionales y locales. Sobre ellos se hará referencia posteriormente)

d) los habitantes de las zonas urbano-marginales en las que no existen escuelas o en las que éstas no están ubicadas a una distancia accesible a los niños y jóvenes y en las que las amenazas derivadas de la inseguridad y violencia, hace que muchos desistan de asistir;

e) los jóvenes y adultos a los que se exige la demostración de lealtad política para poder ser beneficiarios de la ayuda económica asociada a las misiones y a los que no se ofrecen procesos educativos de calidad en este tipo de programas;

f) los niños menores de 6 años para los que existe una oferta educativa restringida a pesar de que la Constitución de 1999 declaró el nivel de educación inicial como obligatorio;

g) las personas privadas de libertad quiénes, de acuerdo a los informes del Observatorio Venezolano de Prisiones[4], tienen oportunidades insuficientes y de mala calidad para ejercer su derecho a la educación y éstas se desarrollan en condiciones inadecuadas dada la dinámica y el hacinamiento existente en los penales.

h) los jóvenes que cursan la educación secundaria, quienes asisten a procesos educativos con aprendizajes de baja relevancia, dada la antigüedad de los programas de estudio del nivel. También se les escamotean, con frecuencia cada vez mayor, profesores en muy variadas asignaturas, lo cual reduce su derecho a una educación integral.

El tercer elemento es el establecimiento, en el artículo 3 de la LOE, del fortalecimiento a la identidad nacional y el respeto a la diversidad propia de los diferentes grupos humanos, como principio y como valor fundamental de la educación, respectivamente. En este caso, hacemos referencia a ellos para señalar que la política educativa que se desarrolle en consecuencia debe tomar en consideración la diversidad cultural constitutiva del país, debe asumir que Venezuela dejó de ser un país sólo con diferencias notables entre las poblaciones urbanas y rurales; que los valores que sustentan la venezolanidad no están anquilosados en 1810, sino que han evolucionado en la medida en la que la población del país se ha reconstituido; que están

4 Ver http://www.ovprisiones.org

imbricadas con nuestra historia las historias de todos los países de los que recibimos importantes grupos inmigrantes, así como lo están las culturas y que, incluso, más allá de las migraciones, tenemos una diversidad cultural ignorada que se expresa casi en forma de ghettos en las zonas urbano-marginales a lo largo y ancho de la geografía nacional. Esta diversidad, que incluye peculiares formas de relación, comunicación, organización y pertenencia, diferencias éticas y estéticas, debe reconocerse y asumirse, no para hacer esfuerzos homogeneizadores por parte del sistema educativo y de las políticas públicas que lo sustentan, sino, por el contrario, para encontrar y fortalecer los elementos comunes y respetar e integrar aquellos diferenciadores.

Y un cuarto elemento es el reconocimiento de la participación de los diversos actores que forman parte de la sociedad, en la formación de las personas. Se suman a lo establecido en la Constitución los artículos 17, 18 y 22 de la LOE, en los que se establece, en primer lugar, el rol de las familias y su corresponsabilidad con la sociedad y el Estado en la educación de las personas; en segundo lugar la obligación de las organizaciones sociales de las comunidades de contribuir con ella y, en tercer lugar, la obligación de las empresas a contribuir con la formación de sus trabajadores y a cooperar con las actividades educativas en las comunidades en las que se encuentren ubicadas.

En este caso, es importante precisar que la LOE hace una lectura unidimensional del rol que juegan los actores sociales en la educación, que probablemente está matizado por una visión del sistema educativo fundamentalmente centrada en lo que se conoce como educación formal y que, a pesar de los esfuerzos por ampliar la visión tradicional del país en este campo, no termina de asumir que la educación es un proceso de construcción social que se desarrolla en la interacción entre las personas y entre estas y los diversos elementos constituyentes del ambiente en el que vive, por tanto, trasciende los espacios considerados como formales y no formales del sistema.

En el plano de las políticas públicas dirigidas a garantizar la realización del derecho a la educación, es importante resaltar:

A. La prohibición hecha por el Estado de solicitar documentos y de cobrar matrícula o exigir colaboración económica de las familias, como requisito para la inscripción de los niños y jóvenes en el sistema educativo. Esta disposición apunta a resolver los problemas de discriminación de la población que se encuentra en

situación irregular o indocumentada y a eliminar, de forma parcial, los costos de la canasta educativa.

B. Como parte de las políticas educativas dirigidas a garantizar una atención integral de las personas en el sistema escolar y que contribuye también a disminuir los costos de la canasta educativa, resalta la instrumentación progresiva de un programa de alimentación en las escuelas oficiales. Este programa se ha instrumentado desde finales de la década de los 80's. Comenzó como sustituto al desayuno que los niños y jóvenes deberían realizar en sus casas y actualmente incluye desayuno, almuerzo y merienda en las escuelas que tienen turno completo. La expansión de este programa se ha hecho con el concurso del gobierno central y de algunos de los gobiernos regionales y locales que administran escuelas y, a pesar de los esfuerzos por ampliar su cobertura, aún no abarca a todas las escuelas oficiales.

En cuanto a su instrumentación, este programa ha sufrido altas y bajas relacionadas con la garantía de dotación de alimentos de calidad, con las dificultades para organizar la preparación y dispensa de alimentos en las escuelas y más recientemente, con las dificultades para asumir el pago oportuno y completo, tanto de las personas encargadas de preparar los alimentos en las escuelas, como de las personas o empresas encargadas de adquirir los insumos para suministrarlos a las escuelas.

Estos problemas, en los últimos años, han tenido como consecuencia la violación del derecho a la educación en muchas escuelas en las que se ha restringido de forma temporal el horario de clases o en las que se han suspendido las clases por falta del programa, lo que en algunos casos ha tenido como consecuencia el abandono de la escuela por parte de la población afectada; y actualmente, debido a una política errónea del Gobierno Nacional para resolver los problemas administrativos que le impedían pagar a tiempo a los proveedores, la violación del derecho está asociada a la transferencia de los costos del transporte de los insumos a las comunidades educativas, atentando contra el principio de gratuidad de la educación.

Una de las deficiencias que ha arrastrado este programa ha sido la cantidad de presupuesto asignada por comida por estudiante. En la propuesta de Ley de Presupuesto Nacional que se está discutiendo actualmente, la cantidad se ha incrementado de forma notable, pasando de mil millones a cuatro mil millones de bolívares. Sin embargo, ese aumento sólo permite incrementar la cantidad de

bolívares diarios destinados por comida por estudiante, de 1,27 a 5,14 bolívares, lo cual sigue siendo insuficiente para garantizar una alimentación de calidad en las escuelas lo que, de hecho, atenta contra la realización del derecho a la educación.

C. Otro aspecto que tiene como propósito disminuir los costos de la canasta educativa, ha sido la dotación de útiles, textos y uniformes escolares en las escuelas públicas del país. Sin embargo, las iniciativas asociadas a esta intención han sido parciales, en algunos casos puntuales y, en otros, se han eliminado. De hecho, en gobiernos nacionales anteriores al actual, el Ministerio de Educación instrumentó, en algunas oportunidades, la entrega en forma gratuita de útiles y uniformes escolares. Este tipo de iniciativas también se han desarrollado durante varios años y se mantienen actualmente en gobiernos regionales y locales de algunos estados como Carabobo, Miranda, Táchira, Yaracuy y Zulia. En algunos de estos casos, las entregas incluyen textos escolares.

También cabe mencionar que, durante el segundo gobierno de Rafael Caldera, se diseñó una política de dotación de bibliotecas para las aulas que tenía como propósito, por una parte, eliminar el costo de adquisición de textos escolares a las familias y, por la otra, aumentar la cantidad, calidad y diversidad de libros con los que los estudiantes contaban para su proceso de aprendizaje.

Finalmente, como parte de estas iniciativas, el Ministerio del Poder Popular para la Educación, en el año escolar 2009-2010 inició el programa Canaima Educativo que pretende incorporar el uso de las tecnologías de información y comunicación al proceso educativo, para lo que entrega de forma gratuita a los niños de educación primaria un computador portátil. Este computador tiene una serie de recursos de aprendizaje instalados y permite el acceso a internet. El programa se ha desarrollado de forma progresiva y para este momento se han entregado computadores a niños que cursaban primero, segundo y tercer grado y este año escolar se están incorporando también niños de cuarto grado de escuelas oficiales de todas las dependencias. Sin embargo, la eficacia en el uso de este recurso depende del proceso de formación de los maestros y de su acceso también a los computadores, así como, del efectivo acceso a internet inalámbrico en las escuelas y fuera de ellas. Otra iniciativa de este tenor tuvo lugar al inicio del año escolar 2011-2012, cuando el Ejecutivo Nacional entregó, de forma gratuita, una colección de 4 libros a los estudiantes de la educación primaria de las escuelas oficiales, para

contribuir a disminuir el costo de la canasta educativa en esos casos. No obstante, los libros entregados han sido cuestionados por quienes los han evaluado porque no constituyen realmente libros de texto, no cubren todos los contenidos que deben ser trabajados a lo largo del año escolar y en algunas de las áreas se han detectados contenidos inadecuados porque constituyen propaganda política del gobierno o porque hacen una lectura sesgada políticamente de nuestra historia.

D. A raíz de la instrumentación de un programa creado con el propósito de masificar la alfabetización de personas adultas, en el año 2003, se inicia una serie de programas conocidos como misiones educativas[5].Estas iniciativas están dirigidas a la atención a la población excluida del sistema escolar para su reinserción en el mismo, aunque progresivamente se han extendido y funcionan como un sistema paralelo al de educación formal. Actualmente, incluyen programas de formación no formal, que abarcan la alfabetización y formación básica de jóvenes y adultos, la formación para el trabajo y algunas opciones de formación de nivel superior.

La creación de estas misiones ha estado basada en una visión de atención integral, ya que la formación está apoyada en la provisión de ayudas económicas que deberían permitir que las personas participen, sin tener que trabajar. Sin embargo, la provisión de estas ayudas se hace de forma puntual e intermitente, no permitiendo que todos los participantes que lo requieren sean beneficiados y aquellos que lo son, no siempre reciben dichas ayudas.

Por otra parte, tanto en su diseño como en su instrumentación, estas misiones tienen fallas importantes que hacen que se desarrollen en ellas aprendizajes de baja relevancia, basados en un currículo que no contempla las perspectivas e intereses de todos y que no dan garantía a sus egresados ni para continuar los estudios posteriores en el sistema formal, ni para el ejercicio de las titulaciones obtenidas, por lo que muchos de ellos tienen problemas para insertarse de forma exitosa en el mercado laboral.

Finalmente, dadas sus características, estas misiones han sido utilizadas de forma proselitista y han sufrido un proceso de politización, por lo que han desarrollado una forma de exclusión por discriminación política.

Más allá de las Misiones, el sistema educativo venezolano ha sufrido el desmantelamiento de los programas de formación para la vida laboral asociados a las

5 El término misiones es utilizado por el gobierno actual para denominar a programas alternativos de atención a necesidades sociales de diverso tipo.

empresas, específicamente con la desaparición del programa "Cada Empresa Una Escuela" y la transformación y politización del Instituto Nacional de Capacitación y Educación, actualmente denominado INCES. En este proceso también podemos identificar claramente una forma de exclusión por el desarrollo de aprendizajes de baja relevancia y por discriminación política.

E. A partir de la promulgación de la Constitución en 1999, el nivel de educación inicial pasó a formar parte de la educación obligatoria. Este incluye a la educación maternal que se desarrolla de los 0 a los 3 años y la educación preescolar que se desarrolla de 3 a 5 años. De acuerdo al nuevo texto constitucional, los servicios y programas para garantizar el derecho a la educación de la población en este nivel, son competencia de las Alcaldías. Sin embargo, no se ha producido una política que facilite y fomente el desarrollo de oferta educativa por parte de este nivel de gobierno.

   Tradicionalmente, la educación preescolar se ha desarrollado a través de dos modalidades, formal y no formal, predominando la primera. Actualmente, la modalidad formal cubre el 73 % de la matrícula del nivel.

   Una política de atención no convencional a la población de 0 a 6 años, creada en los últimos años, es el denominado Servicio Nacional Autónomo de Atención a la Infancia y a la Familia, este surge como una alternativa complementaria al programa tradicional de atención no convencional para esta población.

   A pesar de este esfuerzo, de pequeña cobertura hasta el momento, no se ha podido ampliar la atención a este grupo de edad, por lo que, en términos de la realización de su derecho a la educación, es uno de los más excluidos de la población venezolana por no asistencia o participación de la población debida a la existencia de una oferta insuficiente.

4. Algunos elementos orientadores de la política pública a partir del enfoque de derechos

De los elementos identificados a partir de la aplicación del enfoque de derechos, vale la pena extraer algunos que permiten construir criterios orientadores para el desarrollo de la política pública dirigida a garantizar el derecho a la educación más allá de la escuela.

4.1. Ampliar la visión sobre la realización del derecho a la educación

El primer elemento, es la necesidad de desarrollar una visión sobre la realización del derecho a la educación que permita ampliar la tradicional centrada en los niños y jóvenes y en la educación escolarizada o desarrollada en instituciones formales. Esta es una tarea de conceptualización y operacionalización que debe incluirse en instrumentos internacionales y nacionales, legales y de política pública.

A) Cambiar la visión de la escuela como lugar de llegada a espacio de encuentro

Como parte de la evolución del derecho humano y del ámbito reconocido como aquel en el que se desarrolla la educación, esta tarea requiere, al decir de Loyos et al (2009), repensar a la escuela regular y a las organizaciones educativas formales, como el "lugar de llegada"[6], en dos sentidos: en el que se espera que toda trayectoria educativa sea formalizada a través del sistema escolar, y en la definición de las características de la escuela y de las organizaciones de educación formal que se consideran deseables y apropiadas para garantizar educación de calidad para todos.

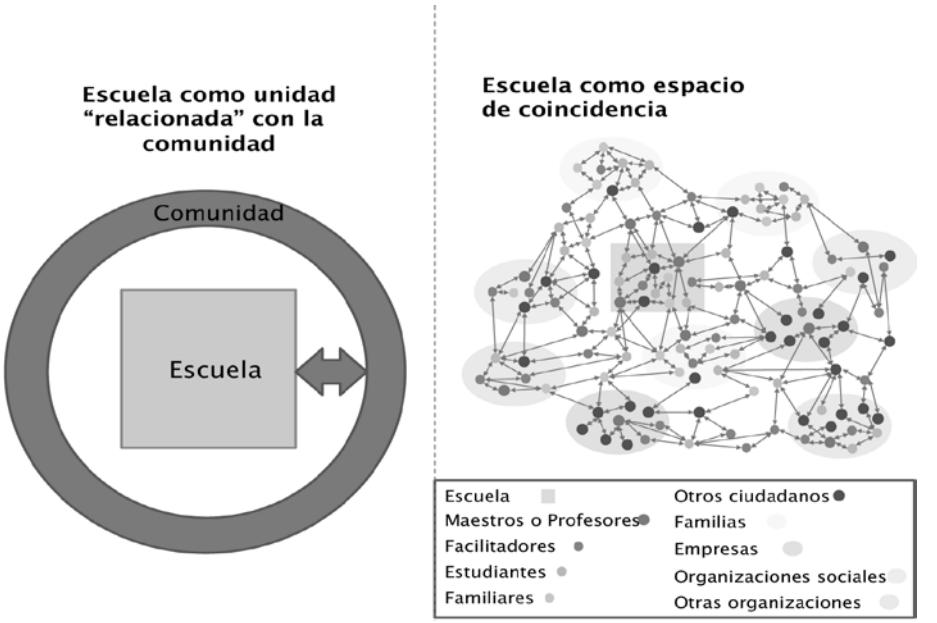
Las organizaciones de educación formal, especialmente la escuela, a pesar de los intentos, en el discurso y en la práctica, por convertirlas en espacios abiertos e integrados a la comunidad, siguen siendo organizaciones mediadas por barreras que determinan la relación entre éstas y los diversos actores de la comunidad y que desconocen, en la práctica, la imbricación sistémica, natural y cotidiana entre la educación que se desarrolla en los espacios educativos formales, no formales e informales.

Como se ilustra en el gráfico 2, la escuela es asumida como un espacio cerrado, impermeable al entorno, con barreras y horarios para la entrada y salida de personas y para la realización de intercambios. Y si bien, en algunos casos, la impermeabilidad de dichas organizaciones responde a razones de seguridad dadas las condiciones existentes en los entornos en los que se ubican y las reglas de juego que rigen su funcionamiento, buscando construir una dinámica "idónea" para el desarrollo de los procesos de aprendizaje; la visión que las sustenta desconoce que la escuela es uno más de los espacios de coincidencia de las personas, como la familia y las organizaciones sociales y económicas, entre otras, y que lo que sucede en sus vidas trasciende

6 Loyos et al. (2009), plantean que la escuela es un lugar deseable, "como la mejor opción para quienes tienen en su horizonte la posibilidad de ingresar o de reinsertarse a ella", p. 104.

los espacios en los que ellas se desenvuelven. Esa visión desconocedora tampoco capta que los medios de comunicación traspasan e interconectan dichos espacios.

Gráfico 2. Escuela: visión tradicional vs espacio de coincidencia



En las escuelas, como uno de los espacios de coincidencia de las personas, se da significado, se reconstruye lo que se aprende en la familia, en la comunidad, en los espacios educativos informales y no formales y viceversa. Cesar Coll considera a la escuela como un "nodo importante en una red de nichos de aprendizaje por el que transitan los estudiantes"[7], pero como uno sólo en una red que le da al aprendizaje el don de la ubicuidad.

Esta cualidad del aprendizaje obliga a repensar la política educativa, a asumir a la educación como una labor de la sociedad, a reasumir y reconstruir el concepto de la sociedad educadora, por tanto, a innovar en términos del rol que juegan los diversos actores y espacios en la realización del derecho a la educación.

7 Comentario recogido por Débora Kozak durante la ponencia de Cesar Coll en el Congreso Iberoamericano de Educación, realizado en Buenos Airea a finales del año 2010 y registrado en http://www.dosisdeinnovacion.com.ar/?p=744 /(recuperado en octubre 2011)

B. Cada organización educativa = una comunidad de aprendizaje

En cuanto a la escuela o a las organizaciones educativas formales, la innovación implica su apertura real y su participación consciente en la reconstrucción del aprendizaje que se construye en los espacios educativos no formales e informales. Abrir a las organizaciones educativas formales a la comunidad pasa por incluir en su dinámica programas que involucren a las familias, a las organizaciones sociales presentes en las comunidades, pero también que den cabida a la formación no escolarizada de las personas que no participan de las opciones formales de educación por alguno de los tipos de exclusión señalados anteriormente. Significa asumir a la escuela efectivamente como un espacio de coincidencia y encuentro en el que se desarrollan intencionalmente procesos de aprendizaje de diversa índole que pueden ser acreditados, o no, por el sistema o asimilados, o no, como parte de la educación formal. También significa asumirla como el espacio en el que se puede dar la certificación formal de los aprendizajes.

Esta innovación implica, también, la construcción de alternativas de formación flexibles y a distancia cuya "formalización" se dé a través de sistemas de certificación de competencias y que permitan ampliar el acceso a la educación a sectores discriminados geográficamente. En este caso se deben aprovechar las ventajas crecientes que brindan las tecnologías de información y comunicación para el diseño de programas con diseños flexibles, sustentados en la construcción de comunidades de aprendizaje.

Estas comunidades pueden operar también de forma presencial, acercando los espacios de aprendizaje a las personas, a través de la creación de núcleos de las escuelas que sean, asistidos por voluntarios cumpliendo el rol de facilitadores del aprendizaje de sus pares. Estas comunidades de aprendizaje presenciales se pueden instrumentar en las zonas urbano-marginales a las que las escuelas no llegan, creando espacios de encuentro en diversas zonas del barrio en las que, a través de voluntarios, se amplíe el radio de acción de las escuelas que estén cercanas. En este caso, los voluntarios trabajarían directamente con la población en estos espacios de encuentro, utilizando materiales elaborados para tal fin y tendrían acceso a internet móvil y el apoyo de un grupo de maestros de la escuela que se encargarían de coordinar y monitorear el trabajo de los voluntarios. A estas comunidades se invitará a participar a todos los maestros y profesores jubilados. Los aprendizajes construidos en estas comunidades, serían certificados en la escuela a la que cada comunidad estará adscrita. Los volun-

tarios serán personas de las mismas comunidades que tendrán, como primera labor, la ubicación de personas excluidas del sistema educativo y que serán formadas para desarrollar el trabajo de acompañamiento de las familias y las personas en su proceso educativo.

Estamos hablando de que cada organización educativa se constituya, efectivamente, como comunidad de aprendizaje; de la creación de comunidades de aprendizaje presenciales como extensiones de éstas para llegar a donde ellas no llegan y de la creación de comunidades virtuales que puedan brindar una opción de formación más flexible y no formal. Estas deben complementarse, necesariamente con un sistema de certificación de los aprendizajes que se instrumente a través de las organizaciones educativas formales.

C. Fortalecimiento de la red de instituciones no formales de educación

En una visión ampliada de la realización del derecho a la educación, no toda formación conduce o debe conducir a un aprendizaje certificado oficialmente. Sin embargo, las sociedades deben hacer esfuerzos por fortalecer las oportunidades de educación de las personas. En el caso de la educación no formal, es importante hacer esfuerzos que permitan consolidar y expandir las oportunidades de formación, tanto la que puede certificarse como la que no. Por ello, se plantea como necesaria la creación de un banco de oportunidades de educación no formal que permita poner a la disposición de la ciudadanía la información existente sobre los programas y centros que constituyen la oferta de formación en todo el país; promover la vinculación en red de las organizaciones de educación no formal, vinculación entre ellas y con las organizaciones de educación formal y de ambas con organizaciones laborales, para garantizar la extensión de rutas de formación y el tránsito hacia la vida laboral o hacia acciones de emprendimiento y la creación de programas de becas y créditos educativos, para facilitar el acceso de las personas a estos programas.

D. Fortalecimiento de las opciones de educación informal a través de ciudades educadoras

Parte de la lógica de ampliación de la visión sobre la realización del derecho a la educación, es tratar de promover una integración entre los agentes educativos de la sociedad, de identificar los diversos servicios y ámbitos en los que se construye el

aprendizaje y promover una mayor articulación entre ellos, reconstruyendo, como se dijo anteriormente, la lógica de la "sociedad educadora" a través de mecanismos que permitan hacer esta articulación más efectiva.

Uno de los mecanismos para hacer efectiva la articulación entre los ámbitos en los que se construye el aprendizaje, lo brinda la experiencia que se desarrolla en el marco de la iniciativa de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras[8]. Esta implica el refuerzo del poder municipal y del gobierno de las ciudades específicamente.

De acuerdo a Del Pozo (2008) una ciudad educadora es la que "estimula y ofrece vías de realización a la capacidad educadora en sentido amplio que tienen siempre todos los miembros de la ciudad, individualmente o asociativamente considerados" (p. 25). Este se promueve a través de la interacción entre personas y organizaciones o grupos de cualquier tipo. "Ninguna acción humana resulta del todo neutra o indiferente para el desarrollo humano y cívico del resto de personas. La ciudad educadora adquiere y se esfuerza en difundir la conciencia de todas las posibles repercusiones mutuas que las personas y grupos ejercen entre sí dentro del espacio público de la ciudad e intenta desvelar todas sus potencialidades positivas en orden a mejorar el progreso personal y social de todos sus componentes" (Del Pozo; 2008; p 25).

En su evolución, el concepto de Ciudades Educadoras, "señala la necesidad de la construcción y reconstrucción de los lazos o vínculos entre las personas; el fomento de una convivencia hospitalaria y amistosa; la cooperación mutuamente enriquecedora para facilitar la autoestima individual y colectiva; el desarrollo de las potencialidades latentes y el uso adecuado de las aptitudes de cada uno/a; todo lo cual queda resumido en la idea, literalmente expresada en el sentido de «reconstrucción del espacio público» como diálogo constante entre individuo y comunidad y entre derechos y deberes de todos los actores cívicos; y una educación a lo largo de

8 La Asociación Internacional de Ciudades Educadoras se gesta durante el I Congreso Internacional de Ciudades Educadoras, celebrado en Barcelona en1990, en la que las ciudades participantes suscriben una carta sustentada en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); en la Convención sobre los Derechos de la Infancia (1989); en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990), y en la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001), por la que se comprometen, entre otras cosas, a tener un proyecto educativo propio. El contenido de la carta puede verseenhttp://www.bcn.es/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_charter.htmlMásinformación sobre esta iniciativa se puede ver en: http://www.edcities-expo.org/index.php?lang=esp

la vida que no solo renueve habilidades para el cambio laboral y técnico, sino sobre todo para la renovación del espíritu de ciudadanía" (Del Pozo, 2008, p. 28).

Hasta el momento de realización de este trabajo, en la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras estaban registradas 450 ciudades (5 en África, 57 en América, 17 en Asia-Pacífico y 371 en Europa, de las cuales 194 son españolas). En Venezuela, la única municipalidad participante era Chacao. En la base de datos de esta Asociación se pueden encontrar diversas iniciativas dirigidas a promover la educación ciudadana y a brindar alternativas formativas desde la ciudad para contribuir, entre otras, con las políticas de inclusión educativa de los Estados[9].

Dada esta experiencia, se propone su difusión entre los representantes del Poder Municipal en Venezuela para promover la inclusión progresiva de ciudades de diversa magnitud en este movimiento y así garantizar el desarrollo armónico de una gama de programas educativos que permitan la inclusión social y educativa de la población de todas las edades.

4.2. Apuntar a los elementos de realización inmediata del derecho a la educación

El segundo elemento, es la identificación y precisión de los aspectos que son de realización inmediata en el derecho a la educación. De acuerdo a lo planteado previamente, la realización inmediata de este tipo de derechos implica la garantía de no discriminación y la adopción de medidas para alcanzar la plena realización del derecho. Se trata de elementos que deben incluirse en la legislación y del desarrollo de políticas específicas que permitan avanzar en la inclusión, combatiendo las formas de exclusión y de discriminación existentes en el sistema.

A. Características generales

La inclusión debe traducirse en una verdadera igualdad de oportunidades de las personas que les permita tener igualdad de capacidades para actuar en la sociedad y aumentar las posibilidades para optar y decidir (Sen, 1999, citado por Blanco

9 En el siguiente enlace se pueden consultar las experiencias desarrolladas en las ciudades participantes, así como una serie de documentos de apoyo para la construcción de esta lógica en la gestión de una ciudad. http://www.bcn.es/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_banc.html

2010); implica equidad, entendida como la posibilidad de cada persona de recibir los recursos y la ayuda que requiera para aprovechar las oportunidades educativas y aprender a niveles de excelencia, sin que las desigualdades de origen interfieran como condicionante del aprendizaje (Blanco, 2010). Esta visión de la inclusión supera la tradicional, que se restringe a brindar oportunidades a los que puedan ser considerados como "diferentes" por alguna condición de vulnerabilidad, porque asume a la diversidad como natural en las sociedades, entendiendo que "cada estudiante es portador de un conjunto de diferencias haciendo que el proceso de aprendizaje sea único e irrepetible en cada caso" (Blanco, 2010, p 91). Esto significa que cuando se habla de diversidad se hace referencia a todos y cada uno de los estudiantes y, en consecuencia, las acciones se deben dirigir a eliminar las barreras que existen entre los estudiantes y los distintos contextos en los que se produce el aprendizaje.

Partiendo de esa premisa, Blanco (2010) plantea que la educación debe dar una respuesta equilibrada a lo común y a lo diverso, de forma de evitar los problemas de exclusión que se desprenden de la pretendida homogenización del sistema a partir de la concepción de un "estudiante promedio" que no existe, pero a la vez evitando que el énfasis se ponga en las diferencias porque ello puede conducir a la intolerancia y a la exclusión por posturas fundamentalistas y también excluyentes.

Desde esta óptica, el diseño de una política que promueva la real inclusión, debe caracterizarse por un sistema que procure la formación de grupos diversos, heterogéneos, a partir de políticas y prácticas diferentes. Esto quiere decir que la educación tiene que ser intercultural para todos, con un currículo flexible que permita incorporar las necesidades de aprendizaje de los estudiantes y también las características de los contextos en los que se desarrolla el proceso educativo, con métodos de enseñanza diferentes y que sean culturalmente pertinentes (Blanco, 2010, p. 93).

En la educación formal, esto se traduce en la creación de organizaciones educativas heterogéneas, democráticas y plurales, en las que todas las personas son respetadas y valoradas, en las que no existen mecanismos de discriminación de ningún tipo, con una cultura y organización que asume que todo estudiante puede tener éxito si cuenta con el apoyo y los recursos necesarios, por lo que procura que todos participen y tengan éxito en su aprendizaje. Es una organización que permita y favorezca la interacción en diversidad. En este sentido, Blanco coincide con Calvo et al. (2009) quiénes dicen que "Se requiere avanzar hacia instituciones educativas abiertas no sólo en sus espacios sino en las propuestas didácticas y en la organización de

sus planes de estudio". Estas instituciones educativas deben ser heterogéneas e innovadoras para poder dar respuesta a las características y necesidades de aprendizaje de todos sus estudiantes y para aprovechar el efecto positivo que tiene aprender con las experiencias propias y también con las de otros. En este tipo de organizaciones, además, se garantiza el aprender a vivir juntos. Es de esta manera que se puede abordar de forma acertada la atención a los grupos vulnerables, ya que, se eliminan algunos[10] de los elementos que producen la exclusión de los mismos del sistema educativo.

Sin embargo, para que se pueda hablar de inclusión en las organizaciones educativas con estas características, es necesario la reinserción de las personas en el sistema, ya sea, en programas que se desarrollen en las organizaciones educativas formales, o en modalidades no formales o formales flexibles e innovadoras que se diseñen para tal fin. Para ello, se requieren programas que salgan a buscar, atraigan y den oportunidad a las personas excluidas de retomar o de iniciar un curso formal de sus aprendizajes. Estos programas, de acuerdo a las experiencias nacionales e internacionales, deben tener características que faciliten la participación, como un horario flexible, una ubicación cercana a sus casas, con grupos pequeños de no más de 15 personas, que sean diversos en su composición y con posibilidades de certificación total o parcial, en los que se trabaje con la lógica de comunidades de aprendizaje y educadores que permitan el aprendizaje con y entre pares.

La diversificación de la oferta es también importante en estos programas, pero ella debe garantizar equivalencia en calidad, con currículos centrados en las necesidades de todos los estudiantes y que sean pertinentes para todos y para el contexto en el que se desarrollan. De acuerdo a los aprendizajes encontrados por Terigi et al (2009), estas experiencias deben ser de pequeña escala, trabajar con los malos recuerdos del paso por el sistema educativo para quienes fueron excluidos de él, contando con apoyo psico-social-afectivo antes de iniciar procesos formales de aprendizaje e incorporando actores sociales y gubernamentales en diálogo permanente.

B. Énfasis en la atención a la primera infancia

Existe una tendencia, en la literatura sobre políticas educativas, que sugiere dar prioridad a la atención en la primera infancia. Las razones están asociadas a la

10 Se trata de algunos, ya que los factores que producen la exclusión, como ya se ha mencionado, trascienden las características de las organizaciones educativas.

importancia de los procesos formativos que se desarrollan en ese período. Al respecto, Fujimoto (2010)[11] recoge una buena síntesis. En su trabajo afirma que el proceso que se da durante los dos primeros años de vida, incluyendo el período uterino, es crucial para el desarrollo del cerebro y en consecuencia, es determinante en la construcción de competencias y habilidades relacionadas con la salud física y mental y con las emociones; con el desarrollo del lenguaje, del intelecto y del aprendizaje, ya que en ese período se sientan las bases de las funciones y experiencias sensoriales, de las competencias de lectura, escritura y matemáticas y del desarrollo social. Garantizar la participación de las personas en programas educativos de calidad durante esas edades, permite ampliar su capacidad para aprovechar las oportunidades futuras y minimizar los riesgos de exclusión, mientras que no hacerlo puede implicar la existencia de restricciones difícilmente superables en edades posteriores.

Por otra parte, Fujimoto (2010) asegura que, dada la influencia de la familia y de la calidad de las relaciones afectivas, cognitivas y sociales sobre el desarrollo infantil, se debe incrementar la inversión en programas que estén dirigidos a la atención de las personas durante los primeros 8 años de vida[12], pero asignándole preferencia a los programas con modalidades de atención no escolarizada que permitan dar respuestas de calidad pero diversas, dependiendo de las características de los niños, las familias y las comunidades. Estos deben ser intersectoriales[13] para garantizar una real atención integral.

Este tipo de programas, de acuerdo al CDN (2006) citado por Fujimoto (2010) deben estar centrados en el niño, basados en el hogar y la comunidad y dirigidos a la habilitación y educación de los padres, incluyendo la formación en los derechos de los niños. Agrega Fujimoto que los mismos deben incluir a los niños desde la gestación hasta los seis años, y a sus familias; deben ser diseñados para lograr, de forma intencional, competencias, hábitos y habilidades, garantizar atención integral que incluya salud y nutrición, con servicios de estimulación directa a los niños que fomenten la participación y sensibilización de madres y padres, así como su inclusión, junto con la comunidad, en la toma de decisiones sobre los aspectos pedagógicos, de organización, gestión y funcionamiento. Estos programas serán desarrollados por docentes y por voluntarios de la misma comunidad porque son los portadores

11 Tomando como base el trabajo de Fraser Mustard (1998-2008)

12 Esto incluye la atención a madres embarazadas, más la educación inicial y los dos primeros años de la educación primaria.

13 Que incluyan atención en salud, educación y alimentación.

del conocimiento y la información sobre la cultura, los valores y las costumbres de la misma, permitiendo su integración en el proceso educativo.

Para su óptimo funcionamiento estos programas requieren un diagnóstico previo y una planificación cuidadosa y detallada que incluya en su instrumentación la evaluación de su acción. Y para el aprovechamiento de los voluntarios, estos programas deben ser flexibles en cuanto a los horarios de funcionamiento, a la organización de los niños, los métodos de trabajo, contenidos y materiales a utilizar. Finalmente, una de las pautas imprescindibles para tener éxito en estos programas y para que la atención pueda considerarse realmente prioritaria, es la de contar con financiamiento y recursos suficientes, por lo que se sugiere se aumente el porcentaje del presupuesto de educación y de los otros sectores vinculados, destinado a la atención de los niños en estas edades.

C. Adecuación a exigencias de la sociedad

La dimensión de adaptabilidad, tal como se señaló anteriormente, supone que la educación debe evolucionar al ritmo de las necesidades cambiantes de la población. En este momento, las demandas que se desprenden de la denominada "sociedad del conocimiento" implican la necesidad de desarrollar habilidades y competencias para usar el lenguaje, los símbolos, los textos, el conocimiento, la información y la tecnología de forma interactiva; para manejar y comprender otras formas comunicativas que incluyen la integración de imagen y sonido; competencias sociales y ciudadanas que incluyen relacionarse bien con los otros, cooperar, manejar y resolver conflictos; la formación espiritual, ética y estética; y habilidades y competencias para el desarrollo de su autonomía, de la capacidad de aprender a aprender y de poner en práctica y llevar a cabo sus proyectos personales (Pérez, 2010; Torralba, 2001 y Marina, 2009).

La educación debe desarrollarse entre tensiones, es decir, dando respuestas a aspectos que se relacionan de forma antagónica, formando un continuo cuyos extremos tienen igual relevancia para el proceso formativo de las personas, lo individual y lo social, lo peculiar y lo común, lo comunitario y lo mundial, lo abstracto y lo concreto, lo pragmático y lo trascendente. Estas demandas exigen cambios de fondo en la forma como se desarrollan los programas formales y no formales asociados a la realización del derecho a la educación, cambios en la escuela y fuera de ella, cambios que incluyen, entre otras cosas, una renovación o reconstrucción del concepto de

alfabetización que permita incorporar el desarrollo de habilidades y competencias más allá de la lectura y escritura tradicional, tal como lo recoge Hartman:

> Las TIC están reconfigurando las conceptualizaciones sobre los procesos de lectura y la escritura, los materiales didácticos y los métodos para alfabetizar. Durante varios siglos predominó la noción de que una persona alfabetizada era aquella capaz de captar y expresar significados por medio del lenguaje escrito. Actualmente, la facilidad para representar el conocimiento y las ideas mediante sonidos, gráficos, animaciones o videos está imponiendo nuevas formas igualmente válidas de leer y escribir. Asimismo, a medida que las nuevas tecnologías facilitan el acceso a otras culturas y comunidades lingüísticas, la necesidad de leer y escribir en varias lenguas resulta más imperiosa. (Hartman, 2000, citado por Polanco, s/f).

Una reconceptualización de la alfabetización debe tener como consecuencia el desarrollo de programas de alfabetización que incorporen los nuevos elementos y que puedan llegar a todas las personas de la sociedad de forma progresiva a través de su inclusión en el currículo de educación formal, pero también a través de proyectos no formales e informales diseñados especialmente para ello.

Pero más allá de la alfabetización, los cambios derivados de la demanda de evolución de la educación deben considerar que, tal como apunta Coll (2010), el exceso de contenidos constituye un obstáculo para que los estudiantes puedan atribuir sentido a sus aprendizajes, por lo que se plantea la incorporación en las escuelas y en los espacios de formación formales y no formales, de entornos de aprendizaje como estrategia para desarrollar una enseñanza integral, en la que la diversidad de actividades permita la atención a la diversidad de necesidades y características de aprendizaje del conjunto de estudiantes de un espacio educativo. Estos deben ser diseñados a partir de temas de interés y pertinentes para los estudiantes y el contexto en el que se desarrollan los aprendizajes, pero debe existir un balance entre los temas de interés o peculiares a las comunidades y temas que la trasciendan, como los de interés nacional o mundial.

Junto con los entornos se propone la creación de clubes de estudiantes y personas, aglutinados por afinidad de intereses. Estos pueden ser escolares o propios de una organización educativa, formal o no formal, o multiorganizacionales para permitir la aglutinación de personas en torno a un determinado tema de interés. También pueden ser desde clubes de lectura y matemática, hasta clubes de alguna

disciplina artística o deportiva y, cuando funcionen como clubes multiorganizacionales, deberán estar bajo la coordinación general de una instancia comunal, parroquial o municipal, dependiendo del ámbito de acción del club.

Los cambios también deben estar presentes en la dinámica que se desarrolle en torno a los programas o en las organizaciones educativas. En ellos se debe asumir, de acuerdo a Siemens (2006), que se han dado cambios en la comprensión de la forma en la que se produce el conocimiento, que hay diferencias en la comprensión sobre como fluye el conocimiento y sus características, así como el contexto en el que se produce. Siemens se refiere a modelos que "permiten la efectiva creación del conocimiento, su diseminación, comunicación, personalización y flujo" (Siemens, 2006, p 69). Uno de los cambios es la exaltación del individuo o el aumento de importancia del individuo que, "sorprendentemente"[14] "crea la capacidad para colaborar, socializar y hacer cosas con otros" Siemens (2006). Es por esto que se plantea la promoción del desarrollo de redes y comunidades de aprendizaje que aprovechen el aprendizaje por relación y entre pares, que se sustenten en la confianza en la capacidad de aprendizaje de las personas.

Y finalmente, se propone la incorporación de las tecnologías de comunicación e información en los procesos educativos, lo que permite ampliar los horizontes de intercambio y socialización de las personas, el acceso a una diversidad de fuentes de información y la ampliación de oportunidades para el aprendizaje en red y en comunidad, lo que plantea como reto importante la reconstrucción del rol del docente y el facilitador en el proceso de construcción de aprendizaje de los estudiantes.

D. Ampliación de la atención

Como se expresó con anterioridad, cuando un Estado no ha logrado la garantía que permita a todos los ciudadanos alcanzar la plena realización del derecho a la educación, el deber de realización inmediata se traduce en la no discriminación y en la demostración de que se están haciendo todos los esfuerzos para lograrlo de forma progresiva. En nuestro caso, estos esfuerzos incluyen la programación a largo plazo de la ampliación en la atención, la construcción de la práctica del principio

14 Siemens utiliza el término "sorprendentemente" debido a la idea de resaltar lo comunitario y lo colectivo por encima del individuo, dada la "perversión" del individualismo que exalta el egoísmo en lugar de la solidaridad.

de exigibilidad y la construcción y puesta en funcionamiento de los mecanismos de justiciabilidad.

Elaboración de un plan nacional, a largo plazo, que permita ampliar, de forma progresiva y con diversas opciones, la garantía del derecho a la educación en Venezuela. Este plan debe estar asociado a un presupuesto-programa; incluir la construcción de la infraestructura que sea necesaria; la dotación de materiales y equipos; la formación de profesionales de la educación y de voluntariado; la redistribución de las competencias asociadas con la garantía del derecho a la educación privilegiando una visión descentralizada del mismo y la comprensión de los conceptos de sociedad y ciudades educadoras; así como la instrumentación de programas de educación no formal e informal que comprometan tanto a actores gubernamentales como no gubernamentales. Este plan será sometido a un consenso nacional.

E. Exigibilidad

La exigibilidad es un deber de la ciudadanía. Por lo tanto, uno de los centros de atención es el desarrollo de una conciencia en las personas sobre ese deber y sus consecuencias. Para ello se plantea la creación de un programa de formación ciudadana en derechos humanos que incluya: conocimiento y manejo de derechos y deberes que se desprenden de los derechos humanos, herramientas para exigir la garantía de los derechos y para su justiciabilidad. Este programa se incluirá en la educación formal y no formal y deberá difundirse por los medios de comunicación, así como por un grupo de organizaciones sociales de base.

Además de la conciencia ciudadana, se requiere que el entramado institucional esté en condiciones de dar curso a las acciones derivadas de la exigibilidad, por lo que se propone la creación de un programa de defensoría del derecho a la educación que permita recibir las denuncias de las diversas iniciativas ciudadanas de monitoreo del desempeño del derecho a la educación y darle curso en las instancias competentes.

F. Inclusión de justiciabilidad

El terreno de la justiciabilidad, es el de la administración de justicia. Por tanto, el primer paso debe ser realizar enmiendas legales (Ley Orgánica de Educación y

LOPNA, entre otras) que permitan incluir mecanismos de justicia para los casos en los que se viole el derecho a la educación, incluyendo los casos en los que el Estado, en sus diversas instancias, no haga lo que le corresponde para garantizarlo. Las reformas a las leyes se harán de forma perentoria.

Bibliografía

Blanco, R.; (2010) "La atención educativa a la diversidad: las escuelas inclusivas". En: *Calidad, equidad y reformas de la enseñanza*, coordinado por Marchesi, A.; Tedesco, J.C.; y Coll, C.; Santillana. Buenos Aires.

Calvo, G.; Ortiz, A.; Sepúlveda, E.; (2009) *La Escuela Busca al Niño. Medellín.* Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FIECC). Madrid

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) (2010) *La Educación es un Derecho Humano. Por la no discriminación en América Latina y el Caribe*. CLADE. Brasil

Coll, C.; (2010) "Enseñar y aprender en el siglo XXI: el sentido de los aprendizajes escolares". En: *Calidad, equidad y reformas de la enseñanza,* coordinado por Marchesi, A.; Tedesco, J.C.; y Coll, C.; Santillana. Buenos Aires.

De Luis, E; (2010) *El derecho a la educación.* Ponencia presentada en el Seminario: Derecho a la Educación. Organizado por Entreculturas. Noviembre 2010.

Del Pozo J. M.; (2008)"El concepto de ciudad educadora" en: *Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educadoras hoy*, Volumen editado con motivo del X Congreso de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE). Santillana

Entreculturas y Servicio Jesuita a Refugiados (2010) *Educación en tiempo de espera. Un derecho vulnerado para millones de personas refugiadas y desplazadas*. Estudios e informes 3.Entreculturas.

Jonsson, U.; (2003) *Human Rights Approach to Development Programming*; UNICEF.

López, Camilo; (2011) "Políticas públicas y TIC en la educación". *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Volumen 6, Número 18. Agosto de 2011. Recuperado en Octubre 2011 de:

http://www.revistacts.net/index.php?option=com_sectionex&view=category&id=27&Itemid=101

Loyo, A.; Calvo, B. (2009) *Estudios de políticas inclusivas: Centros de transformación educativa, México D. F. (México).* Serie Educar en Ciudades. Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FIECC); Organización Iberoamericana de Educación (OEI)

Observatorio Venezolano de Prisiones (2007) *Situación de los Derechos Humanos y Procesales de las Personas Privadas de Libertad en Venezuela. 2007.* Recuperado en Octubre 2011 de: http://www.ovprisiones.org/cms/

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006) *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.* ONU. Nueva York y Ginebra

OREALC/UNESCO (2007) "El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe". *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, REICE, Vol. 5, No. 3

PROVEA (s/f) *Derecho Humano a la Educación. Marco Teórico-Metodológico Básico.* Serie Aportes, Nro 14. PROVEA. Caracas.

Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo (RUICD) (s/f) *Hacia un cambio en las políticas de cooperación: Marco teórico para la puesta en práctica del enfoque basado en derechos humanos,* Red Universitaria de investigación sobre cooperación para el desarrollo – Ayuntamiento de Madrid

Siemens, G; (2006) *Knowingknowledge.* Recuperado en www.knowingknowledge.com Octubre 2011

Terigi, F.; Perazza, R.; Vaillant, D.; (2009) *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar.* Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FIECC). Madrid

Capítulo IX

Educación y medios de comunicación

Educación para la Sociedad del Conocimiento en Venezuela

Carlos Delgado-Flores

En noviembre de 2008, estaba yo dictando un taller sobre infociudadanía en la UCAB, a docentes y dirigentes comunitarios. Al inicio, una profesora de ciclo diversificado del Estado Vargas confesó su motivación para acudir a dicho taller, en estos términos: *¡yo vine aquí a aprender a combatir al cibercafé! ¡Yo no les acepto a mis alumnos tareas bajadas del Internet, es más, no les acepto tareas hechas en computadora, tienen que hacerlas a mano, porque yo evalúo lo que doy!* No exagero si digo que ante la andanada de la profesora, repasé mentalmente un conjunto de datos, teorías e investigaciones con los cuales poder darle una respuesta cabal y no se me ocurrió sino entablar este diálogo:

— Profesora, ¿usted ha oído hablar del déficit de atención?

— Sí – me dijo– algo he oído

— Pues bien, fíjese usted: cuando los alumnos y usted están en el aula manejan principalmente dos lenguajes: el oral y el escrito, pero cuando los alumnos están fuera del aula, al oral le suman el escrito (en formato digital), el audiovisual, el gráfico, el sonoro; pueden no sólo recibir, también pueden producir y enviar comunicaciones en estos distintos lenguajes y formatos de modo casi simultáneo, a diferentes personas a la vez. Ahora dígame usted, ¿de quién es el déficit? ¿De ellos o de la escuela?

Desde luego, es tentador responder que la escuela lleva las de perder ante el volumen y la frecuencia de ejecución de estas prácticas. Pero hay que andar con cuidado, porque si bien es cierto que el lenguaje es la tecnología de comunicación por excelencia y la lectura del lenguaje escrito ha requerido, durante siglos, la disciplina de la atención para poder desplegar su eficacia como herramienta educativa, también es cierto que las narrativas multimedia compiten en captar la atención del niño, superan el filtro cognitivo que la dispersión ofrece a temprana edad, como mecanismo

de la especie para garantizar el desarrollo de las funciones psicológicas superiores, y sí pudieran estar relacionadas con el surgimiento de patologías atencionales que dan lugar al déficit de atención e hiperactividad ya que, en opinión de Tomas Maldonado, "desde este momento en adelante, el mundo del niño se presentará dividido en mitades: por una parte el mundo de la narración multimedia que se le ofrece, una narración en cuyo desarrollo por necesidad tiene que focalizar su atención; y por otra, el mundo fuera de la narración, el mundo real en el que puede ejercitar sin vínculos sus curiosidades e intervenir con todos sus sentidos. Por una parte, un mundo donde la atención es *hipoactiva*; por otra, un mundo donde la atención es *hiperactiva*." (2007:191, cursivas en el original)

El tema de la atención y su rol en los procesos de enseñanza-aprendizaje, si bien interesa en la intención de *esbozar algunos aspectos cruciales de la educación para la sociedad del conocimiento*, que es el propósito fundamental de este texto, es sólo uno de muchos otros que han de abordarse cuando se aclare qué entendemos como Sociedad del Conocimiento, cómo se ha venido construyendo esta en la sociedad venezolana, hacia dónde avanza, y finalmente, cuáles pueden ser las implicaciones que de ella se derivan para un currículo y para las políticas públicas en el área educativa, en el futuro próximo.

Con lo cual surge una advertencia preliminar: el tema de la Sociedad del Conocimiento no es un tema ajeno a las Tecnologías de Información y Comunicación, o Nuevos Medios de Comunicación, por el contrario consideramos que se constituye en un marco bastante consistente para interpretarlas de un modo medianamente comprehensivo, enfocado en superar la visión instrumentalizada que de ellas se suele tener.

1. ¿De qué hablamos cuando decimos Sociedad del Conocimiento?

Hablamos, en primer lugar, de un cambio de época, tan profundo y radical como lo fueron aquellos que dieron inicio a la Modernidad. Las diferencias en profundidad y alcance nos llevan a sostener que se cumple una ruta crítica que va de la Sociedad de Masas (o Sociedad Industrial), a la Globalización y de allí a la Sociedad del Conocimiento, considerando que este paso tiene implicaciones serias para muchos ámbitos de la vida contemporánea, y que podemos mirar de manera resumida en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Tendencias contemporáneas entre Sociedad Industrial, Sociedad Global y Sociedad del Conocimiento para el Mercado, el Estado y la Organización y la Comunicación Social

Sociedad industrial	Sociedad Global	Sociedad del Conocimiento
MERCADO	MERCADO	MERCADO
Producción industrial	Producción segmentada	Producción dedicada (delivery)
Mercadeo masivo	Mercadeo relacional	Mercadeo 1x1
Mercado como espacio único	Mercado global como integración de bloques / Mercado local que compite en el global	Mercado como espacio reticulado
Consumidor masivo	Consumidor segmentado	Prosumidor
Capital financiero	Capital financiero y relacional	Capital cognitivo (bien de intercambio y de estructuración social)
Economías de aglomeración	Economías desterritorializadas	Economías de intangibles
Valor cuantificado	Valor cuantificado / Valor agregado	Externalidades
Competitividad como estrategia empresarial	Competitividad como proyecto de sociedad	Colaboración como proyecto de sociedad
Solidaridad como caridad	Solidaridad como Responsabilidad Social: Ciudadanía corporativa	Infociudadanía
ESTADO	ESTADO	ESTADO
Estado moderno, democrático y liberal	Hegemonía de las democracias imperiales	Tercer entorno (Telépolis)
Estado soberano	Sistema de gobernabilidad mundial	Estado reticulado, cooperativo, integrador del ámbito glocal
Estado nacional	Sistema de gobernabilidad mundial	Tercer entorno (Telépolis)
Estado contractualista y garantista	Estado corporativista	Estado reticulado, cooperativo, integrador del ámbito glocal
Estado asistencialista (*Welfare State*)		Estado reticulado, cooperativo, integrador del ámbito glocal

Estado regulador de la libre empresa		Estado reticulado, cooperativo, integrador del ámbito glocal
Estado rector del sistema de gobernabilidad	Estado correspondiente en lo local al sistema de gobernabilidad mundial	Tercer entorno (Telépolis)
Democracia representativa, de masas	Democracia mediática	Democracia directa / democracia comunitaria / Democracia deliberativa
ORGANIZACIÓN	ORGANIZACIÓN	ORGANIZACION
Organización sistémica	Organización sistémica global	Organización reticulada glocal
La organización que produce	La organización que aprende	La organización fractal
Organización localizada	Organización deslocalizada	Organización virtual
Organización moderna (*Ford*)	Organización Transnacional (*Intel*)	Organización Postmoderna (*Google)*
Organización que entrega productos	Organización que entrega productos y/o servicios	Organización que entrega conocimiento
COMUNICACIÓN	COMUNICACIÓN	COMUNICACION
Sociedad de masas	Sociedad de masas	Sociedad-Red
Industrias culturales	Industrias creativas	Organizaciones del conocimiento
Producción social de comunicación	Producción global de comunicación	Distribución social del conocimiento
Comunicación como diseminación	Comunicación como diseminación y segmentación	Comunicación dialógica mediada
Oferta mediática para públicos	Oferta mediática global/segmentada para públicos	Gestión de redes sociales de públicos que son productores de información
Asimetrías de consumo y segmentación de públicos	Cosmopolitización de los públicos/ciudadanos	Brechas digitales y políticas públicas de acceso
Target	Target	Identidad líquida

Fuente: el autor a partir de Castells (1997), Echeverría (1994), Tubella y Vilaseca (2005), Soros (2002), Stiglitz (2003), Held y Mc Grew (2003), Kotler y Armstrong (2006), Bauman (2000) Cp. en VVAA (2011)

Sociedad de la información, sociedad, red y sociedad del conocimiento lucen, por momentos, como modos diferentes de enunciar el mismo fenómeno. Sin embargo, conviene distinguirlos, así sea someramente, para fundamentar la razón por la cual consideramos que las sociedades del conocimiento pueden ser concebidas como modelos contemporáneos de desarrollo.

En el proyecto de declaración de principios de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información se lee la siguiente definición: "La Sociedad de la Información es una nueva forma de organización social, más compleja, en la cual las redes TIC más modernas, el acceso equitativo y ubicuo a la información, el contenido adecuado en formatos accesibles y la comunicación eficaz deben permitir a todas las personas realizarse plenamente, promover un desarrollo económico y social sostenible, mejorar la calidad de vida y aliviar la pobreza y el hambre" (Trejo, 2006: 36).

Esta definición es subsidiaria de la idea de la Sociedad de la Información como Sociedad Red, descrita por Manuel Castells (1997) como policéntrica, asociativa, contingencial, deslocalizada, proyectiva. Sin embargo, otras concepciones más radicales señalan que más que un modo de constituir sociedades, se trata de una nueva civilización, donde a los entornos de desarrollo humano, estado de naturaleza y ámbito urbano, le ha surgido uno tercero, Telépolis, en la concepción de Javier Echeverría: "E3 no sólo puede ser considerado como una *polis*, sino también como un mercado, un imperio, un Gran Hermano, un océano, una ficción, un gran cerebro universal o una entidad espiritual, en la que algunos atisban el *reino* de los cielos y otros al Maligno". (1999: 173). Elegida la palabra entorno para designar esta acumulación, el autor atribuye el modelaje del mismo a siete tecnologías: el teléfono, la radio, la televisión, el dinero electrónico, las redes telemáticas, los multimedia y el hipertexto; que excede a Internet y al ciberespacio, pero que como sistema abierto los involucra para su comprensión, junto con la trama de significaciones que se derivan de su uso en la acción comunicativa (Habermas, 1984).

Dejemos el cambio de civilización en suspenso, por un momento, y hagamos foco en las transformaciones de la sociedad. Se habla de Sociedad del Conocimiento desde que, en 1969, Peter Drucker en *La edad de la discontinuidad* se refirió a la observación de Machlup, del predominio creciente de las industrias de la información por encima de las empresas del sector terciario. Sin embargo, no será sino en 1993, en su libro *La sociedad postcapitalista*, donde identificó al conocimiento como generador de riqueza en las organizaciones y en la sociedad, antes que al trabajo como

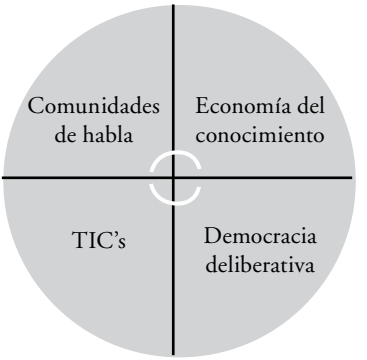
proceso de transformación de la materia en mercancía (proceso industrial), para lo cual habría de requerirse en las organizaciones la voluntad de sistematizar y organizar la producción de conocimiento. Vale decir que establecer al conocimiento como fuente de productividad pasa por considerarlo como bien intangible, y a la organización como constituida en el *lenguaje* que soporta ese conocimiento.

Considerando a la sociedad como un cuerpo/marco para organizaciones que producen y distribuyen conocimiento, es que la UNESCO señala como preferible, antes que el concepto Sociedad de la Información, el de Sociedades del Conocimiento, con clara preferencia por el plural. En el *Informe Hacia las Sociedades del Conocimiento* de 2005 se lee:

> Un elemento central de las Sociedades del Conocimiento es la capacidad para identificar, producir, tratar, transformar, difundir y utilizar la información con vistas a crear y aplicar los conocimientos necesarios para el desarrollo humano. Estas sociedades se basan en una visión de la sociedad que propicia la *autonomía* y engloba las nociones de pluralidad, integración, solidaridad y participación". (…) La sociedad mundial de la información sólo cobra sentido si propicia el desarrollo de Sociedades del Conocimiento y se asigna como finalidad ir hacia un desarrollo del ser humano basado en los derechos de éste (…) La UNESCO estima que la edificación de las Sociedades del Conocimiento es la que abre camino a la humanización del proceso de mundialización (2005: 29)

Podemos afirmar que hay sociedades del conocimiento en la medida en que hay producción, distribución y consumo (economía); asimetrías en el acceso y dinámicas para corregir estas asimetrías (política); socialización y formación para producir y/o consumir y a partir de ambos, cultura del conocimiento que lo entrelaza como metarelato en la trama de significaciones de una sociedad, que asociadas a las prácticas cotidianas constituyen identidades y modos de vida. Para estudiarla, generamos un modelo teórico cuya representación gráfica es como sigue:

Gráfico 1. Modelo teórico de Sociedad del Conocimiento



Fuente: el autor (2009 / 2011)

De este modelo se puede derivar una definición de sociedades del conocimiento como aquellas constituidas por *comunidades de habla, que practican la democracia deliberativa y generan economías del conocimiento en el entorno configurado por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).*

Veamos en modo sucinto los aspectos que conforman este modelo.

Comunidades de habla

En la concepción de esfera pública de Jurgen Habermas (1984; 1996) el concepto de comunidades de habla es fundamental. Éstas, son comunidades caracterizadas por estar integradas por ciudadanos con autonomía racional, que acuerdan para el desarrollo de sus conversaciones una ética racional del discurso, la cual contempla el desarrollo de un léxico común, unas normas de interlocución que aspiran tener validez universal, a la vez que el compromiso de garantizar el derecho de intercambiabilidad de roles entre hablantes y escuchas. Vale decir que, en esta perspectiva, una sociedad civil democrática puede estar constituida por comunidades de habla que estructuran los discursos de la opinión pública en un espacio parainstitucional. (Cohen y Arato, 2000: 476-555).

Democracia deliberativa

La democracia deliberativa, propia de sociedades civiles democráticas, se entiende como aquella que se centra en el proceso de construcción de consensos de

orden sistémico, donde a la par de la consecución de los acuerdos se desarrollan procesos de aprendizaje social. Velasco (2009: 70-79) la define en estos términos: "El término democracia deliberativa designa un modelo normativo –un ideal regulativo- que busca complementar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas. Con este modelo de democracia no se procede propiamente a una innovación de la democracia sino a una renovación de la misma: la deliberación trasladada al ámbito político implica una exigente concreción del ideal participativo que encarna la noción de democracia"

Economía del conocimiento

Podría decirse, por una parte, que la Economía Digital (como marco para el desarrollo de economías de conocimiento) reproduce las economías de aglomeraciones, que son economías de externalidades (esto es: de operaciones no tangibles en la magnitudes financiera o el Producto Interno Bruto) pero con un agregado particular, la *Virtualización*, es decir: la progresiva transformación de los procesos de producción o distribución seguidos en el plano físico, y su sustitución por la operación dentro de la tecnología digital, mediante interfaces construidas con metáforas lógicas y representaciones esquemáticas, de valor icónico relevante y creciente maniobrabilidad; al virtualizarse la agregación económica, el costo de transacción tiende a reducirse y el valor agregado a aumentar por la incorporación de procesos y actores de ámbitos remotos. Por otra parte, cuando la sociedad del conocimiento se piensa en términos de producción, del capitalismo de los bienes se pasa a un capitalismo de intangibles. La economía del conocimiento, como agregación de la economía de la información, se le piensa ya no en términos de escasez, de limitadas condiciones de producción y distribución, sino más bien, como una economía de la abundancia y de limitaciones en el acceso cuya base no está en condiciones objetivas más que en competencia simbólica (que es subjetiva). En este particular, el paso que va del consumo de información a producción de conocimiento es intersubjetivo, en lo que constituye la principal cadena de formación de valor agregado en esta nueva economía (Delgado-Flores, 2006:18-26)

Entendemos finalmente, que una sociedad donde sus miembros son capaces de ponerse de acuerdo en proyectos, aprender colectivamente en la discusión, dar valor agregado a sus prácticas por la vía del incremento del conocimiento en escala social, es una sociedad que posee un cuerpo central de sentido común, al cual remite permanentemente cada conocimiento producido socialmente. Si bien no hay una definición ni una valoración unificada del sentido común, una que viene al uso –y que procede, justamente, del sentido común- la caracteriza como un cuerpo de saberes compartidos, comúnmente aceptados por una comunidad, acumulados por la experiencia y validados por la conciencia moral, que conforman un conocimiento de trasfondo que está en la base de toda discusión racional, pero también en el origen de la investigación científica, como lo asevera Karl Popper: "Toda ciencia y toda filosofía son sentido común esclarecido" (Popper, 1988:42)

2. Sociedad del Conocimiento

En concordancia con la descripción realizada sobre lo que es la Sociedad del Conocimiento, afirmamos que en Venezuela viene surgiendo una, de manera sostenida, con alcance a, por lo menos, dos generaciones. ¿Pero cómo saber que es así? Ofreceremos algunos indicios que pueden guiarnos en la búsqueda de comprensión.

Si pensamos en la disponibilidad de información y la capacidad de transformar esa información en conocimiento común (en sentido común), nos encontramos con lo que a primera vista luce como una paradoja: en un país donde el 53% de la Población Económicamente Activa tiene apenas 7 años de escolaridad, el 70% de los usuarios de Internet se ubica en los niveles socioeconómicos D y E.

Hay, evidentemente, diferenciales de acceso y de comprensión del modo en que la tecnología digital conforma un entorno para el desarrollo. Diversas publicaciones y diagnósticos sobre el fenómeno del acceso a las TIC's en la región latinoamericana están de acuerdo en que la *brecha digital* es un término amplio y contextual que habla de la ausencia de contacto con la Sociedad del Conocimiento. Conviene calibrar la relatividad del concepto de brecha digital, presentando las diferencias entre las distintas concepciones de brechas digitales y los retos que se plantean para su superación.

A) **Brecha digital de acceso**. Es la perspectiva tradicional y se refiere al potencial contacto que puede tener o no un individuo con el mundo interconectado digital. Dependiendo del indicador que se desee manejar, se toma en cuenta si la persona no es usuaria de estas herramientas o no las posee. Por lo general se puede contabilizar la "cantidad de viviendas con acceso a Internet", o la "cantidad de líneas de telefonía celular" o la "cantidad de puntos de conexión de banda ancha fija y móvil" (CEPAL, 2010), haciendo diferencias entre residenciales, comerciales y móviles. En este caso, la pobreza estructural influye en este indicador y, aunque el planeta contaba hasta finales del año 2009 con 1.700 millones de usuarios de Internet (tasa de penetración de 26%), la diferencia entre países desarrollados y subdesarrollados inclinaba la balanza hacia los primeros, pues en estos la tasa de penetración ronda el 64% de conectividad. Los ejemplos regionales donde la economía marca aún más esta brecha son las zonas de baja actividad económica y capacidad de inversión en tecnología como Haití, Belice o las Guayanas que son los países con menor desarrollo de conectividad, junto con Cuba.

B) **Brecha digital-cultural**. Manuel Castells define esta brecha al indicar que buena parte de la reserva de la gente para entrar en contacto con Internet la constituye su desconfianza tecnológica, debido a sus propias lógicas culturales. En este caso el grado educativo, o la proximidad a rutinas que generan la necesidad de navegar e interactuar con otras personas a través de computadoras, tienen un mayor peso a la hora de dejar a más gente del otro lado de la brecha aunque los costos de conexión fueran baratos y accesibles. Por ejemplo, a pesar del bajo grado de escolarización, las comunidades latinoamericanas que se sostienen con las remesas enviadas por familiares desde el exterior, suelen tener una mayor disposición de utilizar centros de conexión comunitarios (como en Perú) o privados (como en México y Centroamérica) para hablar y ver a sus familiares. No sólo se abaratan los costos, sino que la "llamada" pasa a ser una experiencia multimedia.

C) **Brecha digital de uso**. Este enfoque sí toma en cuenta exclusivamente el indicador "cantidad de usuarios que se conectan a la red desde cualquier punto de acceso al menos una vez a la semana", con el cual se mide el acceso efectivo. Es el indicador más cercano al de *audiencia* que se aplicaba con otros medios de comunicación y fue incluido dentro de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015* por la ONU como acceso a nuevas tecnologías. Actualmente un cuarto de la población mundial tiene acceso a Internet y parte de las metas señalan que "hay que hacer más esfuerzos, en especial fortaleciendo las alianzas entre el sector público y

el privado, para eliminar las grandes diferencias que sigue habiendo en el acceso y la asequibilidad entre los distintos países y grupos de ingresos". Porque además, en esta perspectiva, la ONU toma en cuenta que la tecnología converge en el acceso a la información y democratiza la participación, lo que influye en la superación de la pobreza, la mejora de los servicios de salud y la vigilancia ambiental, temas que impulsan el desarrollo humano.

D) **Brecha digital etárea**. Dado que la edad influye en cierta forma en la apropiación tecnológica, tanto en la adquisición de nuevas prácticas y destrezas como en la comprensión de los nuevos lenguajes visuales que plantean los entornos digitales; esta perspectiva de brecha plantea que existen unos nativos digitales cuya juventud les permite crecer y formarse en un entorno en el que las TIC's les son familiares e imprescindibles, mientras que otras generaciones pasan a ser migrantes digitales que abordan la tecnología desde sus conocimientos y prácticas previas, que deben ser adecuadas (Prensky, 2001). En realidad, aunque los jóvenes puedan poseer una ventaja inicial, es una brecha que se supera fácilmente con más práctica de los "inmigrantes" y programas de alfabetización digital dedicados a este público mayor de edad.

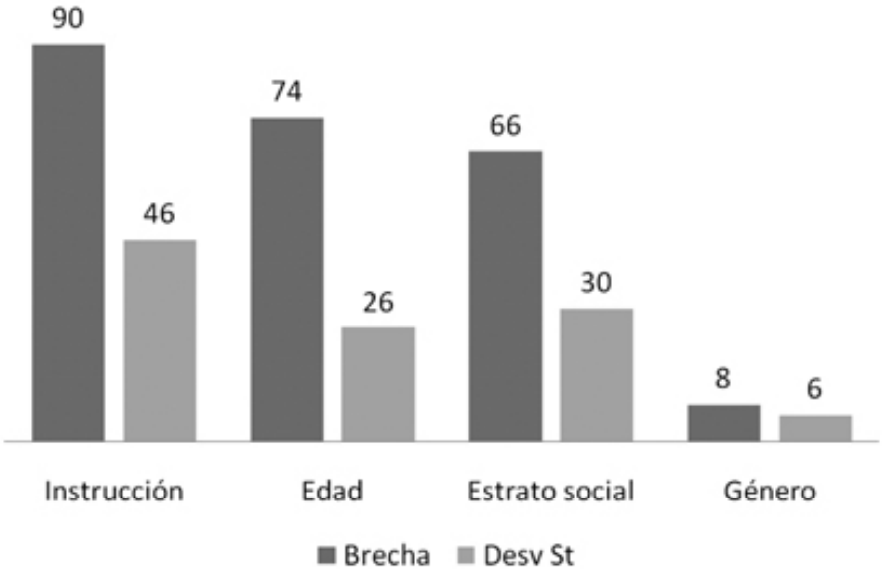
E) **Brecha digital política**. Por regla general, los regímenes autoritarios y/o totalitarios, conocidos como "enemigos de la libertad en Internet" han desarrollado medidas políticas, económicas, de desarrollo o de filtrado, que dificultan el uso y la participación de sus ciudadanos en el entorno digital. Se señalan los casos emblemáticos de Cuba, China, Irán y Corea del Norte. Sin embargo esta brecha es apenas un dique al que cada vez más usuarios se le cuelan para participar del debate global.

F) **Brecha digital lingüística**. Es quizás la brecha más evidente pero menos tomada en cuenta cuando se habla de Sociedades del Conocimiento. La brecha lingüística nos habla de la cantidad de lenguas que se construyen por separado, reflejando aún más desigualdades que las económicas: las barreras de idiomas y las de desarrollo de software o plataformas en lenguas no dominantes van tejiendo una red fragmentada que requiere cada vez más puentes comunicantes. Aunque el inglés se ha erigido como el lenguaje más universal dentro de Internet, también debe haber políticas que, más allá del bilingüismo, fomenten el cultivo y la generación de más contenidos en lenguaje autóctono para su preservación.

En el caso específico de Venezuela, investigaciones desarrolladas por Tendencias Digitales (2009) señalan que las variables más sensibles para describir la

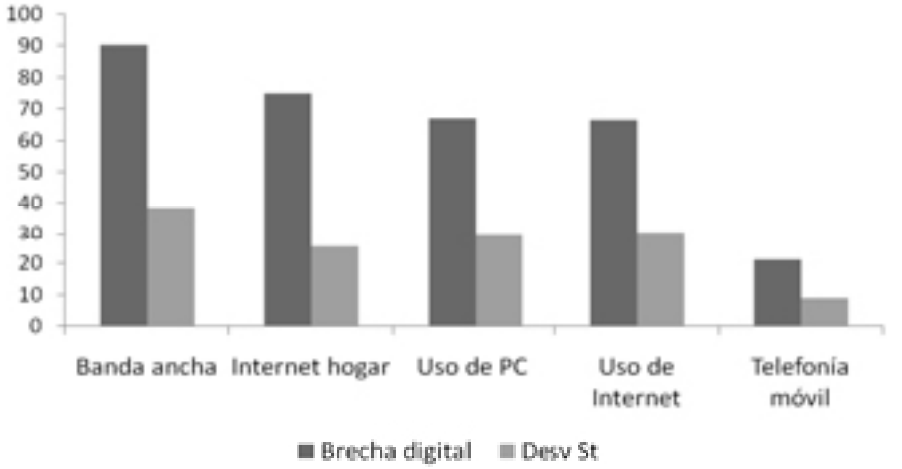
diferencia entre el acceso y la falta de acceso a Internet son las de *capacitación*, de *infraestructura* y las de *uso asociado a la tecnología* (aplicaciones). Para ello se analizó la desviación estándar de un conjunto de indicadores en el entendido de que, a mayor desviación, mayor sensibilidad de la variable. Resaltan, por sus dimensiones, la instrucción y la banda ancha, como se aprecia en los gráficos siguientes:

Grafico 2. Brecha digital por característica sociodemográfica



Fuente: Tendencias digitales (2009)

Grafico 3. Brecha digital por tipo de tecnología



Fuente: Tendencias digitales (2009)

Capacitación y velocidad/capacidad de conexión: son estas las principales limitaciones para un desarrollo más eficaz de la inteligencia social asociada al entorno digital. Es cierto que Venezuela posee una tasa de crecimiento interanual de 24% en el acceso a Internet: que los cibernautas venezolanos ya superan la cuarta parte de la población y que en muy poco tiempo serán la mitad, que la economía digital no tiene las dimensiones de Brasil, Chile, Argentina o México, pero tampoco ha dejado de crecer; que el sector telecomunicaciones ha mantenido su ritmo de crecimiento a pesar del rezago en las inversiones y de la instalación de servicios de banda ancha que aun son bastante precarios. Pero los indicadores de crecimiento del entorno digital no son tanto estos, como los indicadores de uso, que sí revelan las disposiciones de esta inteligencia social, sus potencialidades y sus carencias. Y estos indicadores pueden verse de manera resumida en el gráfico siguiente:

Gráfico 4. Perfiles predominantes de los usuarios de Internet en Venezuela

Fuente: Tendencias digitales (2010)

3. Educación para la Sociedad del Conocimiento en Venezuela

Quisiera retomar la imagen inicial de este texto –el encuentro con la docente de Vargas- para poder señalar algunos aspectos que podrían esbozarse como propuestas para una educación para la sociedad del conocimiento en Venezuela. Ciertamente, educar la atención es indispensable para el desarrollo eficaz de la autonomía racional de los sujetos, pero la riqueza cognitiva que la tecnología intermedia, al reproducir las condiciones naturales del habla humana, de la comunicación interpersonal, nos coloca en la situación –tanto en la demanda, como en la posibilidad– de enseñar eficazmente en cada lenguaje, ya no tanto impartiendo contenidos tematizados en un programa sino, más bien, desarrollando la capacidad de comprender a partir del diálogo. Se trata de poder combinar el caos natural de las voces humanas, de sus ecos y reverberaciones en la conciencia, con la capacidad de distinguir aquello que es significativo dentro de un contexto, para interpretarlo y reelaborarlo en otros. Se trata, acaso, de enseñar a comprender antes que enseñar a explicar.

Formularemos las propuestas enfocadas en cinco aspectos: formación docente, currículo, la escuela, el sistema escolar y el tema de la accesibilidad general a la Web.

A. Una pedagogía compleja

Una vez conocida la síntesis de las implicaciones que tiene, en el cambio de época, el surgimiento de la Sociedad del Conocimiento, plantearse un cuerpo de propuestas susceptibles de convertirse en políticas públicas puede hacerse partiendo, o bien de las necesidades de formación en la población, o bien enfocándose en el perfil que debería tener el docente, para enseñar a sus estudiantes a ser sujetos en esta nueva civilización. La demanda de cambio puede estar contenida en la idea de brecha digital, cuya reducción, puesta en la perspectiva de la sociedad del conocimiento como modelo de desarrollo, es un objetivo polar. La oferta de cambio, por otra parte, requiere un docente que comprenda a cabalidad las implicaciones del cambio de época, puesto que nadie da lo que no tiene. Para ello debe formársele de un modo más complejo, más integrado, con una comprensión crítica que sea capaz de aprovechar aquello que proveen los diferentes enfoques y paradigmas contemporáneos vigentes en educación, entre otros: el conductismo, el cognitivismo, el construccionismo y el construccionismo social.

Se requiere una pedagogía más acorde con el ser humano civilizado que va surgiendo de la Sociedad del Conocimiento: un sujeto constituido en las prácticas de producción social de conocimiento, prácticas que están mediadas, a su vez, tanto por el empleo pragmático de medios como por el diseño e implementación de estrategias para la formulación en el lenguaje; prácticas con las cuales se puede construir dialógicamente conocimiento, pero también comunidad donde éste pueda tener valor; por tanto, el sujeto puede practicar la democracia deliberativa en la constitución de comunidades de habla y autonomizarse dentro de multitudes, como productor de conocimiento, constituyendo identidades en los espacios de intercambio (públicos) a partir del orden de lo intercambiado: poder (infociudadano) o mercancías (prosumidor), principalmente.

Una pedagogía más centrada en la actitud y menos en la impartición de saberes. Una pedagogía que ponga énfasis en la enseñanza de procesos de aprendizaje y menos en la planificación de la gestión educativa. Una pedagogía pragmática y

dialogante, que tenga como punto de partida la capacidad de ponerse de acuerdo, de deliberar incluso los modos de conocer. Pedagogía pragmatista que en la concepción radicalizada de Mangabeira Uger, debe liberar a las prácticas sociales de todo naturalismo, profundizando los alcances de los conceptos fundamentales: agencia, contingencia, futuridad y experimentalismo (Mangabeira, 2010:53) Se trata de una apuesta por conocer desde la diferencia, por inventar nuevos órdenes proyectados hacia el futuro, combinando experimentación y comprensión.

Se sugiere replantear los planes de estudio de las escuelas de educación y pedagógicos dándoles más *complejidad*. Por complejidad entendemos una forma de pensamiento que da cuenta de los *complexus* (las tramas de conjunto) en la cual se inscriben los fenómenos, para evitar explicaciones reductivas, que abstraen las relaciones para generalizarlas como leyes universales. (Luhmann, 1991; Von Neuman, 1961; Morin, 1987) No puede concebirse el aprendizaje sólo como una conducta, es importante dotar al docente de una comprensión avanzada de la formación de inteligencia individual e inteligencia social, para que éste pueda promoverla en el aula o como líder transformacional en su comunidad.

El docente formado para la Sociedad del Conocimiento debe concebirse como un arquitecto de la capacidad de aprendizaje de sus estudiantes. Debe enseñarlos a aprender, en el contexto de su socialización, pero también debe darle destrezas para la deliberación, la negociación, la construcción del consenso. Debe ayudarlos a desarrollar sus habilidades interpretativas en diferentes lenguajes y formatos, y para ello debe ser hábil no sólo en seleccionar métodos de aprendizaje adecuados, de cualquiera de los paradigmas educativos, pudiendo evaluar su implementación para ajustarla, o combinarla, si fuera el caso; sino también en la formulación de estrategias didácticas, no siempre incluidas en la formación profesional actual.

Hablamos de un docente aun más comprometido con el desarrollo de comunidades, pero con una provisión mejor de conocimientos, que le permitan formar a los sujetos para la comprensión y mejoramiento de las prácticas sociales que están siendo potenciadas por las tecnologías del entorno digital. Se trata, sin duda, de mucho más que aprender a manejar la tecnología.

B. Currículo nacional por competencias

Tanto la demanda como la oferta de educación para la Sociedad del Conocimiento tienen como uno de sus medios generales de interrelación el currículo nacional, en el caso en que estas sociedades del conocimiento estén incorporadas en sociedades nacionales. Sin embargo, es necesario tener claro que los fines que pueda tener la educación para la Sociedad del Conocimiento no son los mismos fines que ésta tiene actualmente para la Sociedad Nacional y que, en el cambio de época, el currículo debe poder dar cuenta de los cambios de enfoque que van de la sociedad moderna-industrial a la Sociedad del Conocimiento, para que los alumnos puedan interactuar eficazmente con las distintas instancias de cambio.

Podemos proponer un cambio en los fines de la educación al orientarlos hacia *la formación de un sujeto humano con autonomía racional y heteronomía social, capaz de construir y comprometerse con proyectos definidos y gestionados en forma intersubjetiva, en diferentes momentos de su desarrollo como sujeto y en diferentes contextos de desarrollo comunitario, empleando como herramienta inestimable la tecnología que modula el entorno digital.* Este enunciado apunta hacia la concepción de un currículo que se desprenda de nociones modernas tales como el naturalismo, el representacionalismo, el sujeto trascendental, entre otras; que integre para su concepción disciplinas diversas que dan cuenta de la experiencia humana, equilibrando las concepciones a favor de una mayor complejidad; que no se exima de experimentar abordajes, pero teniendo claro cuál es su perfil de egreso: un sujeto integrado socialmente, y no diluido entre discursos; un sujeto históricamente situado, actualizado en el ejercicio de sus prácticas, y no un sujeto "sujeto" a sus conocimientos. Un sujeto que se defina por su comprensión del otro y su compromiso en proyectos comunes.

La construcción de la vía de aprendizaje para lograr este sujeto, puede estar formulada en *competencias* que instrumentalizarán las características del perfil de egreso de forma adecuada a los distintos niveles de desarrollo del sujeto. Si bien más allá de definiciones descriptivas u operativas, no se cuenta con una definición extensa de competencia, hay una especie de ruta de consenso interdisciplinar tanto en la práctica profesional como en la formación de expertos que la describe como la suma de cinco elementos: *saber, saber hacer, saber estar, querer hacer y poder hacer.* (García Saiz (2000) y Pereda y Berrocal (1999 y 2001) citados por Alcover *et al.* (2004: 366). Por otra parte, a la formulación de esta ruta de consenso ha contribuido la adopción, por parte de la Organización Internacional del Trabajo, del enfoque de

competencias para los diseños curriculares asociados a esta organización, definiendo éstas como producto de "la construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo" (Cinterfor/OIT, 2004). No obstante, es necesario señalar que la mayoría de las definiciones son del ámbito de la psicología, muchas de ellas basadas en la teoría de las inteligencias múltiples (Gardner, 1995).

Adicionalmente podemos citar la definición de Canquiz e Inciarte (2008): "Las competencias (…) se conciben como características de las personas, que están en ellas y se desarrollan con ellas, de acuerdo a las necesidades de su contexto y sus aspiraciones y motivaciones individuales" O la de Tuning Europa "Las competencias representan una combinación dinámica de conocimiento, comprensión, capacidades y habilidades. Fomentar las competencias es el objeto de los programas educativos. Las competencias se forman en varias unidades del curso y son evaluadas en diferentes etapas. Pueden estar divididas en competencias relacionadas con un área de conocimiento (específicas de un campo de estudio) y competencias genéricas (comunes para diferentes cursos)". (2007:37) Y a partir de los términos señalados, esbozar, contingencialmente, una conclusión: El diseño curricular por competencias constituye un modelo de formación que se enfoca en trascender la aparente contingencialidad de la formación; intenta articular la defragmentación de los saberes en función de encontrar *mínimos comunes* de significación, tanto en lo cognitivo como en lo actitudinal. Puede decirse, por su finalidad y alcance, que se trata de un modelo pragmatista, antes que pragmático, consensualista antes que hegemónico, estructurante antes que estructurado; que procede por deconstrucción y genealogización del saber impartido, puesto en relación más directa con las condiciones establecidas por el agente para la estructuración de su práctica profesional y por consiguiente, bastante adecuado a los efectos de una propuesta educativa para la Sociedad del Conocimiento.

Dentro de las competencias a desarrollar por el currículo, es conveniente establecerlas para una experiencia pedagógica que integra dos niveles de aprendizaje: tutorial-en línea y presencial-dialogal. Los estudiantes podrán aprender alternativamente a investigar, a replicar, a identificar y relacionar, a establecer relaciones entre hechos y contextos, en dinámicas que empleen el repositorio de información de la Internet, o que se desarrollen en el aula, o combinaciones de ambas instancias. La educación para la Sociedad del Conocimiento instrumentaliza la educación para el trabajo: rescata las competencias y flexibiliza los contenidos según la planificación

coordinada de las escuelas. Ello porque en la Sociedad del Conocimiento el empleo cambia radicalmente sus formas.

La idea es que el alumno se familiarice con la tecnología y la emplee con fines de aprendizaje individual y social, pero también se espera que aprenda a producir conocimientos y a disponerlos para el aprendizaje remoto de los otros, adquiriendo a su vez la habilidad necesaria para ejercer un oficio que le permita ganarse la vida e invertir en el desarrollo de su proyecto de vida.

C. Escuelas que dialogan

El espacio principal para el desarrollo del currículo es la escuela, sin que ello sea óbice para el desarrollo de actividades educativas programadas dentro de los fines educativos del currículo, en otras instancias, o para el aprendizaje social en el hogar. No obstante, en atención al fin general propuesto, la tarea educativa de la escuela no podrá limitarse sólo al ámbito escolar. La escuela debe sistematizar el aprendizaje social de las comunidades constituyéndose en promotor del desarrollo comunitario. El currículo nacional deberá establecer que los programas de las asignaturas no serán definidos por las disciplinas tradicionales sino por el tipo de actitud que se aspira desarrollar en determinado nivel de desarrollo del sujeto, por tanto, se hará énfasis en el diálogo de saberes antes que en la impartición de los mismos.

Se requiere una escuela basada en la puesta en común de los proyectos de vida de sus alumnos, que son parte a su vez de los proyectos de vida de sus familias. Y por proyecto de vida entendemos el plan de vida, el cuerpo de definiciones de ruta para el desarrollo, plasmado según modalidades y formatos diversos. Una escuela que forma nodos en las redes sociales y que tiene la tarea principal de sistematizar el aprendizaje social. Una escuela que ayuda a formar sentido común, sin estereotipos.

Concebimos también una escuela imbuida en el entorno digital: que ensaye múltiples lenguajes, que no limite la expresión formal del pensamiento a las formas consagradas por la tradición. Una escuela bien equipada tecnológicamente, de cursos pequeños, personalizados, con maestros bien educados y bien pagados, comprometidos con el desarrollo de la inteligencia social. Una escuela donde no se va a recibir clases, sino a discutir las lecciones impartidas en entornos virtuales, muchas de ellas diseñadas por los mismos alumnos.

Debe ser una escuela conectada a otras, en red; que sistematiza los procesos cognitivos de las comunidades donde está insertada, empoderada por el sistema escolar para flexibilizar los objetivos del currículo, en función de incorporar las necesidades de formación de la gente, de abrir el espacio para discutir y ponerse de acuerdo. Una escuela que le enseñe al ciudadano a ejercer la infociudadanía, a entenderse con el gobierno electrónico, a participar en forma aún más democrática en el gobierno, ejerciendo la democracia directa. Una escuela que le enseñe a los ciudadanos los modos de emprender en esta nueva economía, y una dinámica de consumo en un mercado dialogante, el descrito por el prosumidor.

Han de ser escuelas que interactúan por la vía digital con todos los repositorios de información que estén disponibles. Con hogares con banda ancha, donde los alumnos puedan hacer sus tareas interactuando en línea con tutores, ensayando modalidades de expresión, superando el déficit de atención y la hiperactividad, uno de los males de nuestro tiempo.

D. El sistema como una red

Las escuelas, vistas desde el punto de vista de la administración pública, constituyen un sistema que más allá de requerir presupuestos y exhibir resultados, debe poder constituir un ámbito de penetración social, en su condición de red institucional de conocimiento.

Para que la educación para la Sociedad del Conocimiento gane efectividad y posea el impacto de transformación requerido, es necesario que las escuelas estén plenamente informatizadas y trabajen con cohortes pequeñas (no más de 20 alumnos por aula). Cada alumno debe tener una computadora para el desarrollo de sus actividades dentro y fuera del aula. El Estado debe promover el uso de programas informáticos de aprendizaje y el libro electrónico y, por supuesto, de considerarse estas nuevas dimensiones, es necesario reestimar el déficit actual de escuelas y docentes, planificando su crecimiento para las próximas décadas.

Es necesario replantearse la unidad de cálculo para la planificación, ya no en la hora docente, sino en el curso. Las horas de clase en el plantel no deberán exceder las 5 diarias. La carga de tareas puede ser monitoreada a distancia. Las evaluaciones se ajustarán al tipo de competencias que deben ser desarrolladas. Según las realidades de sus alumnos, cada escuela planificará el tipo de evaluación que corresponda.

Las contrataciones de profesores no deben ser por horas sino por cursos, de tal modo que un profesor esté disponible para clases presenciales y tutoriales diariamente, administrando su tiempo de trabajo en acuerdo con la escuela.

Se debe mejorar el criterio con el cual se formulan las estadísticas educativas, procurando trascender la racionalidad administrativa con que se generan. Las actuales, al referirse al logro educativo, no siempre contemplan la curva de aprendizaje individual y social, muchas veces sólo contemplan la escolarización.

E) Accesibilidad

Cuando se plantea la necesidad de incrementar el acceso a los repositorios universales de información, se advierte que no corresponde únicamente a la escuela reducir la brecha digital por la inversión en acceso y por mejoramiento de las condiciones de la tecnología, sino por la capacitación. De allí que podamos enumerar aspectos de políticas que a partir del tema educativo, involucran a otros sectores del Estado:

- Debe garantizarse una computadora por estudiante, independientemente del nivel socioeconómico del mismo, o si este es un escolar urbano o rural.
- Debe incrementarse la banda ancha y la conectividad universal a Internet, tanto desde la escuela y el hogar como desde espacios públicos.
- Debe lograrse la interconexión digital de todas las escuelas del país
- Debe digitalizarse el catálogo de toda la red de bibliotecas públicas de todo el país
- Debe incrementarse el número de bibliotecas digitales disponibles para consulta remota, en todo el país
- Las universidades deben avanzar en la puesta en línea de su producción científica, incluidas las tesis de grado
- Debe promoverse el desarrollo informático nacional, en aplicaciones, programas y conectividad.

Finalmente, este conjunto de propuestas, si bien se centra en la escuela y en la dinámica pedagógica, apunta hacia la transversalidad de la acción educativa, cuya institucionalidad ha estado siempre en la escuela, en donde podrá seguir estando

siempre que esa escuela sepa asumir su compromiso de transformación, como agente para la constitución de microsociedades del conocimiento en el entorno local, empoderada y capaz de generar valor agregado en sus prácticas, interactuando con el orbe global, escalándose en sociedades más grandes, allende o aquende las naciones.

Bibliografía

Alcover et al. (2004) *Introducción a la psicología del trabajo*. España, Mac Graw Hill.

Canquiz, L. e Inciarte, A. (2008) *Diseño de perfiles Académico-Profesionales basados en competencias*. Venezuela, Universidad del Zulia (mimeografiado).

Carrera Damas, G (1980) *Una nación llamada Venezuela.* Caracas, Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Dirección de Cultura.

Castells, M (2001) *La era de la información I. La sociedad-red*. México, Siglo XXI. CINTERFOR/OIT (2004) *Conceptos básicos sobre competencia laboral*. Ginebra.

Cohen, J. y Arato, A. (2000) *Sociedad civil y teoría política*. México, Fondo de Cultura Económica (Primera edición en inglés, 1992).

Delgado-Flores, C. (2011) *Antropología de la comunicación: abordajes desde la mediología pragmática y la ciencia cognitiva*. Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Comunicación Social. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.

_____ . (2010) "Un enfoque de competencias para la formación en comunicación social" en *El siguiente nivel, reflexiones desde el postgrado para la formación del comunicador social*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.

_____ . (2008) "Una lectura estética del 2-D" en *Comunicación, estudios venezolanos de comunicación,* Número 141. Caracas, Centro Gumilla.

_____ . (2006) "Cuando lo real se derrumba: el conocimiento en la economía digital", en *Comunicación, estudios venezolanos de comunicación,* Número 136. Caracas, Centro Gumilla.

_____ y Díaz, Luis Carlos (2010) "La marcha hacia las sociedades del conocimiento: treinta años de nuevas tecnologías" en *Prácticas y Travesías de Comunicación en América Latina*. Caracas, Centro Gumilla.

Echeverría, J. (1999) *Los señores del aire. Telépolis y el tercer entorno*. Barcelona, Destino.

Freire y Polése (2003) *Connecting Cities with Macroeconomics Concerns: The Missing Link*. Banco Mundial y el Institut National de la Recherche Scientifique. Université du Québec, 170 Citado en *Ciudades más atractivas para invertir en Venezuela*. Caracas, Conapri, 2005

Gardner, H. (1995) *Inteligencias múltiples, la teoría en la práctica*. España, Planeta.

Habermas, J. (1984) *Teoría de la acción comunicativa*. España, Taurus.

Luhmann, N. (1991) *Sistemas Sociales: Lineamientos para una teoría general*, México, Universidad Iberoamericana/Alianza Editorial.

Maldonado, T. (2007) *Memoria y conocimiento: sobre los destinos del saber en la perspectiva digital*. Barcelona, Gedisa, colección cibercultura.

Mangabeira U., R (2009) *El despertar del individuo. Imaginación y Esperanza*. México, Fondo de Cultura Económica

Morin, E. (1988) *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, Gedisa.

Popper, K. (1988) *Conocimiento objetivo. Un enfoque evolucionista*. Madrid, Tecnos (primera edición en inglés, en 1972)

Proyecto Tuning (2007) *Reflexiones y perspectivas de la educación superior en América Latina. Informe final-Proyecto Tuning-América Latina 2004-2007.* Universidad de Deusto, Universidad de Groningen. [Documento en línea] disponible en http://www.tuning.org. Fecha de recuperación, mayo de 2009.

Serrano, A. y Martínez, A. (2003) *La brecha digital: mitos y realidades*. Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California.

Sterh, N. (1994) *El trabajo, la propiedad y el conocimiento. Sobre la Teoría de las sociedades del conocimiento*. Alemania, Surhkramp.

Tendencias Digitales (2009) *La brecha digital en Venezuela conceptualización, estado actual y propuestas*.

_____ . (2010) *Indicadores de penetración y uso de Internet en Venezuela* .

Trejo, R (2006) *Viviendo en el Aleph: la sociedad de la información y sus laberintos*. Barcelona, Gedisa.

UNESCO (2005) *Informe mundial: hacia las sociedades del conocimiento*. Documento en línea disponible en http://unesdos.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf . Recuperado en abril de 2010.

Velasco, J. (2009) "Democracia y deliberación política" en *Confluencia XXI, revista de pensamiento político*. México, PRI. Documento en línea, disponible en http://www.pri.org.mx/ Fecha de recuperación, agosto 2010

Von Neumann, J. (1961) *Collected Works*. New York, MacMillan.

VVAA (2011) *Medialidades: convergencia digital y transformaciones de la comunicación social en la Venezuela actual*. Carlos Delgado-Flores (coord). Caracas, UCAB/El Nacional

Capítulo X

Demografía y educación

Transición demográfica y demandas de educación primaria y media

Anitza Freitez

Introducción

Durante los últimos sesenta años Venezuela experimentó un descenso sostenido de la mortalidad y de la fecundidad, que se evidencia, respectivamente, en los incrementos progresivos en la esperanza de vida al nacer y en la disminución de la tasa global de fecundidad. Esos cambios no sólo moderaron el ritmo de crecimiento demográfico sino que tuvieron efectos sobre la configuración de la pirámide de edades y, por ende, sobre la demanda de servicios asociados a este segmento poblacional. El país ha entrado así en esa fase que la literatura demográfica ha denominado el "bono demográfico" o la "ventana de oportunidades", donde el *índice de dependencia demográfica* llega a sus niveles más bajos antes de revertir su tendencia. Se considera que si ese momento es aprovechado puede favorecer el desarrollo económico y social, en la medida que se liberan recursos que antes debían destinarse a atender las demandas de salud materno-infantil y la cobertura de educación preescolar y primaria, los cuales podrían destinarse a mejorar la calidad de la educación, realizar inversiones productivas, asegurar condiciones de vida dignas para las personas de edad avanzada

En cuanto a la expansión de la cobertura educativa cabe decir que, justamente en los años de fuerte presión demográfica, cuando se conocía un acelerado ritmo de crecimiento poblacional y una alta concentración en las edades de 0 a 24 años, Venezuela alcanzó una importante expansión de los servicios educativos, particularmente de la enseñanza básica. Ese ciclo de expansión se vio interrumpido en los años 80 y 90 en medio de escenarios económicos restrictivos y de una considerable presión de los grupos demandantes que debían ser incorporados al sistema educativo, corres-

pondientes a las generaciones nacidas en el período precedente, cuando la población venía duplicándose cada 20 años.

En la última década se ha registrado un nuevo ciclo de expansión de la cobertura educativa en un contexto demográfico distinto. El impacto positivo de los cambios en la estructura demográfica ya está operando con relación a la educación primaria cuya demanda potencial se viene restringiendo en términos relativos y pronto se verá en términos absolutos. El cambio demográfico aunado al esfuerzo que se ha realizado por ampliar el acceso a la enseñanza primaria se ha reflejado en cierto mejoramiento de los niveles de cobertura sin alcanzar la meta de la universalización. Por su parte la demanda potencial de educación media desacelerará su crecimiento. En ese escenario se abre entonces una oportunidad favorable para dedicar mayores esfuerzos dirigidos a aumentar significativamente la cobertura en el nivel de media, donde todavía se registra un déficit más alto, y a mejorar la calidad de la educación.

Visto en ámbitos territoriales como las entidades federales este proceso muestra disparidades apreciables, porque la transición demográfica no se inició al mismo tiempo ni a igual ritmo en todo el país. Actualmente existe un conjunto de entidades que han avanzado más en su proceso de transición y han ido más lejos en ese envejecimiento por la base de su pirámide, de modo que la presión mayor sobre el sistema educativo se ha trasladado al nivel de la educación media, mientras que en el otro extremo hay otro grupo de entidades federales rezagadas en estos cambios demográficos, donde todavía se manifiestan los efectos de niveles altos de fecundidad relativamente recientes y, por lo tanto, todavía existe fuerte presión sobre la demanda de educación inicial y primaria.

Este trabajo ha tenido el propósito de analizar, en primer lugar, los efectos de la transición demográfica a nivel nacional y por entidades federales sobre la dimensión de la población objetivo del sistema escolar (particularmente de educación primaria y media) en el presente y su tendencia futura. En segundo lugar se analizan las tendencias de crecimiento de la matrícula específica en educación primaria y media y los niveles de cobertura alcanzados en las entidades federales. El cálculo de los indicadores usados a tales efectos se basan en dos fuentes fundamentales: las estadísticas educativas producidas por el Ministerio del Poder Popular para la Educación y las estimaciones y proyecciones de población elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística.

1. Estructura del sistema educativo y edad oficial para cursar cada nivel

La nueva Ley Orgánica de Educación (LOE), aprobada en el 2009, contempla cambios en el sistema educativo que nos han llevado a la estructura que existía previa a la reforma de 1980, con la cual se había introducido la educación básica de 1° a 9° grado y una escolaridad obligatoria de 9 años.[1] Así, según el numeral 1 del artículo 25 de la LOE, el Sistema Educativo está integrado por los niveles de educación inicial, educación primaria y educación media. El nivel de educación inicial comprende las etapas de maternal y preescolar destinadas a la educación de niños y niñas con edades comprendidas entre 0 y 6 años. El nivel de educación primaria comprende seis años (…). El nivel de educación media comprende dos opciones: educación media general con duración de cinco años, de primero a quinto año, y educación media técnica con duración de seis años, de primero a sexto año (…).

Como se desprende de la letra de dicho artículo, la LOE no dejó claramente establecida la edad oficial para cursar cada nivel, un aspecto que debería entonces quedar normado en el reglamento respectivo, pero éste todavía no se ha aprobado.

En vista de ese cambio en la estructura del Sistema Educativo y en atención a los objetivos de este trabajo, que buscan analizar la tendencia reciente y futura de la demanda potencial de educación primaria y media, así como el grado de cobertura en esos niveles, se consideró importante partir de una definición clara de las edades reglamentarias para cursar la educación primaria y media. En ese sentido se consultó el Reglamento Orgánico del MPPE vigente[2], específicamente los siguientes artículos:

> Art. 21: La Educación Primaria Bolivariana (…) garantiza la formación de los niños y las niñas de los seis (6) hasta los doce (12) años de edad, aproximadamente, o hasta su ingreso al subsistema de Educación Secundaria Bolivariana….
> Art. 24: La Educación Secundaria Bolivariana (…) centra su acción en la formación integral de los adolescentes y jóvenes entre los doce (12) y diecinueve

1 República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Educación aprobada el 13 de agosto de 2009, disponible en http://sicsemanal.files.wordpress.com/2009/08/ley-organica-de-educacion-2009.pdf

2 República Bolivariana de Venezuela. *Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para la Educación* aprobado el 5 de marzo de 2008 y publicado en Gaceta Oficial N° 38.884.

(19) años de edad, aproximadamente, a través de sus alternativas de estudio: Liceos Bolivarianos y Escuelas Técnicas….

La especificación de las edades reglamentarias para cursar los niveles de educación primaria y media tampoco queda clara a la luz de estos artículos del Reglamento, por cuanto los límites de los rangos de edad no son excluyentes y es muy amplio el grupo de edad para cursar la educación media, lo cual dificulta el cálculo de los indicadores básicos para evaluar cuantitativamente el grado de cobertura educativa.

Finalmente, en el *Sistema de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV)* que ofrece el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (MPPPD) se ha encontrado que, al medir la cobertura educativa por nivel para hacer seguimiento al cumplimiento de las *Metas del Milenio*,[3] se adopta la población por entre 3 y 17 años. Específicamente se consideran los siguientes grupos de edad: 3 a 5 años (educación inicial); 6 a 11 años (educación primaria); 12 a 17 años (educación media). Dado el carácter oficial de esta fuente, se ha decidido tomarla como referencia para identificar la edad reglamentaria en la que se debe cursar la educación primaria y media.

2. Aspectos metodológicos. Fuentes de información y definición de indicadores

La información básica utilizada en este estudio proviene de las siguientes fuentes:

i. *Estadísticas Educacionales* publicadas en la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Educación. Esta fuente proporciona información para el conjunto del país sobre la matrícula escolar por nivel educativo, discriminada por grado o año y edad. Sin embargo, la información presentada por entidades federales no ofrece el mismo detalle, sólo combina nivel educativo por grado de estudio y nivel educativo por edad. Esta última información incluso sólo está disponible hasta el período escolar 2006-2007, después de esa fecha no ha sido posible el cálculo de la tasa neta de escolaridad por entidades federales.

3 Disponible en: http://www.sisov.mpd.gob.ve/metas_milenio/

No se ha podido conocer de investigaciones donde se hayan evaluado la calidad de estas estadísticas, ni de reportes sobre eventuales fallas en las distintas fases del proceso de producción de esta información en el MPPE, por lo tanto poco se sabe sobre el grado de su integridad. La falta de referencias en esta materia dificulta, como se verá más adelante, la interpretación que se puede hacer de ciertas fluctuaciones anuales en el volumen de estudiantes matriculados.

ii. *Proyecciones de población* con base al censo de población y vivienda 2001 elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE). A partir de esta fuente se dispone de las estimaciones anualizadas de la población de 6 a 11 años y de 12 a 17 años a nivel nacional y por entidades federales. [4]

Los principales indicadores que serán utilizados para la evaluación cuantitativa de la cobertura educativa son los siguientes:

i. *Matrícula total*: es el volumen de estudiantes inscritos en un nivel de enseñanza determinado (primaria, media), independientemente de su edad

ii. *Matrícula específica*: es el volumen de estudiantes inscritos en un nivel de enseñanza determinado (primaria, media), que tienen la edad oficial para cursarlo.

iii. *Variación relativa interanual de la matrícula escolar*: expresa el crecimiento de la matrícula en un nivel de enseñanza determinado (primaria, media) ocurrida entre dos períodos escolares, por cien.

iv. *Demanda potencial (DP) de educación*: es el volumen de población en edad reglamentaria para cursar un nivel de enseñanza determinado (6-11 años en primaria; 12-17 años en media).

v. *Tasa neta de escolarización (TNE)*: es el cociente entre las personas escolarizadas en un nivel de enseñanza determinado (primaria, secundaria) que tienen la edad oficial para cursarlo y el total de población de ese grupo de edad, por cien. Las tasas netas expresan en qué medida la población que por su edad debiera estar

4 Las proyecciones de población se realizan por grupos quinquenales de edad y por quinquenios, luego mediante la aplicación de procedimientos de interpolación se obtienen estimaciones por edades simples y por calendario. En este trabajo se ha utilizado la información proporcionada directamente por el INE, sin embargo, como se verá más adelante, existen problemas con algunas entidades federales donde las estimaciones anualizadas muestran unas variaciones no comprensibles que están afectando el cálculo de las TNE.

asistiendo a la educación primaria o secundaria, efectivamente está escolarizada en el nivel respectivo.[5]

Dado que el momento de referencia de las proyecciones de población es el 30 de junio de cada año y tomando en cuenta que la extensión del período escolar involucra dos años calendario, se decidió adoptar como denominador de las tasas el promedio de la población correspondiente a esos dos años, lo cual sería equivalente al punto medio del período escolar.

Las TNE estimadas a partir de las estadísticas de la matrícula provenientes del Ministerio de Educación no incluyen la información sobre la población en edad teórica de asistir a la educación media (12-17 años) que ha tenido acceso a través de las Misiones Educativas, particularmente de la Misión Ribas. No obstante que han transcurrido varios años desde la implementación de dicha Misión todavía no se ofrecen estadísticas con la especificidad mínima necesaria para compatibilizar cada año la población de 12-17 años cubierta por la Misión Ribas con la que tiene acceso a través del sistema educativo "tradicional". Ello permitiría identificar, cuánta población se cubre a través de una u otra modalidad.[6]

3. Transición demográfica y población demandante de la educación primaria y media

Durante los últimos sesenta años Venezuela ha experimentado un acelerado e intenso proceso de transición demográfica que ha generado grandes cambios en la composición de la población (Freitez, 2003). El descenso sostenido de la mortalidad y de la fecundidad, que se evidencia, respectivamente, en los incrementos progresivos en la esperanza de vida al nacer y en la disminución de la tasa global de fecundidad, moderó el ritmo de crecimiento demográfico y estrechó la base de la pirámide de edades (gráfico 1), reduciéndose el peso relativo de la población infantil y por ende la demanda de servicios asociados a este segmento poblacional, tanto para las sociedades como para los hogares. Esa tendencia al envejecimiento de la población por

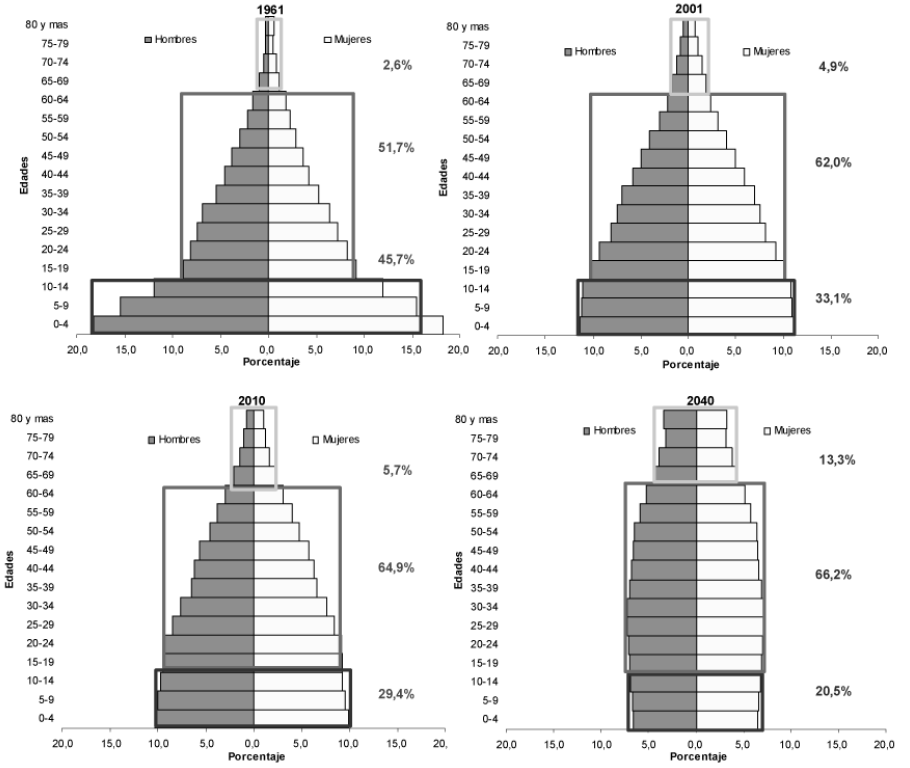
5 Mediante este indicador no se da cuenta si la población en edad reglamentaria de cursar un nivel de enseñanza determinado se encuentra en el grado que le corresponde de acuerdo a su edad. Haría falta acudir a otros indicadores para dimensionar los efectos del ingreso tardío, el fracaso escolar y de otros problemas que determinan que una proporción de población vaya quedando rezagada.

6 Tampoco se han investigado estas misiones a través del Programa de Encuestas de Hogares por Muestreo del INE, perdiéndose la oportunidad de conocer por esta vía no sólo la magnitud de la cobertura sino también las características de la población incluida.

la base de la pirámide se refleja en el descenso del *índice de dependencia demográfica*, el cual expresa la cantidad de población menor de 15 y mayor de 64 años por cada 100 en edad de trabajar (gráfico 2). Se ha estimado que, al inicio de la década 2010, dicho indicador está en el orden de 54 en edades dependientes por cada 100 personas en edades potencialmente productivas. La caída del *índice de dependencia demográfica* se prolongará mientras que el peso de la población adulta mayor no supere al de la población infantil, cuando ello ocurra se revertirá su tendencia y la carga demográfica comenzará de nuevo a crecer, esta vez en razón del envejecimiento que se ha producido por la cúspide de la pirámide (Freitez y Di Brienza, 2003).

Gráfico 1

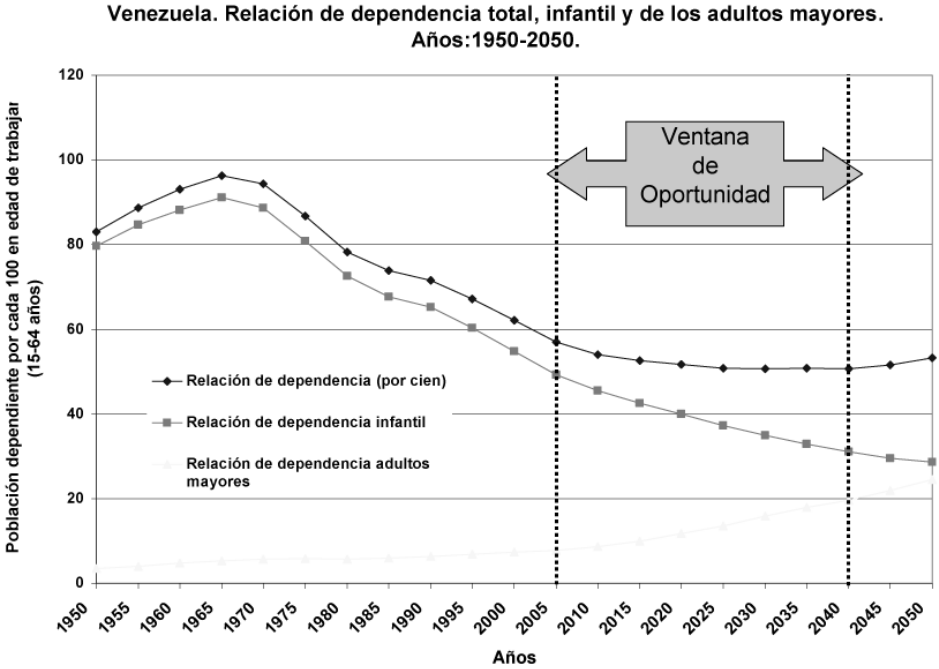
Venezuela. Pirámide de población y porcentaje por grandes grupos de edad. Años: 1961, 2001, 2010 y 2040.



Fuente: 1961: OCEI. *Estimaciones y proyecciones de población basadas en el Censo 1990*; 2001-2010 y 2040. INE. Estimaciones y proyecciones de población basadas en el Censo 2001. Elaboración propia.

Venezuela ha entrado en esa fase que la literatura demográfica ha denominado como el "bono demográfico" o la "ventana de oportunidades" donde el *índice de dependencia demográfica* llega a sus niveles más bajos antes de revertir su tendencia. Se considera que si ese momento es aprovechado puede favorecer el desarrollo económico y social, en la medida que se liberan recursos que antes debían destinarse a atender las demandas de salud materno e infantil y la cobertura de educación preescolar y primaria, los cuales podrían destinarse a mejorar la calidad de la educación, realizar inversiones productivas, asegurar condiciones de vida dignas para las personas de edad avanzada (Bloom, Canning y Sevilla, 2003; CEPAL, 2008; CEPAL, 2009).

Gráfico 2

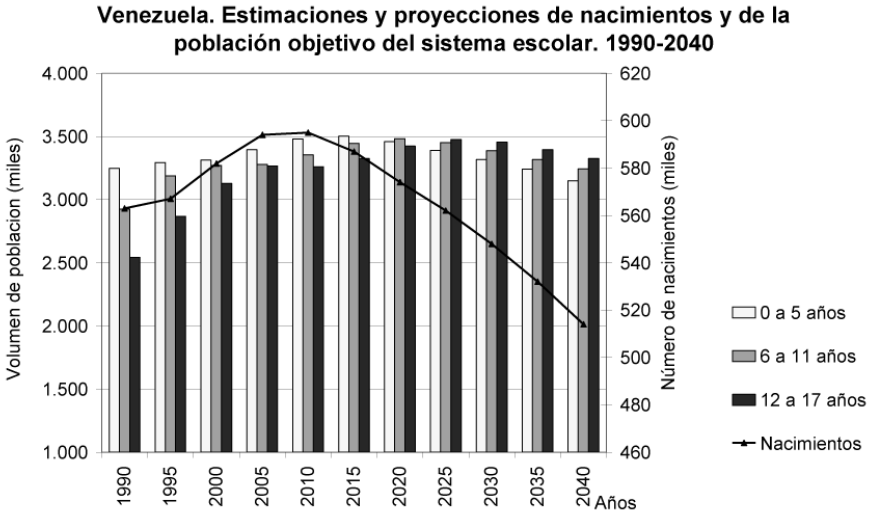


Fuente: INE. Estimaciones y proyecciones de población basadas en el Censo 2001. Elaboración propia.

De acuerdo con las proyecciones de población se espera que la fecundidad continúe su curso descendente y que el volumen de nacimientos que se producen anualmente tienda incluso a decrecer a partir del 2015. Ello se verá reflejado en la dimensión de la población objetivo del sistema escolar como bien lo ilustra el grá-

fico 3. Desde el año 2015 en adelante se comenzará a observar una reducción de la población demandante de la educación inicial (de 0 a 5 años), lo mismo se podrá verificar más allá del 2020 respecto a la población de 6 a 11 años. Las perspectivas demográficas indican que hasta los umbrales del 2025 estarán arribando a las edades de acceder a la educación secundaria, 12 a 17 años, las cohortes más numerosas pero menos diferenciadas en términos de su tamaño, porque los incrementos en la cantidad de efectivos tienden a ser cada vez más moderados. Después de esa fecha se espera que este segmento poblacional también comience a verse disminuido numéricamente.

Gráfico 3



Fuente: INE. Estimaciones y proyecciones de población basadas en el Censo 2001. Elaboración propia.

4. Disparidades territoriales en la transición demográfica y tendencias de la demanda potencial de educación

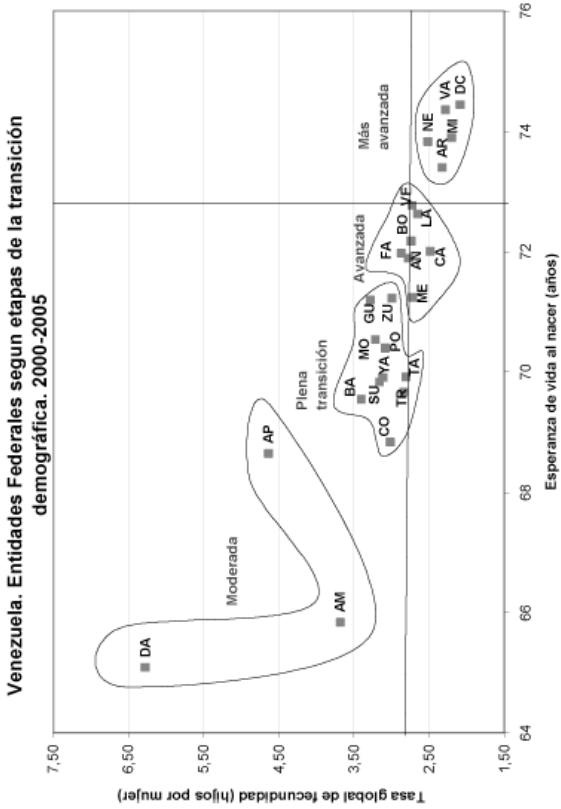
El proceso de transición demográfica que se observa a nivel del conjunto del país es el resultado promedio de una heterogeneidad de situaciones que coexisten en su interior. Al inicio de este proceso todos los segmentos de población no debutaron al mismo tiempo ni participaron a igual ritmo, de modo que los más desfa-

vorecidos han mantenido, en general, cierto rezago en los cambios demográficos. En ese sentido podemos clasificar las entidades federales en cuatro grupos según los avances que han alcanzado en ese proceso de transición a niveles más bajos de fecundidad y mortalidad, tal y como se muestra en el gráfico 4. El primer grupo lo integran el Distrito Capital, Miranda, Aragua, Nueva Esparta y Vargas, los estados que se encuentran en una etapa *más avanzada* del proceso y que han logrado índices de bienestar relativamente más elevados, los cuales se expresan en mayores niveles de sobrevivencia, a juzgar por la alta esperanza de vida, y en pautas reproductivas modernas, que se traducen en un promedio de hijos por mujer cercano al nivel de reemplazo (2,1 hijos).

En el segundo se congregan Anzoátegui, Bolívar, Carabobo, Lara, Guárico, Falcón, Mérida y Zulia, las entidades que están en una fase *avanzada* de la transición, al haber disminuido la mortalidad y la fecundidad aunque a niveles relativamente más moderados que en el primer grupo. En la tercera categoría se ubican las entidades federales que se encuentran en una fase de *plena transición*, consideradas así en vista de los progresos que han registrado en el incremento de la sobrevivencia y en la reducción del promedio de hijos por mujer, no obstante que esos cambios comenzaron más tardíamente y a menor ritmo (Barinas, Cojedes, Monagas, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo y Yaracuy). El último grupo lo integran Apure, Delta Amacuro y Amazonas, entidades con menor índice de desarrollo humano y las más rezagadas en la transición demográfica. Se clasifican en una fase *moderada* de la transición, ya que todavía registran niveles considerablemente altos de mortalidad y fecundidad.

Al igual que se vio en el caso de Venezuela, el descenso sostenido de la mortalidad y la fecundidad durante varias décadas, ha tenido efectos sobre la remodelación de la estructura etaria de la población de cada entidad federal. La consideración de estos cambios a nivel de esas unidades territoriales es muy importante a los fines de establecer sus demandas actuales de educación y las previsiones para el futuro. Seguidamente se examinará la demanda potencial de educación primaria (6-11 años) y media (12-17 años) a nivel de las entidades federales tomando en cuenta su ubicación en el proceso de transición.

Gráfico 4



Fase de la transición demográfica	Entidad Federal	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)
Más avanzada	Distrito Capital	74,5	2,08
	Miranda	73,9	2,19
	Vargas	74,4	2,28
	Aragua	73,4	2,32
	Nueva Esparta	73,8	2,51
Avanzada	Carabobo	72,0	2,48
	Lara	72,6	2,64
	Mérida	71,3	2,72
	Bolívar	72,2	2,73
	Anzoátegui	71,9	2,77
	Falcón	72,0	2,86
Venezuela		**72,8**	**2,72**
Plena transición	Barinas	69,9	2,80
	Cojedes	69,7	2,83
	Guárico	71,2	2,99
	Monagas	68,9	3,01
	Portuguesa	70,4	3,08
	Sucre	69,9	3,11
	Táchira	69,9	3,15
	Trujillo	70,6	3,21
	Yaracuy	71,2	3,28
	Zulia	69,6	3,40
Moderada	Amazonas	65,9	3,68
	Apure	68,7	4,63
	Delta Amacuro	65,1	6,27

Fuente: INE. Estimaciones Demográficas y Proyecciones de Población con base al Censo 2001. Elaboración propia.

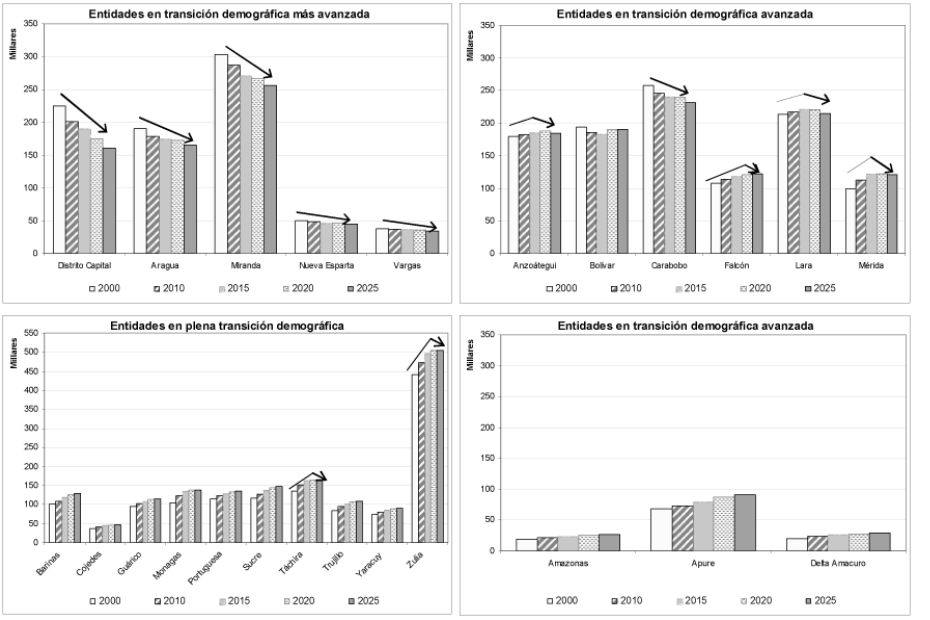
A. Demanda potencial de educación primaria (DPEP)

Para el año 2010 se tiene que de las 24 entidades federales hay 7 donde la transición demográfica está *avanzada* o *muy avanzada* y, en consecuencia, la población de 6 a 11 años de edad ya viene descendiendo en términos absolutos desde el año 2000. En ese grupo de entidades integrado por el Distrito Capital, Miranda, Vargas, Nueva Esparta, Aragua, Carabobo y Bolívar los niveles de fecundidad han caído en forma sostenida durante más de cuatro o cinco décadas y, por lo tanto, el volumen de nacimientos que ocurre cada año viene disminuyendo, hecho que explica que las nuevas cohortes que se van incorporando al sistema educativo son numéricamente más reducidas. En el año 2000, la DPEP de esas 7 entidades en conjunto se estimaba en 1,26 millones, para el 2010 había bajado a 1,18 y se espera que caiga a 1,13 millones en el 2020. Dentro de apenas 15 años más se elevará a 13 el número de las entidades federales en esa condición de registrar descensos en la cantidad de efectivos en la edad reglamentaria de demandar la educación primaria.

En esos estados ya hay una presión menor sobre la oferta de servicios en ese nivel, y la cobertura educativa podría mostrar progresos que, en ciertos casos, responderían, parcialmente, a la reducción de la población de 6 a 11 años. En la otra mitad de las entidades del país, más rezagadas en la transición demográfica, por el contrario, todavía estará creciendo la DPEP.

Estas especificidades en la distribución territorial de la DPEP no pueden ser ignoradas en la programación de la oferta educativa por entidades federales si se quiere alcanzar la universalización de la cobertura en la educación primaria.

Gráfico 5
Demanda potencial de educación primaria (población 6-11 años) por entidades federales clasificadas según la fase de la transición demográfica. Años seleccionados: 2000-2025



Fuente: INE. Estimaciones Demográficas y Proyecciones de Población con base al Censo 2001. Elaboración propia.

B. Demanda potencial de educación media (DPEM)

En esas 7 entidades que reportan los mayores avances en la transición demográfica ha comenzado igualmente a producirse, a partir del quinquenio 2010-2015, una disminución del volumen de la población de 12 a 17 años. En el año 2010, entre el Distrito Capital, Miranda, Vargas, Nueva Esparta, Aragua, Carabobo y Bolívar, la DPEM sumaba en conjunto 1,26 millones. Se ha estimado que dentro de 10 años dicha población se habrá reducido a 1,15 millones, variación que significará una merma en el orden 110 mil efectivos aproximadamente. Hasta el año 2020 sólo en las entidades mencionadas habrá constancia de la pérdida de población en ese segmento de edad como expresión clara del envejecimiento que se ha producido por la base de la pirámide de población, pero para el 2025 ese número se habrá elevado a 10.

A lo largo del decenio que está en curso el crecimiento de la DPEM se concentrará fundamentalmente en Barinas, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Monagas, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy, Zulia. Amazonas, Apure y Delta Amacuro, En conjunto, este grupo de entidades verá incrementar la DPEM de 2,0 a 2,3 millones. (Ver gráfico 6)

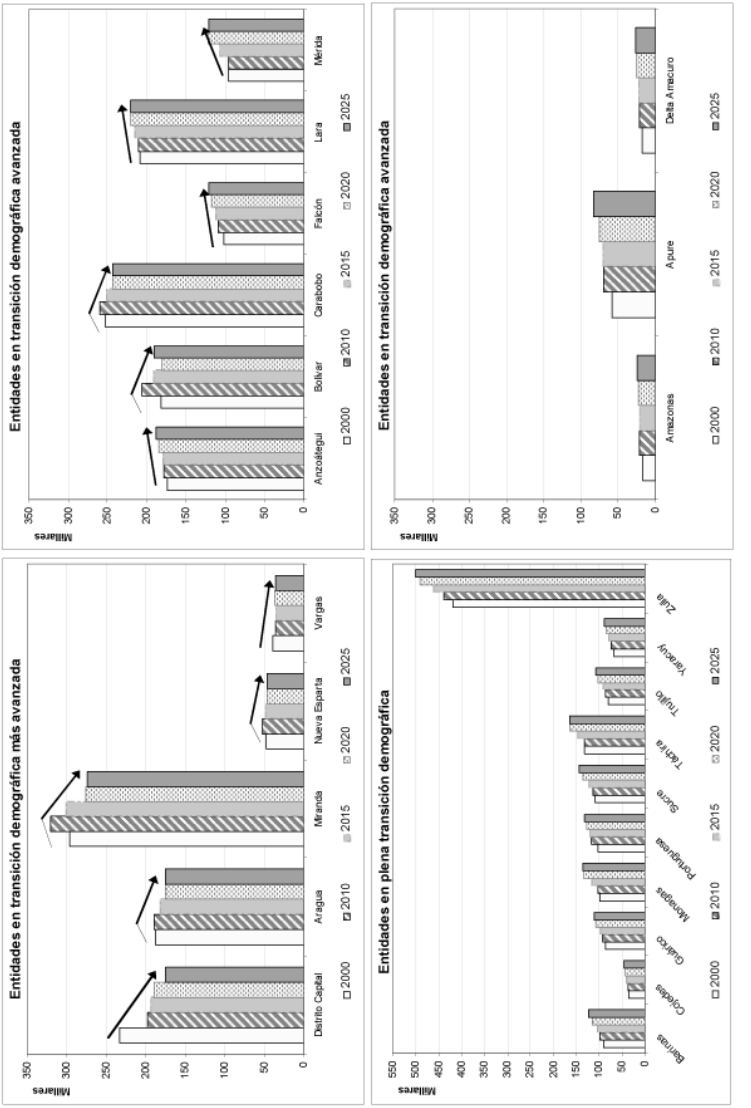
5. Matrícula específica de educación primaria (6-11 años)

Venezuela llegó al final de la década de los '90 con cierto estancamiento e incluso decrecimiento de la matrícula específica (ME) en educación primaria. Esa evolución pudo revertirse a partir del período escolar 1998-1999, encontrándose que, en forma global, la ME se incrementó en casi 230 mil inscritos, durante los períodos escolares transcurridos hasta el 2008-2009. Cabe destacar, sin embargo, que si el corte en la observación se efectuase en el período 2006-2007 se habría dado cuenta de un aumento por encima de los 285 mil niños y niñas de 6 a 11 años matriculados en primaria. Como bien se refleja en el gráfico 7 el crecimiento de la ME durante la última década no se ha producido en forma sostenida. Luego de la recuperación experimentada hasta el período escolar 2001-2002, los incrementos de la matrícula en los períodos subsiguientes son moderados con algunas fluctuaciones, al punto que se llega al período 2008-2009 con una matrícula específica de 3,07 millones, cifra similar a la que se había alcanzado en el período 2002-2003.

Durante este período en observación la DPEP, a nivel del conjunto del país, ha crecido en términos absolutos, pero a un ritmo menos intenso, como se dijo antes, hecho que ha ido moderando la presión sobre el sistema educativo. Aun así no se ha logrado mantener el ritmo de incremento de la matrícula en este nivel a la par del crecimiento de la demanda a los fines de garantizar la universalidad de la cobertura educativa en primaria. En ese sentido, incluso llama la atención que durante los períodos escolares transcurridos entre los años 2003-2008 el promedio de la variación interanual de la matrícula fue del orden de 0,5%, no obstante que esos años coinciden con una coyuntura más favorable en términos de la mejoría relativa de algunos indicadores socio-económicos de la población, y de la bonanza de ingresos derivada de los precios muy altos del petróleo, la cual permitió al Gobierno del Presidente Chávez la disponibilidad holgada de recursos para el financiamiento de una serie de programas o misiones que perseguían ampliar el acceso y la retención de los niños y niñas en la escuela.

Gráfico 6

Demanda potencial de educación media (población 12-17) años por entidades federales clasificadas según la fase de la transición demográfica. Años seleccionados: 2000-2025.

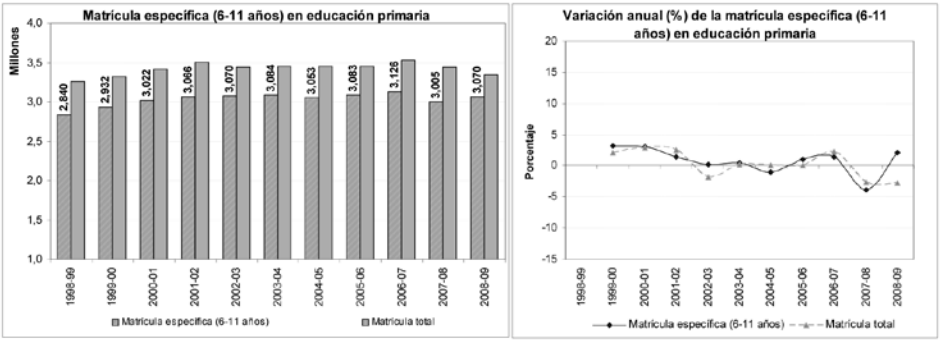


Fuente: INE. Estimaciones Demográficas y Proyecciones de Población con base al Censo 2001. Elaboración propia.

Valdría, por consiguiente, analizar con mayor detalle cuáles son las características socio-económicas y territoriales de esa fracción de la DPEP que se ha mantenido resistente a los esfuerzos que se hayan podido realizar desde el sistema educativo y desde las políticas sociales para lograr su efectiva incorporación a la educación. Es necesario precisar cuáles son y dónde están los grupos de población a quienes no les han llegado los beneficios de la intervención gubernamental en procura de su inclusión educativa. Frente a una nueva recesión económica es muy probable que la contracción en el crecimiento de la matrícula persista y que todavía no logremos garantizar la universalidad en el acceso a la educación en este nivel. Ese análisis escapa al alcance del presente estudio, sin embargo, seguidamente se examinará la tendencia de la ME en educación primaria a nivel de las entidades federales, con la finalidad de identificar si existen disparidades territoriales en su patrón de crecimiento.

Gráfico 7

Venezuela. Matrícula específica de educación primaria y variación relativa anual. Períodos escolares: 1998-2009.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación. Memoria y Cuenta. Años varios. Elaboración propia.

El crecimiento de la ME de primaria a nivel del conjunto del país no se ha producido en forma sostenida. Después del 2006-2007 disminuye y se llega al período 2008-2009 con una ME de 3,07 millones, cifra similar a la que se había alcanzado en el período 2002-2003.

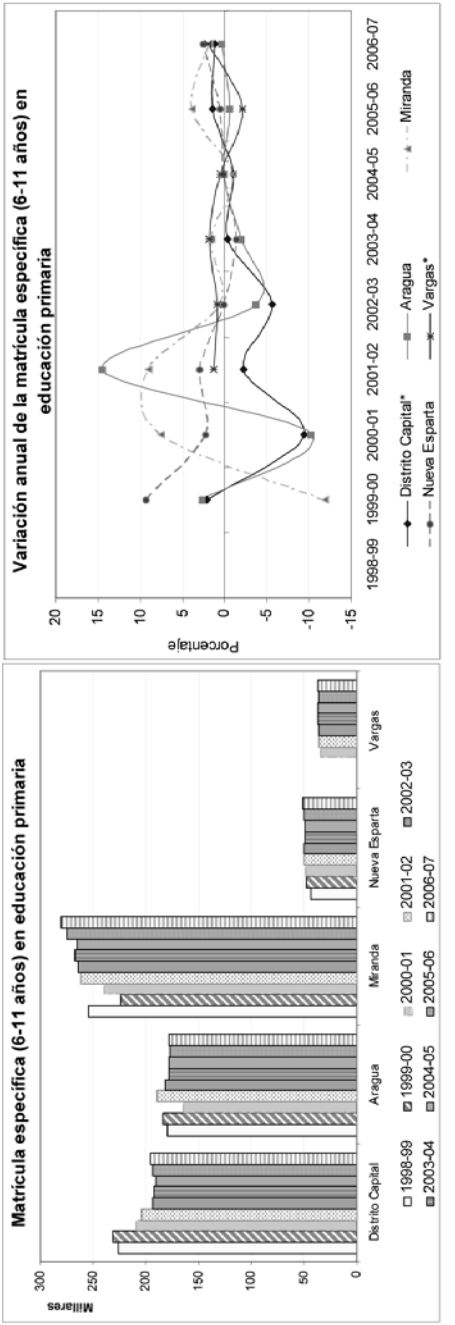
Durante los períodos escolares transcurridos entre 2003 y 2008, no obstante la bonanza petrolera, el promedio de la variación interanual de la ME de primaria fue de 0,5%, mientras que entre 1999 y el 2003 esa variación promedio se aproximó al 2%.

Se requiere precisar mejor cuáles son y dónde están los grupos de población a quienes no les han llegado los beneficios de la intervención gubernamental en procura de su inclusión educativa. Frente a una nueva recesión económica es muy probable que la contracción en el crecimiento de la ME persista y que no se logre la meta de universalización en el acceso a la educación primaria.

Entre las entidades clasificadas en la categoría de transición demográfica más avanzada solamente Vargas y Nueva Esparta observaron un crecimiento relativamente regular y moderado de la ME en educación primaria a lo largo de los períodos escolares entre los años 1998 y 2007, permitiendo, como se verá más adelante alcanzar una cobertura universal de la población de 6 a 11 años. Contrariamente, el Distrito Capital, Aragua y Miranda han registrado una tendencia más errática. Puede apreciarse en el gráfico 8 que en el caso del Distrito Capital se verificó un descenso notable hasta el período 2004-2005 relacionado, en parte, con la disminución de la DPEP. El promedio de las variaciones anuales de la ME de dicha entidad, es de signo negativo y se estima en el orden de 1,8%. En Aragua la ME muestra unas fluctuaciones marcadas para luego quedarse estancada, de manera que la variación promedio anual fue apenas de 0,1%. En Miranda, luego de un descenso considerable para el período 1999-2000, el número de alumnos de 6 a 11 años inscritos en educación primaria tiende a recuperarse, primero en forma marcada y luego revelando ciertas oscilaciones. Se calcula que la variación anual promedio más alta se registró en Nueva Esparta, 2%, y seguidamente en Miranda con 1,4%.

Gráfico 8

Matrícula específica de educación primaria y variación relativa anual en entidades federales de transición demográfica más avanzada. Períodos escolares: 1998-2007.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Memoria y Cuenta*. Años varios. Elaboración propia.

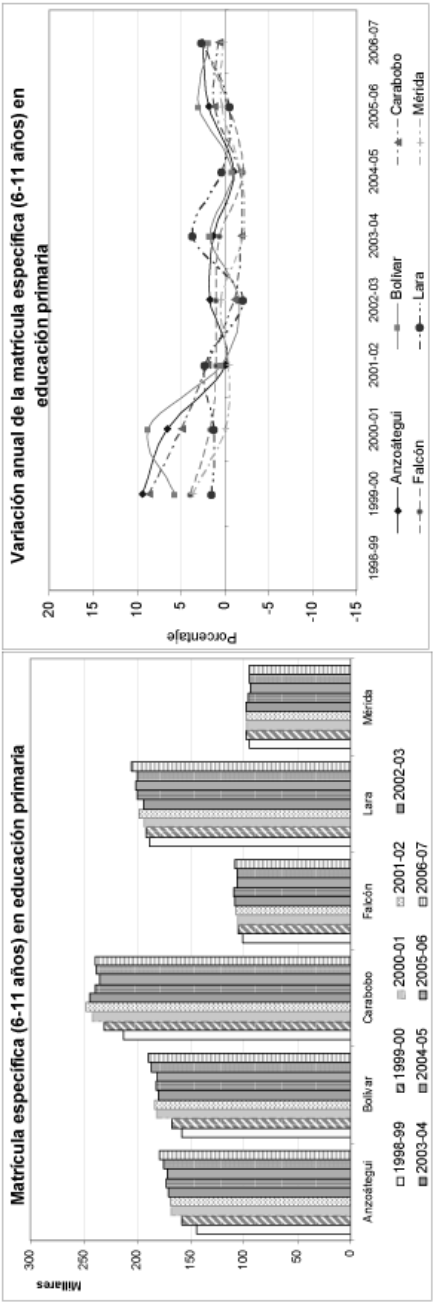
Entre las entidades clasificadas en la categoría de transición demográfica avanzada la evolución de la ME también se caracterizó por las oscilaciones interanuales, aunque menos acentuadas que en el grupo precedente. Luego de la clara recuperación de la ME de primaria hasta el período 2000-2001, expresada en tasas anuales de crecimiento del orden del 5% o más en Anzoátegui, Bolívar y Carabobo y de 1 a 4% en Falcón, Lara y Mérida, las variaciones se mueven alternativamente entre signos positivos y negativos hasta el período 2006-2007 donde, como puede notarse en el gráfico 9, todos los estados dieron señales de un repunte del número de inscritos en primaria con la edad reglamentaria.

En el grupo más numeroso de entidades en plena transición demográfica, donde la DPEP es aún claramente creciente, la ME ha mostrado, en general, un incremento, pero su tendencia también se ha caracterizado por oscilaciones interanuales, con la excepción de Barinas, que es prácticamente el único estado donde se observó un crecimiento positivo a lo largo de casi todos los períodos escolares. En este grupo se constata igualmente que, luego del repunte del volumen de inscritos al comienzo del período observado, no se logró el crecimiento sostenido de la ME a los fines de alcanzar la meta de cobertura universal. Los avances y retrocesos después del año 2003 se reflejan en una variación promedio anual inferior a 0,5% en casi todas las entidades de este grupo (gráfico 10).

Las 3 entidades más rezagadas en el proceso de transición demográfica, han registrado por su parte un crecimiento más intenso y relativamente sostenido de la ME de primaria. La tasa anual de crecimiento promedio a lo largo del período observado se estima alrededor de 3% en Amazonas y Delta Amacuro y en Apure en el orden de 1,4%. Esta evolución creciente de la ME ha permitido, como se verá más tarde, que al menos Apure y Delta Amacuro se aproximen bastante a la cobertura universal de la población de 6 a 11 años en educación primaria (gráfico 11).

Gráfico 9

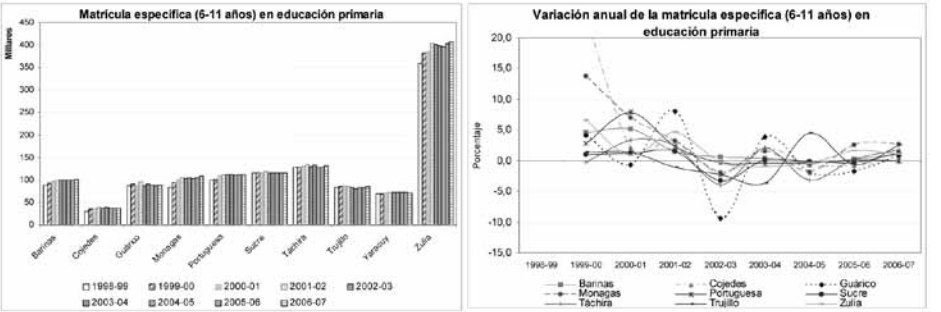
Matrícula específica de educación primaria y variación relativa anual en entidades federales de transición demográfica avanzada. Períodos escolares: 1998-2007.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Memoria y Cuenta*. Años varios.

Gráfico 10

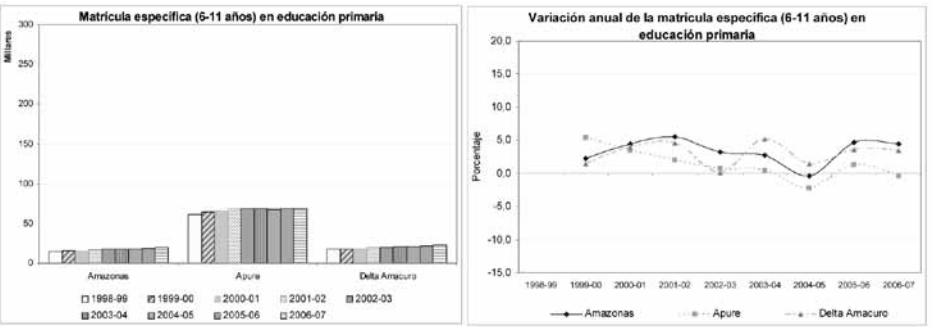
Matrícula específica de educación primaria y variación relativa anual en entidades federales en plena transición demográfica. Períodos escolares: 1998-2007.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Memoria y Cuenta*. Años varios.

Gráfico 11

Matrícula específica de educación primaria y variación relativa anual en entidades federales en transición demográfica moderada. Períodos escolares: 1998-2007.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Memoria y Cuenta*. Años varios.

Entre 1999 y el 2001 hay una clara recuperación de la matrícula específica, luego de la tendencia decreciente que mostraban, a finales de los '90, casi todas las entidades federales,.

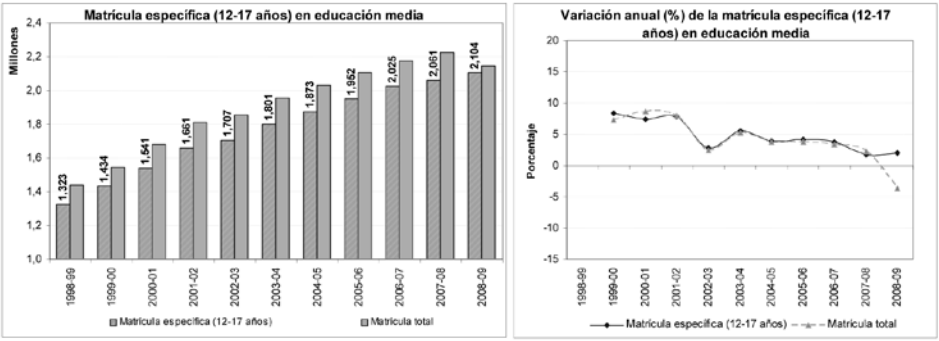
El crecimiento de la matrícula no ha sido positivo y sostenido durante los períodos observados (1998-2007). Entre avances y retrocesos en el volumen de inscritos no se ha alcanzado la meta de la cobertura universal en la mayor parte del territorio nacional, incluso en aquellas entidades federales donde la demanda potencial se está reduciendo.

En general, la intensidad del crecimiento de la matrícula durante los períodos escolares transcurridos entre los años 2003 y 2007, fue ciertamente moderada no obstante la coyuntura económica favorable.

6. Matrícula específica de educación media (12-17 años)

La expansión de la matrícula en la enseñanza media está ligada a los progresos que se alcancen mejorando el acceso y la prosecución en la educación primaria, dado que es un requisito de ingreso a ese nivel la conclusión de los 6 años de escolaridad primaria. Durante el período de referencia de este estudio, que abarca los períodos escolares desde 1998-1999 hasta el 2008-2009, el número de estudiantes de 12 a 17 años inscritos en educación media se incrementó en poco más de 781 mil, observándose que la expansión de la matrícula fue más rápida en los años que transcurren hasta el 2003. En ese quinquenio la matrícula creció a tasas muy altas, cercanas al 7%, y en términos absolutos significó un aumento de 385 mil estudiantes. El 2003, año del paro petrolero, ciertamente significó un quiebre en esta tendencia, pero no es la razón válida para explicar por qué en los años subsiguientes, no obstante el auge económico que experimentó el país, la matrícula no recuperó los niveles de crecimiento que se habían alcanzado al comienzo de esta administración, y por tanto no se logró cumplir *la meta de un 75% de cobertura en educación media para el año 2010*.

Gráfico 12
Venezuela. Matrícula específica de educación media y variación relativa anual. Períodos escolares: 1998-2009.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación. Memoria y Cuenta. Años varios. Elaboración propia.

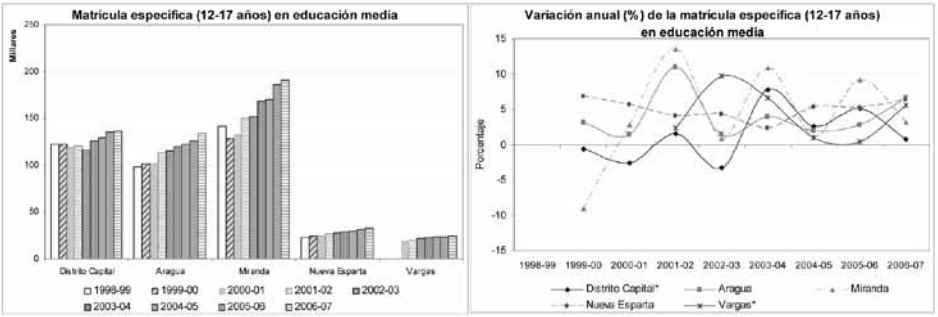
La regularidad de la tendencia en las tasas anuales de crecimiento de la ME de media observada a nivel del conjunto del país definitivamente que no deja ver la heterogeneidad de situaciones que se dan en su interior. Llaman verdaderamente la

atención las fluctuaciones en el crecimiento de la ME de media que se presentan en la mayoría de las entidades federales. Este patrón errático es incluso más acentuado al observado respecto a la ME de primaria, aunque generalmente mantiene un signo positivo. Se puede constatar, por ejemplo, que en muchos estados la tasa de crecimiento de la ME de media cayó en el período 2002-2003 y se dio un repunte extraordinario en el período siguiente en la medida que se reincorporaron quienes circunstancialmente habían quedado fuera del sistema educativo. Luego de superada la situación excepcional era de esperar que el crecimiento de la ME mostrara un patrón de cambio más regular y no esas subidas y bajadas en su variación porcentual.

Con la finalidad de hacer un balance del ritmo de variación de la ME a lo largo del período de observación se obtuvo un promedio de las tasas anuales de crecimiento, encontrándose que en las entidades más avanzadas en la transición demográfica dicho promedio está cercano a 4% en Miranda, Aragua y Vargas, y se eleva 5% en Nueva Esparta. La excepción es el Distrito Capital, entidad donde la ME descendió notablemente entre 1999 y el 2003.

Gráfico 13

Matrícula específica de educación media y variación relativa anual en entidades federales de transición demográfica más avanzada. Períodos escolares: 1998-2007.



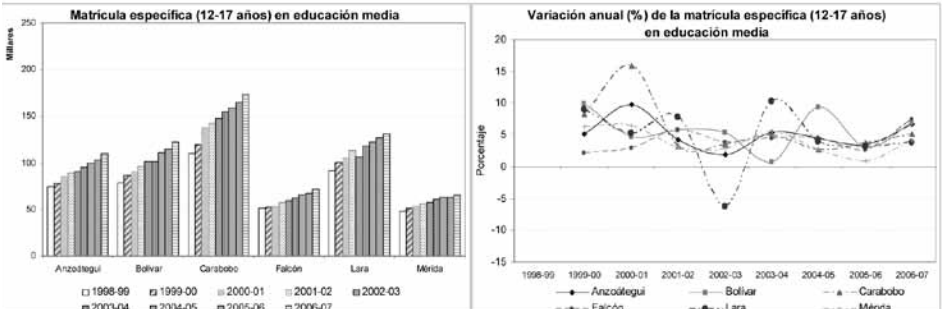
Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación. Memoria y Cuenta. Años varios. Elaboración propia.

En el grupo de transición avanzada, figuran Bolívar y Carabobo con las tasas promedios más altas, cerca de 6%, seguidos por Anzoátegui y Lara con 5% y Falcón y Mérida con una tasa media de variación de la ME de media en el orden de 4%. Por su parte el grupo de las entidades en plena transición se mueven en un espectro más amplio de intensidades de crecimiento de la matrícula, que van del orden del 3% en

estados como Trujillo y Sucre, a 7% en Barinas y Cojedes. En medio de ese rango se ubica el resto de las entidades. En el último grupo de las entidades más rezagadas en la transición el patrón de variación de la ME ha sido bastante más uniforme estimándose en valores próximos a 6% la tasa media crecimiento.

Gráfico 14

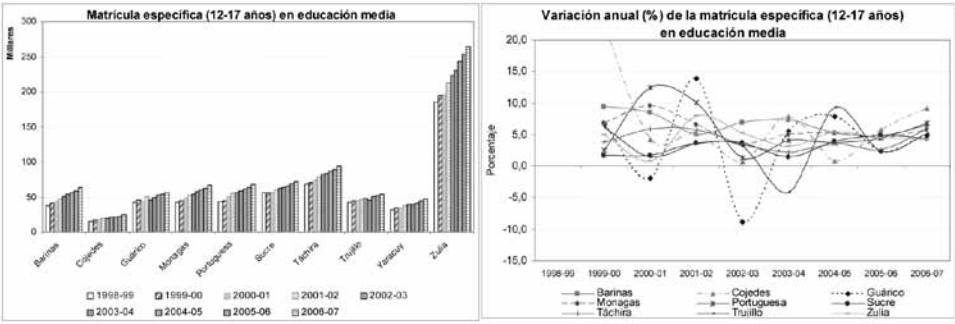
Matrícula específica de educación media y variación relativa anual en entidades federales de transición demográfica avanzada. Períodos escolares: 1998-2007.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación. Memoria y Cuenta. Años varios. Elaboración propia.

Gráfico 15

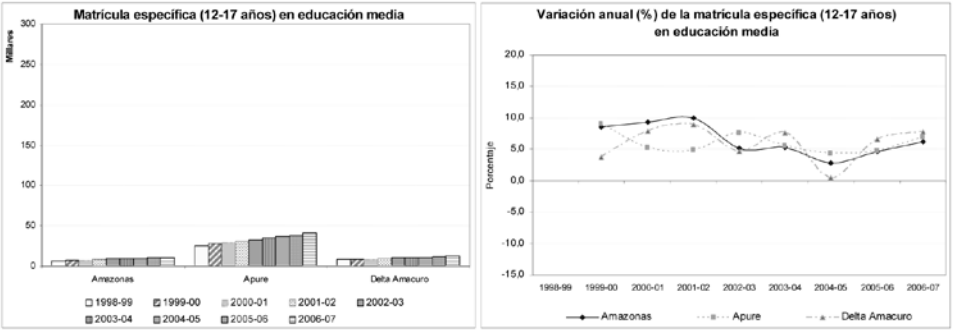
Matrícula específica de educación media y variación relativa anual en entidades federales en plena transición demográfica. Períodos escolares: 1998-2007.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación. Memoria y Cuenta. Años varios. Elaboración propia.

Gráfico 16

Matrícula específica de educación media y variación relativa anual en entidades federales de transición demográfica avanzada. Períodos escolares: 1998-2007.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Educación. Memoria y Cuenta. Años varios. Elaboración propia.

7. Cobertura educativa de la población en edad de cursar la primaria

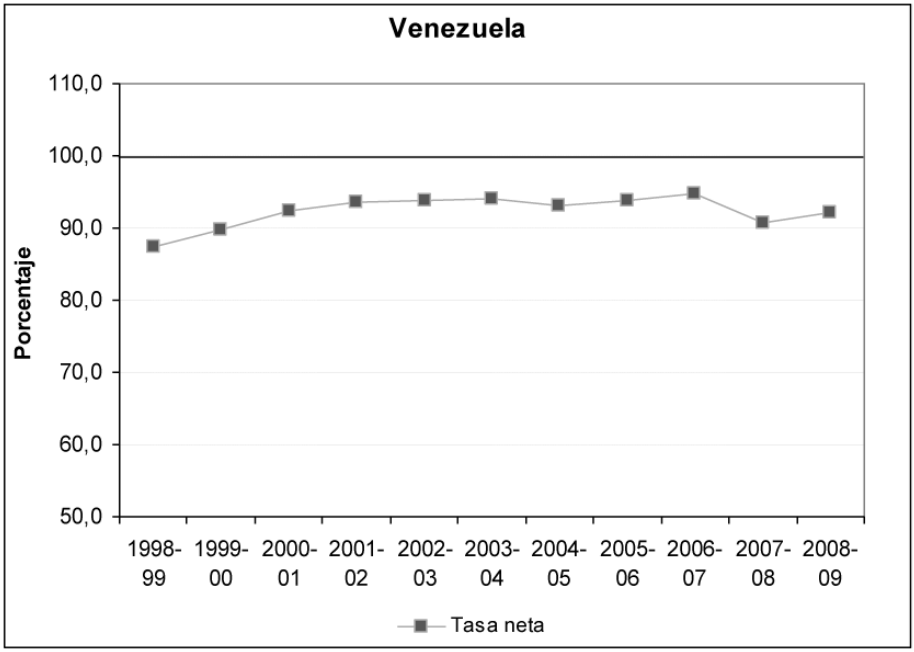
Venezuela finalizó la década de los ´90 sin lograr la meta de universalización del acceso a la educación primaria por parte de la población en edad reglamentaria de cursar ese nivel. La tasa neta de escolarización (TNE) para el período 1998-99 se estimaba en 87%. Desde esa fecha hasta el período escolar 2001-2002 la TNE aumentó 7 puntos porcentuales ubicándose en 94%. Ese nivel de cobertura se mantuvo hasta el período 2006-2007 cuando la TNE sube un punto adicional para luego descender en los años siguientes a 91% y 92%, como bien se aprecia en el gráfico 17. Con lo cual nuevamente vamos a cerrar una nueva década sin lograr el cumplimiento del compromiso de brindar la universalidad de acceso que por ley debería garantizar el sistema educativo.

La falta de información no ha permitido verificar cuáles son las entidades federales que han logrado o se han acercado al cumplimiento de la meta de 100% en la cobertura de educación primaria al término de la década 2000, por cuanto las TNE estimadas sólo cubren hasta el período 2006-2007 tal y como lo muestra el gráfico 18. Allí puede verse que el repunte de la matrícula en ese período contribuyó a que la mayoría de las entidades federales se acercara algo más a la meta de la cobertura

universal, pero luego se ignora cuánto retrocedió el nivel de cobertura frente a la caída de la ME en los dos períodos escolares siguientes.

Gráfico 17

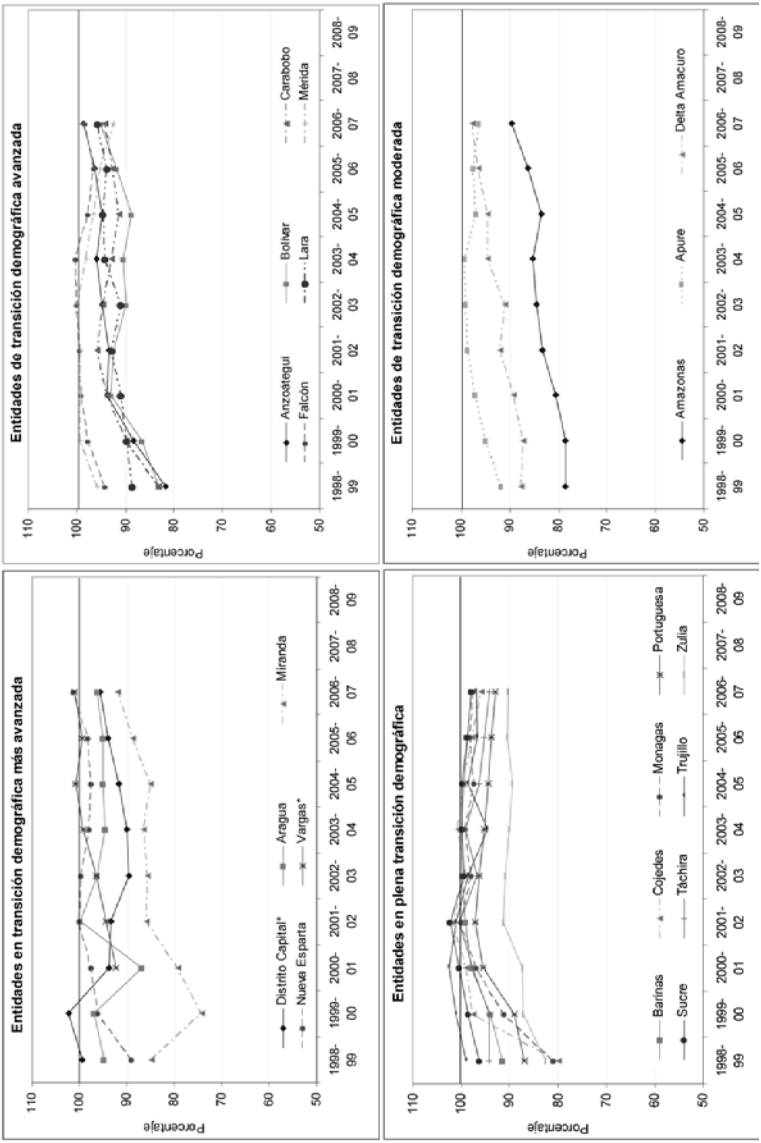
Venezuela. Tasa neta de escolarización primaria. Períodos: 1998-2009.



Fuentes: Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Memoria y Cuenta*. Años varios; INE. *Estimaciones y proyecciones de población basadas en el Censo 2001*. Elaboración propia.

Gráfico 18

Tasa neta de escolarización primaria en entidades federales según la fase de la transición demográfica. Períodos escolares: 1998-2007.



Fuentes: Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Memoria y Cuenta*. Años varios; INE. *Estimaciones y proyecciones de población basadas en el Censo 2001*. Elaboración propia.

Con la finalidad de completar un poco la historia se hizo un ejercicio de simulación para determinar *cuáles entidades federales habrían logrado la meta de la universalización del acceso a la primaria si durante el resto de la década la ME se hubieran mantenido creciendo* de acuerdo al promedio de las tasas de variación observadas en los períodos escolares entre 1998 y el 2006. Puede notarse en el cuadro siguiente que hay un grupo de entidades donde se incluye Nueva Esparta, Vargas, Anzoátegui, Falcón, Barinas, que en el período 2006-2007 ya habían alcanzado una cobertura universal en primaria o estaban muy cerca de lograrlo. Mientras que hay otro grupo de entidades que están ligeramente más alejadas de dicha meta, respecto a las cuales se verificó si alcanzarían a cumplirla en el período 2009-2010 bajo el supuesto señalado. Se estima que Aragua, Miranda, Bolívar, Carabobo, Cojedes y Delta Amacuro podrían haberla logrado si se mantuvieron con una ME creciendo al ritmo promedio observado en años previos. Ese no sería el caso del Distrito Capital donde el cumplimiento de la meta para una reducción más lenta de la ME, ni tampoco de las entidades como Guárico, Mérida, Portuguesa, Sucre, Táchira, Yaracuy, Zulia y otras, donde la ME tendría que haber crecido a un ritmo superior al conocido en el pasado reciente (Ver cuadro 1).

8. Cobertura de la población en edad de cursar la educación media

La evolución de la TNE bien evidencia la expansión que se ha producido en el acceso a la educación media (gráfico 19). A finales de los '90 apenas el 44% de los jóvenes en edad de cursar dicho nivel educativo se encontraban efectivamente incorporados, mientras que para el período 2008-09 esa participación se había incrementado a 64%, quedando entonces a 11 puntos porcentuales de cumplir el compromiso de llegar a la meta de 75%, establecida en el Plan de Acción en Educación para el año 2010 adoptado por los Jefes de Estado en la Cumbre de las Américas (UNESCO, 2003). Esos logros obedecen en alguna medida a mayores oportunidades de acceso a la enseñanza media, aunque también, como señala Bethencourt (2007), hay que considerar los cambios en las formas de evaluación de los aprendizajes y sus efectos sobre la permanencia en los establecimientos educativos.[7] Adicionalmente ha favo-

7 En el caso de la enseñanza media el nuevo reglamento de evaluación contempla que si el 30% o más de los alumnos no aprueba una evaluación parcial final o de lapso, el docente deberá acordar una nueva forma de evaluación no sin antes realizar una actividad remedial para que los

recido la reducción en la tasa de crecimiento de la DPEM, debido a la remodelación etaria que viene experimentando el país a consecuencia de la transición demográfica. Ello significa que cada vez es menor la presión sobre el sistema educativo a ese nivel a causa de un crecimiento menos intenso de la población en edad de cursarlo (12-17 años).

Cuadro 1

Resultados del ejercicio de estimación de la matrícula específica de primaria por entidades federales según la fase de la transición demográfica. Períodos escolares seleccionados.

Fase de la transición demográfica	Entidad Federal	Matrícula 1998-99	Matrícula 2006-07	Matrícula Variación total (abs.)	Matrícula Variación media anual (%)	TNE obs. 2006-07	Simulación 1 (tendencia de crecimiento) Matrícula 2009-10	Simulación 1 Variación total (abs.)	Simulación 1 TNE sim. (2009-10)	Simulación 2 (meta TNE=100%) Matrícula 2009-10	Simulación 2 Tasa promedio de variación(%)	Simulación 2 TNE sim. (2009-10)
Más avanzada	Distrito Capital*	226.524	195.252	-31.272	-1,8	96	186.152	-40.372	93	198.354	-1,2	99
	Aragua	179.275	177.826	-1.449	0,1	96	181.352	2.077	101			
	Miranda	253.920	280.181	26.261	1,4	92	296.541	42.621	102			
	Nueva Esparta	43.420	50.674	7.254	2,0	101						
	Vargas*		36.875	1.572	0,7	101						
Avanzada	Anzoátegui	144.359	178.772	34.413	2,8	99						
	Bolívar	158.393	189.641	31.248	2,3	95	204.000	45.607	109			
	Carabobo	212.634	239.455	26.821	1,6	94	251.886	39.252	102			
	Falcón	101.262	108.800	7.538	0,9	98	111.947	10.685	99			
	Lara	188.545	204.930	16.385	1,1	96	211.780	23.235	98			
	Mérida	94.807	94.353	-454	0,9	93	104.161	9.354	94	110.473	1,4	99
Venezuela		**2.840.189**	**3.125.621**	**285.432**	**1,2**	**95**	**3.243.013**	**402.824**	**97**	**3.345.598**	**1,5**	**100**
Plena transición	Barinas	89.089	101.273	12.184	1,6	98	106.467	17.378	98			
	Cojedes	29.461	37.668	8.207	1,3	96	41.376	11.915	100			
	Guárico	86.422	88.200	1.778	0,4	91	90.066	3.644	89	100.703	1,4	100
	Monagas	83.427	107.933	24.506	3,4	98	120.234	36.807	99			
	Portuguesa	99.035	111.224	12.189	1,5	93	116.609	17.574	95	123.138	2,0	100
	Sucre	114.891	116.320	1.429	0,2	98	116.995	2.104	93	125.416	0,8	100
	Táchira	128.136	130.856	2.720	0,3	94	132.348	4.212	88	150.938	1,5	100
	Trujillo	84.181	85.639	1.458	0,2	97	86.492	2.311	92	93.918	1,0	100
	Yaracuy	69.722	71.933	2.211	0,4	93	72.904	3.182	91	80.366	1,3	100
	Zulia	358.912	408.152	49.240	1,7	90	429.708	70.796	92	470.924	2,5	100
Mode-rada	Amazonas	14.763	19.223	4.460	3,4	89	21.257	6.494	97			
	Apure	61.284	68.101	6.817	1,4	96	71.027	9.743	98			
	Delta Amacuro	17.726	22.340	4.614	2,9	98	24.400	6.674	101			

Fuentes: Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Memoria y Cuenta*. Años varios; INE. *Estimaciones y proyecciones de población basadas en el Censo 2001*. Elaboración propia.

Entre los objetivos de desarrollo del milenio en el ámbito educativo planteados por las Naciones Unidas y adoptados por Venezuela se encuentra que la Meta 3C establece el compromiso de "Asegurar que para el año 2015 se habrá mantenido la tendencia en el crecimiento de la tasa neta de escolaridad en educación media, diversificada y profesional (5,15% interanual)" (República Bolivariana de Venezuela,

estudiantes alcancen el dominio de las competencias. A juicio de Bethencourt "este tipo de disposiciones ha favorecido la permanencia de los alumnos en las escuelas y no se tiene referencia en qué medida este procedimiento está contribuyendo a lograr mejores resultados de aprendizajes" (Bethencourt, 2007).

2004: 42). Ese ritmo de crecimiento del 5% no se mantuvo sostenidamente a lo largo de la década pasada. De haber crecido la matrícula a ese ritmo en forma constante se habría llegado a una TNE de 73%. Tampoco se habría cumplido la meta pero estaríamos más cerca de alcanzarla (cuadro 2).

Se debe recordar aquí que las TNE son estimadas únicamente a partir de las estadísticas sobre los estudiantes matriculados en establecimientos de enseñanza media, no incluyéndose a aquéllos que se han beneficiado de la Misión Ribas. La información sobre los beneficiarios de esta misión que se presenta en la Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación no ofrece la especificidad necesaria para calcular las TNE. Según Bethencourt (2007), las cifras globales de personas involucradas en las misiones educativas podrían estar evidenciando los niveles de exclusión educativa que han existido hasta la fecha, pero también la incapacidad del sistema educativo de atender las necesidades de formación del presente. En ese sentido es incomprensible la ausencia de un plan de evaluación de los resultados de estas misiones educativas.

Respecto a la educación media, la falta de información por entidades federales tampoco ha permitido analizar las tendencias en los niveles de cobertura a lo largo de la década y verificar así el grado de cumplimiento de la meta de 75% (gráfico 18). Del mismo modo para la educación se procedió con un ejercicio de simulación que ha permitido identificar cuáles serían las entidades que habrían alcanzado la meta indicada si hubiesen mantenido la misma intensidad promedio en el crecimiento de la ME observada en períodos anteriores y cuáles entidades federales habrían requerido de un esfuerzo superior de expansión del acceso a la educación media para llegar a esa meta. Siguiendo la misma tendencia promedio de crecimiento, probablemente habrían llegado a la meta entidades avanzadas en su fase de transición demográfica como Aragua, Nueva Esparta, Vargas, Carabobo, Falcón y Mérida; y entidades en plena transición como Barinas, Monagas y Táchira.

En la segunda situación se colocan algunas entidades avanzadas en la transición como Distrito Capital, Miranda, Anzoátegui, Bolívar y Lara. Pero el grupo más numeroso corresponde a entidades en plena transición y en transición moderada como puede notarse en el cuadro 2. Cabe reiterar, como se ha dicho antes, que en esas entidades de transición avanzada ha debido ser menor la presión sobre la oferta educativa en este nivel a causa de la desaceleración del crecimiento de la demanda potencial. Si bien la demografía ha contribuido en el sentido señalado el logro de la meta de 75% en el 2010, habrá dependido de que se hayan efectuado mayores

esfuerzos para incrementar la matrícula. En el grupo más rezagado en la transición, los mayores esfuerzos se requieren para afrontar la creciente demanda potencial con una oferta educativa limitada tomando en cuenta que se trata de entidades que, en general, registran menores índices de bienestar.

Cuadro 2

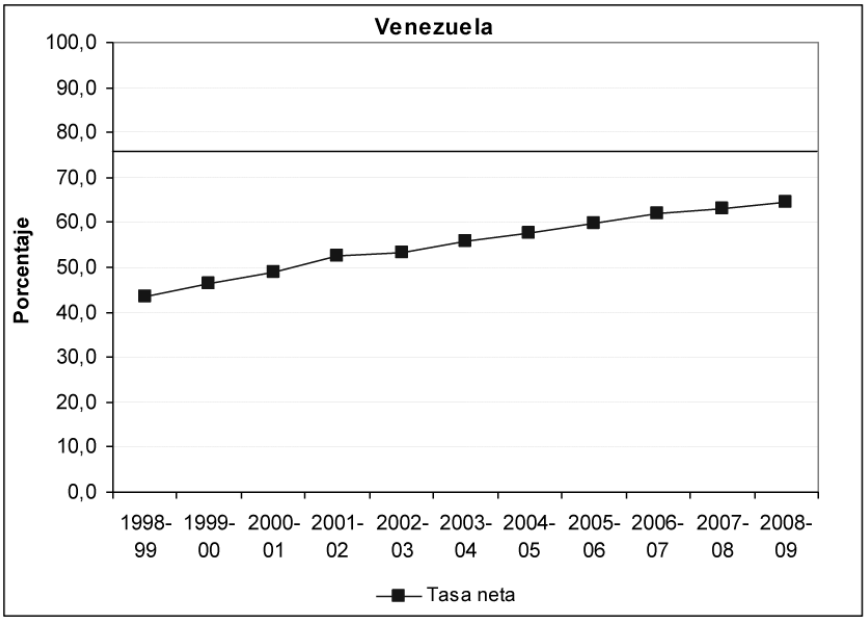
Resultados del ejercicio de estimación de la matrícula específica de secundaria por entidades federales según la fase de la transición demográfica. Períodos escolares seleccionados.

Fase de la transición demográfica	Entidad Federal	Matrícula				TNE obs.	Simulación 1 (tendencia de crecimiento)			Simulación 2 (meta TNE=75%)		
		1998-99	2006-07	Variación total (abs.)	Variación media anual (%)	2006-07	Matrícula 2009-10	Variación total (abs.)	TNE sim. (2009-10)	Matrícula 2009-10	Tasa promedio de variación(%	TNE sim. (2009-10)
Más avanzada	Distrito Capital*	122.769	136.565	13.796	1,4	65	143.052	20.283	72	152.923	2,0	76
	Aragua	98.079	134.113	36.034	4,0	70	151.506	53.427	80			
	Miranda	141.608	191.319	49.711	4,0	61	219.151	77.543	68	245.906	5,1	77
	Nueva Esparta	22.558	33.312	10.754	5,0	66	38.590	16.032	74			
	Vargas*		24.516	5.358	4,2	66	27.861	8.703	78			
Avanzada	Anzoátegui	74.089	110.369	36.280	5,1	62	128.465	54.376	72	134.872	5,6	75
	Bolívar	78.583	122.711	44.128	5,8	61	145.618	67.035	71	155.012	6,4	75
	Carabobo	110.268	173.524	63.256	5,9	66	207.310	97.042	80			
	Falcón	51.736	72.063	20.327	4,2	67	81.710	29.974	75			
	Lara	92.079	131.354	39.275	4,7	62	151.867	59.788	72	160.179	5,2	76
	Mérida	48.150	65.687	17.537	4,0	67	73.929	25.779	77			
Venezuela		**1.322.596**	**2.025.488**	**702.892**	**5,5**	**62**	**2.381.210**	**1.058.614**	**73**	**2.473.789**	**5,9**	**76**
Plena transición	Barinas	37.461	62.985	25.524	6,7	64	76.623	39.162	77			
	Cojedes	14.786	25.008	10.222	4,8	67	24.768	9.982	66	28.790	6,2	77
	Guárico	42.673	56.600	13.927	3,8	61	64.273	21.600	69	70.630	4,7	76
	Monagas	42.169	66.500	24.331	5,9	64	79.001	36.832	77			
	Portuguesa	43.930	68.074	24.144	5,7	60	80.731	36.801	69	88.753	6,6	76
	Sucre	56.118	71.851	15.733	3,1	64	78.893	22.775	70	85.068	3,9	76
	Táchira	68.107	94.222	26.115	4,1	70	106.522	38.415	81			
	Trujillo	42.107	54.532	12.425	3,4	64	60.506	18.399	71	64.708	4,0	76
	Yaracuy	31.817	47.468	15.651	5,2	64	55.465	23.648	74	55.801	5,2	75
	Zulia	186.132	265.100	78.968	4,5	60	303.256	117.124	69	327.976	5,3	75
Mode-rada	Amazonas	6.541	10.793	4.252	6,5	54	13.057	6.516	62	15.614	8,2	75
	Apure	25.405	40.717	15.312	6,1	61	48.652	23.247	71	51.463	6,6	75
	Delta Amacuro	7.845	12.453	4.608	6,0	62	14.861	7.016	71	15.639	6,5	75

Fuentes: Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Memoria y Cuenta*. Años varios; INE. *Estimaciones y proyecciones de población basadas en el Censo 2001*. Elaboración propia.

Gráfico 19

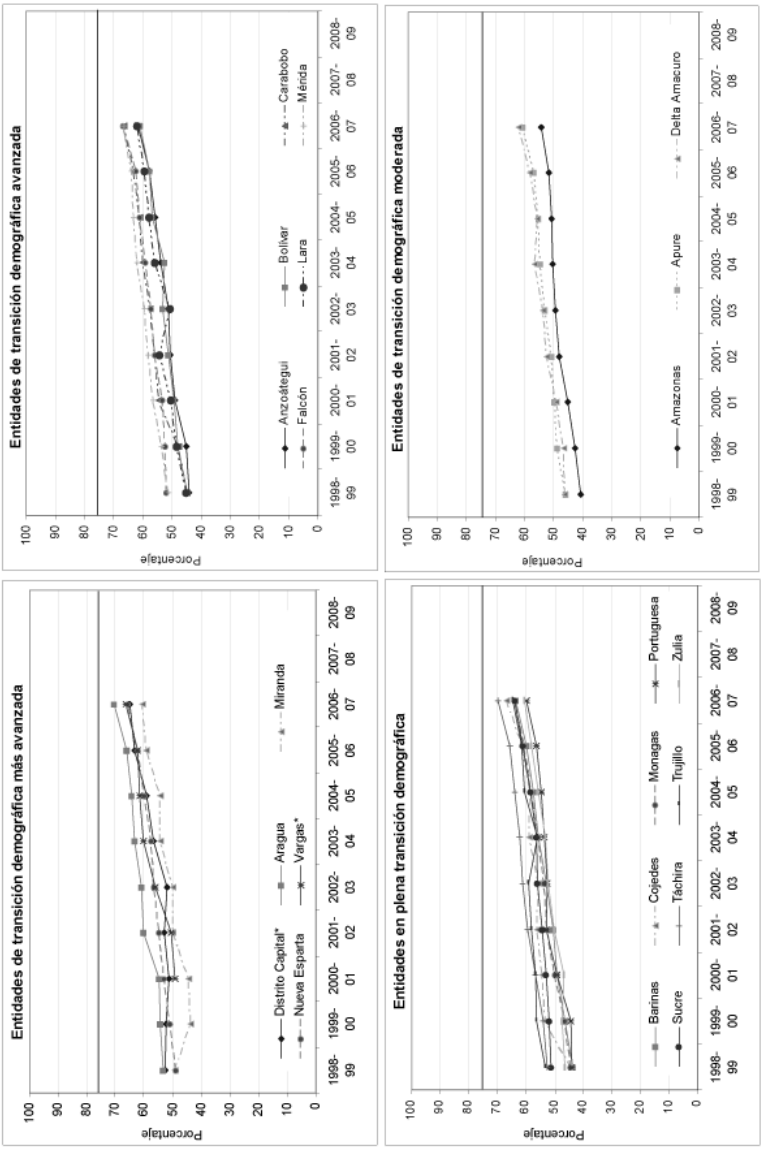
Venezuela. Tasa neta de escolarización primaria. Períodos: 1998-2009.



Fuentes: Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Memoria y Cuenta*. Años varios; INE. *Estimaciones y proyecciones de población basadas en el Censo 2001*. Elaboración propia.

Gráfico 20

Tasa neta de escolarización media por entidades federales según la fase de la transición demográfica. Períodos escolares: 1998-2007.



Fuentes: Ministerio del Poder Popular para la Educación. *Memoria y Cuenta*. Años varios; INE. *Estimaciones y proyecciones de población basadas en el Censo 2001*. Elaboración propia.

9. A modo de reflexión

El impacto positivo del cambio en la estructura demográfica ya está operando con relación a la educación primaria cuya demanda se viene restringiendo en términos relativos y pronto se verá en términos absolutos. El cambio demográfico aunado al esfuerzo que se ha realizado por ampliar el acceso a la enseñanza primaria se ha reflejado en el mejoramiento de los niveles de cobertura, sin embargo, no se ha alcanzado su universalización.

El crecimiento más intenso de la matrícula específica en primaria se produjo durante los períodos escolares de 1999 al 2003, los cuales no correspondieron precisamente con los años de la bonanza petrolera. Por el contrario, en ese lapso, en la mayoría de las entidades federales, la matrícula específica de primaria se contrajo considerablemente. Para escolarizar ese 8% de población de 6 a 11 años que se mantiene fuera de la educación primaria a nivel nacional, habría que identificar mejor las deficiencias en la oferta educativa por entidad federal (e incluso en ámbitos territoriales menores) e investigar mejor los factores condicionantes de la desescolarización en ese grupo etario.

Durante los años que vienen la demanda por educación primaria continuará cayendo y en ese escenario se abre entonces una oportunidad favorable para dirigir mayores esfuerzos hacia el aumento de la cobertura en educación media donde todavía se registra un déficit alto. La programación de esos esfuerzos debe tomar en cuenta las tendencias en la distribución territorial de la demanda potencial de educación media y sus perspectivas futuras.

Las deficiencias de la información a nivel de las entidades federales no ayudan a conocer adecuadamente las tendencias de la demanda potencial y de la cobertura educativa en primaria y en media. Se requiere que exista mayor accesibilidad a las estadísticas producidas por el Ministerio de Educación y que los procesos de elaboración de esta información sean transparentes a los usuarios. También es importante que se conozca el desarrollo de la Misión Ribas, y su impacto eventual sobre el incremento de la cobertura de la población en edad de cursar la educación media. La Misión Ribas probablemente está contribuyendo, en alguna medida, a saldar deudas con generaciones excluidas en el pasado y no llega a tener mayores efectos sobre las nuevas generaciones cuyo acceso, permanencia y rendimiento escolar siguen ligados a los problemas de desempeño del sistema educativo, los cuales continúan esperando soluciones de fondo.

Bibliografía

Bloom, D., Canning, D. y Sevilla, J. (2003), "The demographic dividend: a new perspective on the economic consequences of population change", *RAND Population Matters Program,* N° MR-1274, California;

Bethencourt, M. (2007). "Educación y revolución. Aproximaciones al acontecer educativo venezolano (2000-2007)". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.13, nº 3 (sept.-dic.), pp.143-160

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo de América Latina y el Caribe*, LC/G.2378 (SES.32/14);

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile

Freitez, A. (2003). "La situación demográfica de Venezuela a inicios del tercer milenio", *Temas de Coyuntura* 47, Caracas, IIES-UCAB, pp. 45-92.

Freitez, A. y Di Brienza, M. (2003). "Transición demográfica y cambios en la estructura por edad de la población", *Temas de Coyuntura* 47, Caracas, IIES-UCAB, pp. 93-122.

República Bolivariana de Venezuela (2004), *Cumpliendo las metas del milenio*, Disponible en: http://www.gobiernoenlinea.ve/misc-view/sharedfiles/Metas_Milenio.pdf

UNESCO (2003), *Alcanzando las metas educativas. Informe Regional, Proyecto Regional de Indicadores Educativos*. Disponible en http://www.prie.cl.

Síntesis

Siete perspectivas y siete propuestas educativas

Siete perspectivas

1. Educación de calidad como derecho de todos

La educación de calidad es un bien público y un derecho básico de todos los venezolanos. La Constitución de 1999 la reconoce, en su artículo 102, como "un derecho humano y un deber social fundamental", estableciendo a continuación que "el Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés".

Ello implica que las personas son titulares del derecho; las organizaciones sociales, titulares de responsabilidades; y el Estado, titular de las obligaciones en relación con ese derecho.

Todo ciudadano venezolano tiene el derecho de recibir, desde la etapa maternal hasta el nivel medio –general y técnico– inclusive, según el artículo 103 de la Constitución, una "educación integral de calidad". El Estado está obligado a respetar ese derecho de todos, protegerlo, satisfacerlo y garantizarlo. La responsabilidad de la sociedad es exigir ese derecho para todos y también realizar esfuerzos, conjuntamente con el Estado, para que se alcance.

2. El derecho a la educación de los pobres

No todos los venezolanos tienen las mismas oportunidades de participar de la educación, ni los que participan reciben la misma calidad educativa. Y son los mas pobres los que son sistemáticamente excluidos de esta participación. De hecho, la educación se ha venido convirtiendo en un medio de reafirmar la desigualdad social existente, mediante los varios circuitos educativos, por los que unos afirman sus privilegios sociales y otros reciben una nueva exclusión social. Afirmamos el derecho a la educación de calidad, especialmente para las grandes mayorías empobrecidas y marginadas.

La política pública que se diseñe debe estar dirigida a eliminar el trato discriminatorio que actualmente se da, entre otros, a: A) los habitantes de las zonas rurales y urbano-marginales en las que no existen escuelas o en las que éstas no están ubicadas a una distancia accesible; B) las familias con bajos ingresos económicos que no tienen recursos suficientes para sufragar los costos de la canasta educativa; C) los niños menores de seis años para quienes existe una oferta educativa restringida; D) los jóvenes que egresan de educación primaria y ven restringidas sus oportunidades de completar la educación secundaria por las estrecheces de la oferta educativa; E) los jóvenes que ni estudian ni trabajan; F) los jóvenes y adultos a quienes se exige demostraciones de lealtad política para poder ser beneficiarios de la ayuda económica asociada a las misiones y a quienes no se les ofrecen procesos educativos de calidad en este tipo de programas; G) las personas privadas de libertad; H) los jóvenes que cursan educación secundaria y reciben aprendizajes de baja relevancia, dada la antigüedad de los programas de estudio del nivel y el escamoteo, cada vez mayor, del aprendizaje en aquellas asignaturas a las que no se les asignan profesores.

3. La familia, la sociedad y el Estado, educadores

Las familias educan, las instituciones de la sociedad educan y el Estado promueve, desarrolla y ejerce la rectoría del sistema educativo. Por otra parte, quienes se educan son las personas que viven diversas experiencias de aprendizaje en los ambientes formales, informales y no formales de educación.

La Constitución de 1999 plantea, en el Capítulo V de su Exposición de Motivos, que para asegurar la realización de los derechos sociales se debe desarrollar "la tríada solidaria entre sociedad, familia y Estado". Estos tres actores, lejos de distanciarse y contraponerse, deben apoyarse, exigirse y potenciarse recíprocamente para, entre todos, asegurar el cumplimiento del derecho humano a una educación de calidad para todos y cada uno de los venezolanos.

4. Nuevo rol de la educación formal en la Sociedad del Conocimiento

Vivimos en una nueva civilización desde hace varias décadas: la Sociedad del Conocimiento. Vamos evolucionando de la sociedad de masas a la sociedad en redes;

de unas economías basadas en la posesión de recursos naturales y de capital financiero, a otras cuyos vectores son la información y el conocimiento; de un mundo "ancho, ajeno y lejano" a un mundo que cabe en las potencialidades de un i-Phone.

En esta nueva civilización, la escuela o la educación formal perdió desde hace décadas el rol hegemónico para trasmitir información y modelar valores. La educación formal sigue siendo un espacio necesario, pero ya no puede aislarse, sino imbricarse inteligentemente con el nuevo mundo mediático, digital, informático, que la penetra y condiciona.

En 1994, en Caracas, el 97 por ciento de todos los hogares tenía televisión. Para ese entonces, un adolescente venezolano había tenido, entre los 5 y los 15 años, 9.000 horas acumuladas de actividades escolares (si había ocurrido el milagro que no hubiese perdido días de clase) y 14.600 horas acumuladas frente a la televisión. Para el 2011, en Venezuela existen 9 millones de usuarios de Internet y el 70 por ciento de ellos son personas de los sectores socioeconómicos D y E.

5. El sistema educativo de un Estado federal descentralizado

En el artículo 4 de la Constitución de 1999 se establece meridianamente que "la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado". Por eso, cualquier formulación o reformulación que se asuma del concepto del Estado Docente en clave centralizadora constituye un exabrupto anticonstitucional. Necesitamos un nuevo Estado Docente que promueva, mas bien, tal como reza el artículo 158 de la Constitución, "La descentralización como política nacional". Y ello, como explica ese mismo artículo, para: "profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales".

6. Políticas educativas atendiendo a la evolución demográfica

Según datos del Censo de 1981, el 39,9 por ciento de los venezolanos estaba en el rango etario entre los 0-14 años. Pero las estimaciones preliminares del Censo recientemente realizado en el 2011, indican que apenas tenemos en el rango entre 0-14 años a un 27,2 por ciento de la población total.

Estos datos son muy relevantes porque Venezuela experimentó varias décadas atrás, cuando teníamos un ritmo acelerado de crecimiento poblacional y una alta concentración de la población entre los 0 y los 24 años de edad, una significativa expansión de los servicios educativos. Ahora, y por varias décadas, comenzamos a transitar la etapa del "bono demográfico", que abre una ventana de oportunidades para incrementar la inversión educativa en programas para la atención de los niños entre los 0 y 6 años, segmento poblacional aún fuertemente desatendido; en proyectos para mejorar la calidad de la educación en los distintos niveles del sistema escolar; y en programas de reinserción y capacitación para los adolescentes y jóvenes que están fuera del sistema.

Para planificar políticas con los necesarios matices, pertinentes en una Venezuela descentralizada, habrá que tener en cuenta, por ejemplo, que la Demanda Potencial de Educación Primaria (DPEP), entre los 6-11 años de edad, ha disminuido y continuará disminuyendo en las siete entidades (Distrito Capital, Miranda, Vargas, Aragua, Carabobo, Nueva Esparta y Bolívar) donde se reduce a mayor ritmo la tasa de crecimiento demográfico. De allí que la DPEP en esas entidades se estimó en 1,26 millones de cupos para el año 2000; bajando a 1,18 millones de cupos para el 2010; y con tendencia a reducirse aún mas para el 2020, con 1,13 millones de cupos.

También, en esas mismas siete entidades, la Demanda Potencial de Educación Media (DPEM), entre los 12-17 años de edad, diminuirá de unos 1,26 millones de cupos en el año 2010 a tan solo 1,15 millones de cupos en el 2020. Pero, en cambio, en el resto de las diecisiete entidades territoriales, esa DPEM pasará de unos 2,0 millones de cupos en el 2010 a 2,3 millones de cupos para el 2020.

Esos ejemplos ilustran la tesis de que si bien debemos tener, por supuesto, políticas nacionales en educación, ellas deben experimentar ajustes y matices según las realidades de los distintos estados y municipios.

7. Educación para transformar el país

Necesitamos una profunda transformación de Venezuela para superar la pobreza y producir una sociedad democrática, justa, plural e inclusiva en la que todos tengan verdaderas oportunidades de desarrollar su vida en libertad. La clave para la producción de esa sociedad es –a través de la educación– el mas pleno desarrollo

posible de las cualidades y capacidades de las personas, y por medio de ellas el desarrollo de las instituciones sociales y políticas y de las potencialidades económicas.

Sin embargo, no se trata de una educación para participar mejor en el reparto de una riqueza que ya existe por ser país petrolero, sino de una educación para formar productores de una economía diversificada y próspera y ciudadanos de una sociedad democrática y participativa, que no existen. Con mas de medio país excluido de la educación de calidad, ni las oportunidades de las personas, ni la política, ni la economía, pueden ser equilibradas y deseables.

El derecho a la educación de calidad, en este país fracturado política y socialmente, lo asumimos desde los pobres y su perspectiva. En esta opción, asumida afectiva y efectivamente, se tiene que unir todo el país. Nos proponemos erradicar la pobreza incluyendo a los pobres como sujetos activos del proceso de transformación del país. Para ello, la educación de calidad debe transformar radicalmente la pobre escuela que se ofrece a los pobres. Asumimos el derecho de todos desde los mas excluidos y apostamos a sus capacidades para ser sujetos activos en la producción de la sociedad que queremos.

Siete propuestas

1. Formar con calidad a todos: como personas, ciudadanos y productores

La Constitución de 1999, en su artículo 102, señala que la finalidad de la educación es: "…desarrollar el potencial creativo de cada ser humano para el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social…".

El pleno desarrollo de la personalidad individual implica que el proceso educativo debe favorecer el que cada quien adquiera un realista conocimiento de sus fortalezas, sus debilidades, sus intereses y aficiones; también debe fortalecer su espíritu de libertad, su pensamiento crítico y su creatividad; debe ayudarle a adquirir competencias prácticas para saber comunicar sus razones y sus emociones, para saber interactuar dialogalmente con sus semejantes.

En cuanto a la adquisición del sentido de la ciudadanía, señalamos que el ciudadano no nace como tal, sino se hace a través de la educación, espacio socializador por excelencia. La ciudadanía es el aprendizaje, teórico y práctico, del ejercicio de los derechos y deberes para con los otros integrantes de la sociedad. Es también ciudadanía el respeto, defensa y preservación del ambiente natural y urbanizado. Educar en solidaridad y ciudadanía es educar con el sentido de un nosotros inclusivo, en el que la realización del yo asume la realización de los otros y la defensa de sus derechos.

Para formar el ciudadano productivo se debe promover: la adquisición de conocimientos científicos y de habilidades instrumentales; la familiaridad con las tecnologías de la información y comunicación; los conocimientos sobre el funcionamiento de empresas y cooperativas; la práctica en la preparación y gestión de proyectos; el desarrollo de una convicción sobre la imposibilidad de lograr los fines que se desean si no se aplican con disciplina los medios necesarios para lograrlos.

En fin, se trata de educar para humanizar. Una educación humanizadora es aquella que forma la integralidad de la persona, potenciando el desarrollo pleno de todas sus dimensiones; la que promueve su individualidad y su pertinencia socio-cultural, favoreciendo la apropiación y construcción personal y colectiva de conocimientos, actitudes y habilidades; la que capacita para mejorar la vida personal y la de la comunidad, comprometiendo a las personas en la construcción de una sociedad mas justa y humana.

2. Un currículum centrado en valores y competencias

Los diseños curriculares que hemos tenido desde hace décadas en Venezuela han pecado de recargados, intelectualistas, complicados y dispersos. Necesitamos currículos nuevos, para todos los niveles del sistema educativo. Deben ser de fácil comprensión para educadores, estudiantes y padres. Deben deslastrarse del exceso inútil de contenidos y de florituras teórico-metodológicas a la moda. Un currículum útil será aquel que esté muy bien centrado en competencias básicas y en valores que se pretendan desarrollar.

No existe el estudiante promedio. Existen múltiples sub grupos y millones de distintos aprendices. El currículum básico nacional debe ser flexible. Ha de concentrarse en las competencias y valores que se estimen indispensables para todos. A partir de esa base, en los espacios regionales se deben enfatizar las actividades vocacionales y la formación laboral pertinente. Similarmente, en cada institución educativa se deben incorporar, mediante los proyectos de aula y de plantel, los centros de interés de la comunidad y, muy especialmente, los de los estudiantes.

El currículum debe tender hacia lo interdisciplinario, integrando los contenidos de disciplinas afines en áreas de aprendizaje. Y, sobre todo, debe ser experiencial, ubicando al aprendiz como actor del proceso y a las experiencias como medio necesario para la adquisición de competencias y valores.

¿Qué competencias? En primer lugar, la de aprender a aprender con autonomía y consistencia, basada en la capacidad de pensar e investigar. Luego, el dominio de todos los saberes básicos de las ciencias sociales y naturales que vayan tipificando la cultura general que deben proporcionar la educación primaria y la educación media. Y el entrenamiento en el manejo de algunas tecnologías específicas como formación laboral que todo egresado del nivel medio debe tener.

En cuanto a los valores, sostenemos que deben vivirse y reflexionarse para poder incorporarlos a los esquemas habituales de comportamiento de cada quien. Cuando una persona se apropia en verdad de determinados valores, lo demuestra a través de sus actitudes. La formación del ser humano no puede limitarse al plano de las competencias científicas y tecnológicas. Debe abarcar las dimensiones espiritual, ética y estética. Hay muchos valores. Proponemos como principales los de libertad-responsabilidad, solidaridad, espíritu democrático y emprendimiento.

Libertad-responsabilidad: este binomio supone la capacidad de atreverse a tomar decisiones personales; de elegir con conciencia de la existencia de los marcos ético, legal y social, asumiendo la responsabilidad por las consecuencias de las decisiones tomadas. Igualmente, implica la capacidad de actuar con autonomía sin perjudicar a los demás.

Solidaridad: es la sensibilidad ante el sufrimiento humano y la discriminación; la disposición a buscar la justicia y la equidad para todos; la generosidad para con los mas débiles y vulnerables; la comprensión de los otros y el compromiso con proyectos comunes.

Espíritu democrático: resume la disposición a buscar el bien común; la convicción sobre la igualdad de derechos y deberes de todos los ciudadanos; el respeto a las diferencias y la aceptación de la diversidad; la práctica del diálogo, la deliberación y la negociación para alcanzar consensos; el rechazo a los fundamentalismos extremistas, a los abusos y a la violencia.

Emprendimiento: entendemos el trabajo como la actividad transformadora que realiza el ser humano, generadora de satisfacciones personales y de progreso social. Se debe propiciar la valoración de la iniciativa personal, la honestidad, la perseverancia y la búsqueda de la excelencia en el desempeño de actividades laborales de cualquier tipo. También aprender a captar el carácter educativo de todo trabajo y la calidad de trabajo de todo estudio realizado con disciplina, método y búsqueda de metas.

3. Una educación que capacite para el trabajo productivo

Se necesita modificar el cariz pseudo intelectualista de los estudios secundarios. Hay que incluir, desde el primer hasta el último año de educación media, tanto el área formativa de "Trabajo, economía y producción" como sistemáticas experien-

cias de trabajo en distintas actividades comunitarias, sociales y económicas. Se deberían sustituir las obsoletas y equívocas menciones de Ciencias y Humanidades por las de Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, pero dotando a cada una de ellas de una formación laboral específica en una especialidad, a realizar mediante pasantías –acordadas en convenios– en empresas públicas y privadas.

Todo adolescente, como manda la Constitución, debe culminar el nivel de educación media. Y cada uno de ellos, además de adquirir una formación cultural básica, deberá vivir experiencias de trabajo –a lo largo de cinco años, si cursa la educación media general o en seis años, si cursa la educación media técnica– tanto en organizaciones comunitarias y sociales como en empresas agrícolas, industriales o de servicios.

Adicionalmente a la capacitación laboral que debería introducirse masivamente en la educación media, hay que crear un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, integrado por el Estado, las empresas, los trabajadores organizados y las instituciones, con el fin de propulsar y coordinar una muy variada gama de políticas y acciones para la capacitación laboral, asegurándole un financiamiento consistente y una dirección compartida. Esas políticas hay que dirigirlas a varios sectores, a saber: los jóvenes que ni estudian ni trabajan; los trabajadores activos, empleados en empresas públicas y privadas; los emprendedores; los adultos desempleados.

Este Sistema debe instrumentar procesos de planificación estratégica, en concordancia con las políticas de desarrollo del país, tomando en cuenta la oferta y demanda laborales. También se debe crear un modelo que establezca estándares de competencias laborales, para orientar los procesos formativos y crear un itinerario con escalas de formación técnica, en oficios y también de nivel profesional.

Los distintos centros de formación técnica –tales como el INCE, INVECAPI, la otrora denominada Misión Vuelvan Caras, entre otros– podrían irse convirtiendo también en centros de producción de bienes y/o servicios, para hacer así mas realista la formación que impartan. En todo caso, debe procurarse una integración cada vez mayor entre tales centros de formación técnica y las empresas públicas y privadas. Todas las experiencias y ensayos en este campo que hayamos tenido o tengamos en el país, deben ser evaluadas –como el programa "Cada empresa una escuela" o las experiencias de los centros de "desarrollo endógeno"– para aprender de sus aciertos y errores.

4. Educadores valorados y evaluados con justicia

Debemos tener como propósitos: promover el justo reconocimiento del valor social de los educadores, asegurando las condiciones necesarias para su desempeño eficaz y de calidad; incrementar de manera sostenida el ingreso de los mejores talentos a las carreras de educación; equilibrar la oferta de personal docente calificado con el perfil de la demanda del sistema; desarrollar una carrera laboral que promueva a los educadores a partir de la evaluación de la calidad de sus desempeño. Entre muchas medidas a tomar para alcanzar esos propósitos, destacamos las siguientes:

Promulgar el Estatuto de la Carrera Docente. Establecer que tanto el ingreso como el ascenso de los educadores debe hacerse por concursos y mediante evaluación de los desempeños. Los docentes deben laborar a tiempo completo en un solo plantel. Hay que establecer un único escalafón salarial para todos los docentes del Subsistema de Educación Básica, con retribuciones competitivas, en ningún caso inferiores a los de otros grupos profesionales. También se debe garantizar una jubilación atractiva a todos los educadores, tanto del servicio oficial como del privado y comunitario, mediante el establecimiento de un Fondo Nacional de Jubilaciones, alimentado por los aportes de los trabajadores, del Estado y de las organizaciones empleadoras, privadas y comunitarias.

Estimular la autonomía profesional y el compromiso de los educadores en la gestión del proceso de enseñanza-aprendizaje y de los proyectos institucionales. Evaluar permanentemente el desempeño profesional del educador y, en función de sus logros en el rendimiento de sus estudiantes, recompensarlo con bonos salariales. Crear premios anuales a las mejores prácticas pedagógicas que hayan mejorado la calidad de la educación.

Revisar y reformar las formación de pregrado de los educadores para hacerla mas pertinente a un currículum interdisciplinario centrado en valores y competencias. Vincular la formación continua de los educadores en servicio a procesos de mejora de los resultados académicos de los centros educativos donde laboren. Establecer una política de acuerdos del Ejecutivo Nacional con las instituciones formadoras de educadores, para revisar y actualizar sus currículos y elaborar nuevos programas masivos de educación permanente de los docentes en servicio. Como parte de esos acuerdos, se deben realizar diagnósticos y estudios prospectivos sobre asuntos medulares, tales como: la oferta y demanda de educadores que requiere el sistema;

la relación entre el desempeño de los educadores y el rendimiento estudiantil; los perfiles profesionales teóricos y reales.

Para la educación superior, se requiere volver a hacer competitiva y estimulante la labor del profesor universitario, modificando los magros salarios que se fueron imponiendo desde hace dos décadas. Pero para estimular la productividad de los profesores, hay que ir hacia la heterologación de los salarios. Se podrían establecer dos escalafones distintos para las actividades de enseñanza y las de investigación, permitiendo que cada quien se dedique a una u otra, o a las dos.

5. Nueva gerencia para las escuelas, liceos y universidades

El sistema educativo se ocupa de millones de estudiantes. Pero los procesos educativos tienen lugar en miles de centros escolares y en aulas donde se establece una relación bilateral entre un docente y decenas de estudiantes. En ese sentido, el éxito o el fracaso de la acción educativa de una sociedad se definen en cada escuela. Lo decisivo, entonces, es contar en cada una con un director y un equipo pedagógico empeñados en lograr la excelencia. Porque la experiencia enseña que en toda escuela eficaz hay un buen director coordinando y estimulando a su equipo de educadores.

Por ello, es indispensable para elevar la calidad de nuestra educación crear un Programa Nacional de Formación de Directores, preparados para administrar el presupuesto y el personal escolar, para cuidar la dotación y, sobre todo, para ejercer la gerencia pedagógica y encaminar al equipo docente hacia el logro de objetivos académicos muy concretos y medibles. También debe ser capaz de estimular a los padres y a la comunidad educativa a coadyuvar en los procesos formativos.

Este Programa comprendería, además de la formación de directores de los centros, también la de funcionarios públicos de los ámbitos locales, regionales y nacional para que acompañen, apoyen, orienten y evalúen a los equipos pedagógicos de cada institución.

Se debe realizar una selección transparente de los profesionales que demuestren las condiciones mas idóneas –en cuanto lo intelectual, lo ético y en cuanto a su capacidad de liderazgo– para ejercer como directores de planteles escolares. Naturalmente, se debe dar un cambio de óptica y ofrecerles una prima por cargo que sea verdaderamente muy atractiva, con incentivos adicionales en función del rendimiento académico de los estudiantes de sus centros.

El diseño de la descentralización debe ser consistente con la necesidad de fortalecer la acción de las escuelas y apoyar la gestión de sus directores. Cada plantel debe gozar de ciertos grados de autonomía en los asuntos administrativos y pedagógicos teniendo, entre otras competencias, las de: elaborar y aprobar el Proyecto Pedagógico del Plantel; seleccionar, contratar y remover al personal requerido en la institución, en el marco de los lineamientos establecidos en los ámbitos nacional y regional.

Los procesos educativos deben evaluarse mediante distintos mecanismos de rendición de cuentas y ha de establecerse –para dictar los parámetros de esas rendiciones de cuentas y para realizar investigaciones sobre el rendimiento de las instituciones, de los docentes y de los estudiantes– un Instituto Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación. Los resultados de tales evaluaciones se difundirán para generar aprendizajes en los actores de las comunidades educativas.

En cuanto a la educación superior, se postula la necesaria división de funciones de gobierno al interior de las instituciones, estableciéndose organismos colegiados diferentes para atender por separado las tareas normativas, ejecutivas y jurisdiccionales. También será necesario, en cuanto a los órganos ejecutivos, desconcentrar muchas de las competencias para, por ejemplo, deslastrar a los Consejos Universitarios de la engorrosa tarea de aprobar la contratación de todos los docentes de la institución, traspasando esa competencia al ámbito de los Consejos de Escuela o equivalentes.

6. Un sistema educativo descentralizado, articulado al entorno digital y las redes sociales

La descentralización educativa es un mandato constitucional y un nuevo modelo gerencial que debe incrementar la eficacia, la calidad y la equidad, además de la participación democrática. Pero sería un error promover una descentralización masiva, homogénea y de ritmos uniformes para todas las entidades político-territoriales y todos los órganos subnacionales. Algunas competencias podrían transferirse simultáneamente, otras deberán esperar que algunos estados o municipios estén en condiciones de recibirlas. Habrá que saber combinar trayectorias rápidas, intermedias y lentas como también diferenciadas según las realidades de los órganos subnacionales.

Eso sí, la descentralización básica debe comenzar en los planteles por lo que habrán de delimitarse ciertas nuevas competencias en materia de su organización y funcionamiento, basadas en un modelo de gestión autónoma. También, en el otro extremo, deben quedar delimitadas todas las competencias derivadas del principio de la rectoría indeclinable que sobre el sistema educativo deben ejercer los dos ministerios responsables de los procesos educativos. Postulamos un Ministerio del Subsistema de Educación Básica sin escuelas, que se encargue de establecer los marcos curriculares, de evaluar la calidad del sistema y de supervisar las actividades educativas de las gobernaciones, alcaldías y entes privados. Progresivamente, todos los centros educativos oficiales del nivel inicial deben pasar a la responsabilidad de las alcaldías y todos los centros oficiales que impartan educación primaria y media deben ser gerenciados por las gobernaciones de los estados. Desde luego, las transferencias de responsabilidades y competencias deben ir aparejadas con el traspaso fluido de los recursos financieros correspondientes tanto a gobernaciones como a alcaldías. Todos los entes involucrados en la gestión educativa deben periódicamente rendir cuentas a la sociedad y al Estado.

Postulamos un Ministerio del Subsistema de Educación Superior que no pretenda arrogarse atribuciones propias de las instituciones del Subsistema, las cuales deben regirse por el principio de la autonomía responsable. Esas instituciones de educación superior, deben vincularse mas entre sí y con las organizaciones de su entorno. Podrían crearse Consejos Regionales de Educación Superior donde tengan participación la diversidad de instituciones de este Subsistema y también los representantes de gobernaciones, alcaldías, organismos empresariales y sindicales, amén de otras instituciones culturales y sociales de la región.

Las instituciones educativas, desde el preescolar hasta los postgrados, deben estar conscientemente inmersas en el entorno digital. La escuela, del nivel que sea, cada vez será menos el lugar donde se vaya a recibir clases y cada vez mas será el espacio donde se vaya a dialogar con los condiscípulos y con los docentes sobre lo aprendido en los entornos virtuales. Todo estudiante, del nivel que sea, debe disponer de una computadora personal, equivalente en esta etapa civilizatoria al cuaderno y al lápiz del pasado. Todos los centros educativos deben interconectarse en redes digitales.

Debemos avanzar hacia un modelo de escuelas dialogantes, de escuelas concebidas como espacios y tiempos de encuentro. En ellas debe operar un diálogo

de todos los saberes. Debe realizarse una imbricación sistémica entre la educación que se realiza en los espacios educativos formales, no formales e informales. Las organizaciones educativas deben conectarse –con sentido común y respetando el propósito pedagógico primordial- con las redes de organizaciones sociales y con las organizaciones económicas productoras de bienes y servicios. Hay que avanzar en la dirección de las ciudades y sociedades educadoras.

7. Financiamiento educativo prioritario, equitativo, eficiente

Sostenemos que el financiamiento educativo debe ser realmente prioritario en el presupuesto estatal. Y dentro de él, ha de dársele mucha mayor atención a la inversión en una educación inicial, primaria y media de calidad para todos, esto es, según la LOE de 2009, al Subsistema de Educación Básica. Hay que pasar de la retórica a los hechos: la magra cifra de 2.263 dólares anuales que invierte el Estado venezolano en promedio por cada estudiante de este Subsistema, debe ascender prontamente al menos a un promedio de 4.000 dólares anuales y de allí debe, progresivamente, irse incrementando. Ese aumento sustancial debe utilizarse en varias direcciones, entre las cuales: A) incrementar el salario de los educadores para hacer atractiva y competitiva la profesión. En concreto, un Docente I debería devengar mensualmente al menos tres veces el salario mínimo nacional y los aumentos progresivos deben llevar a que el Docente VI devengue mensualmente al menos lo mismo que un general; B) otorgar becas e incentivos a estudiantes para que cursen la formación docente en las áreas de matemáticas, ciencias naturales y otras, en las cuales existe un claro déficit de docentes especializados; C) el Estado debe garantizar la existencia y dotación adecuada de bibliotecas, laboratorios, talleres de educación técnica y equipamientos informáticos en los centros educativos; D) financiar proyectos de mejoramiento de la calidad pedagógica en escuelas y liceos; E) apoyar financieramente a centros educativos comunitarios sin fines de lucro, bajo la modalidad de cooperativas, asociaciones civiles o fundaciones promovidas por padres, vecinos, docentes, organizaciones sociales y religiosas.

Ahora bien, el financiamiento del Estado no puede reducirse solo al Subsistema de Educación Básica. También es una prioridad para el país el fomento de la investigación en áreas estratégicas y la formación de profesionales y líderes con la máxima calidad. Para financiar el Subsistema de Educación Superior, el Estado no puede ser el único responsable. Por eso se propone que las empresas productivas del

sector público y privado contribuyan de manera significativa con varias necesidades del Subsistema, entre otras: el desarrollo de la planta física y el equipamiento de las instituciones, amén del financiamiento de proyectos de investigación que éstas generen y de postgrados y cursos de perfeccionamiento para su personal. Ese financiamiento puede ser debidamente canalizado a través de una Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Investigación (LOCTI) reformada, para volver a sus positivos criterios y parámetros originales. Y también los profesionales egresados de las universidades públicas deben contribuir con el financiamiento de las mismas, mediante la creación de un "Impuesto de solidaridad intergeneracional". Ese impuesto equivaldría al uno por ciento del salario percibido por tales profesionales durante el ejercicio de su vida laboral.

Por otra parte, también será necesario transformar ciertos rasgos del vetusto modelo laboral-gerencial de las universidades para disminuir grandemente despilfarros e ineficiencias en el uso de los recursos financieros. Entre otras medidas, proponemos: A) establecer sistemas obligatorios de evaluación y acreditación de los programas de las instituciones del Subsistema; B) las universidades y el resto de las instituciones del subsistema deben funcionar integradas en redes regionales, sin desmedro de sus autonomías, para optimizar el uso de sus recursos físicos, financieros y humanos; C) los salarios de los docentes e investigadores deben incrementarse, para volver a generar y estabilizar generaciones académicas de relevo. En concreto, el profesor Instructor debería devengar al menos el equivalente a cuatro salarios mínimos y el profesor Titular debería devengar al menos diez salarios mínimos. Pero los salarios no deben establecerse solo en función de los denominados "tiempos de permanencia", sino en función de precisas y permanentes evaluaciones del desempeño de las tareas de enseñanza-aprendizaje, extensión y gerencia y de la evaluación de los productos de las tareas de investigación; D) el tiempo de trabajo necesario para alcanzar la jubilación de los profesores e investigadores universitarios debería alargarse hasta los 35 años de servicio; E) se debe extraer del presupuesto de las instituciones el rubro del pago del personal pasivo, creando un sistema nacional de pago y un Fondo Nacional de Jubilaciones que garantice el cumplimiento de una política de jubilaciones y los derechos de los trabajadores.

Este libro se terminó de imprimir
en Caracas
en el mes de febrero de 2012
en los talleres de Impresos Miniprés, C.A.