

VENEZUELA: UNA APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL GOBIERNO DE HUGO CHÁVEZ (1999-2012)¹

VENEZUELA: AN APPROACH TO EDUCATIONAL POLICY OF THE HUGO CHÁVEZ GOVERNMENT (1999-2012)

Xavier VALENTE ADARME²

RESUMEN: El ascenso al poder de Hugo Chávez y su *proyecto bolivariano*, representó para Venezuela el inicio de una etapa de constantes transformaciones en todos los órdenes de la vida nacional. El ámbito de la educación no ha estado exento de estos procesos de cambio orientados por la búsqueda de compatibilizar el sistema educativo con los valores propios del modelo político emergente. En tal sentido, el presente ensayo tiene como propósito realizar un breve balance de los avances en materia educativa registrados en el periodo 1999-2012, a partir de la identificación de las fortalezas y debilidades de las políticas desarrolladas y de los desafíos que enfrenta el Estado venezolano de cara al futuro en cuanto a la satisfacción de este derecho humano. Si bien se analiza información documental y estadística sobre el periodo en estudio, también se apelará a la revisión histórica de algunos procesos sociopolíticos relevantes, con la finalidad de brindar una mirada contextualizada de la situación actual.

PALABRAS CLAVE: educación; políticas educativas; Venezuela; Hugo Chávez.

INTRODUCCIÓN

El estudio de las políticas públicas del sector educación es un área de conocimiento que despierta cada vez mayor interés entre investigadores, activistas e incluso servidores públicos. Ello ha sido motivado, principalmente, por la relevancia del hecho educativo en cuanto a sus amplias repercusiones en otras dimensiones claves del desarrollo (DEHAYS, 2012). Es así como en la actualidad la educación no sólo es vista como el tradicional elemento básico de la formación de talento humano, sino fundamentalmente, como derecho humano y generador de capacidades.

Hoy día, existe cierto consenso en que la educación es también un instrumento para reducir las desigualdades sociales, en especial, a partir de los retos que plantean fenómenos relativamente recientes como la globalización y el uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información (GONZÁLEZ, 2011). De tal modo que es innegable el efecto de las condiciones educativas de la población sobre otras variables de índole social, económica y demográfica, tales como, la inserción laboral, el acceso a la salud, la participación ciudadana, entre otros.

¹ El autor quisiera expresar su agradecimiento a la socióloga Patricia Flores Barrios por sus comentarios y recomendaciones sobre versiones preliminares de este documento, conservando la responsabilidad por los errores, omisiones y perspectivas aquí expresadas.

² Sociólogo por la Universidad Central de Venezuela, 2007. Certificado de Estudios Avanzados en Análisis Demográfico para el Desarrollo, Universidad Católica Andrés Bello, 2011. Tesis de la Maestría en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social del Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela. E-mail: xaviervalente@gmail.com.

En el caso venezolano, especialmente desde los inicios de la etapa democrática (post-1958), la expansión de la cobertura de los servicios educativos fue un objetivo del proyecto político hegemónico a partir del cual se alcanzaron importantes logros, especialmente en sus inicios (GONZÁLEZ, 2011). Desde una mirada retrospectiva, es posible apreciar, aunque con distintas intensidades a lo largo del periodo, una tendencia creciente en la escolaridad, cónsona con el proceso de modernización que protagonizó la sociedad venezolana en aquellos años.

En 1999, con la llegada al poder del *proyecto bolivariano*³, se impulsó un proceso constituyente que derivó en la aprobación, vía referéndum popular, de una nueva Carta Magna. Dicha Constitución Política hace énfasis en dos aspectos importantes: por un lado, el desarrollo de una extensa gama de derechos humanos, especialmente, aquellos de naturaleza social y cultural; y por el otro, ratificó el papel del Estado (en corresponsabilidad con la sociedad) como garante del bienestar colectivo, fundamentado en principios como la progresividad y la no discriminación.

Tomando en cuenta los efectos sobre el sector educación de la crisis económica que vivió el país en la década de los noventa del siglo pasado, fue ampliado el objetivo de la universalización en el acceso al sistema educativo. Sin embargo, incluso en el presente, son diversos los retos que enfrenta el Estado venezolano a fin de garantizar el respeto, protección y cumplimiento del derecho humano a la educación. En ese contexto, la actual política social presenta innovaciones que confluyen con el modelo tradicional generando cambios y discontinuidades; una situación que se hace aún más palpable en sectores de larga trayectoria institucional como la educación.

Si bien es posible identificar avances en la política educativa desde la promulgación del nuevo texto constitucional, aún persisten déficits que deben ser atendidos. En ese orden de ideas, el propósito de este ensayo es realizar un breve balance de los avances en materia educativa en el periodo 1999-2012⁴, identificando las fortalezas y debilidades de las políticas implementadas y los desafíos que enfrenta el Estado venezolano de cara al futuro en cuanto a la satisfacción de este derecho. Como es lógico, por la limitada extensión de este documento se realizará una mirada panorámica de los temas abordados, antes que un detallado y profundo análisis.

³ En el transcurso del documento se hará énfasis en la idea de *proyecto bolivariano* (o *revolución bolivariana*) como visión o tendencia político-ideológica asociada al movimiento liderado por Hugo Chávez. Es importante destacar que a lo largo de los años es posible observar algunos cambios en los fundamentos ideológicos del proyecto político. Inicialmente, las concepciones de Estado y mercado estaban más cercanas a las propuestas socialdemócratas afines a la denominada tercera vía o la transformación del capitalismo (CAMEJO, 2002). Ya en 2005, en el marco del V Foro Social Mundial de Porto Alegre, el entonces Presidente Chávez propone el inicio del debate sobre una alternativa venezolana al socialismo del siglo XXI. No obstante, a pesar de estos cambios, una constante en el tiempo fue la fusión del pensamiento de Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora (conocido como el árbol de las tres raíces) que sustentó desde sus primeros años al Movimiento Bolivariano Revolucionario MBR-200.

⁴ Aunque Hugo Chávez se mantuvo como Jefe de Estado y de Gobierno de manera continua entre 1999 y 2012 (a excepción de los días 11 y 12 de abril de 2002, como consecuencia de un fallido Golpe de Estado), en estricto sentido, este lapso corresponde a tres periodos presidenciales.

En cuanto a la estructura del documento, se encuentra organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se esbozan algunas precisiones históricas sobre la trayectoria de la política social y la educación en el país. Se ha considerado imprescindible describir algunos antecedentes, como mecanismo para contextualizar la realidad actual; seguidamente, es desarrollada una aproximación conceptual, desde el marco legal del país, a las principales características tanto del derecho a la educación como del sistema educativo (con énfasis en el subsistema de educación básica). El tercer apartado está dedicado a una reflexión sobre los principales programas sociales implementados en el área educativa en los últimos años, algunos son de vieja data y otros más novedosos, tales como las *Misiones Sociales*, las cuales constituyen un elemento innovador y distintivo de la política social del periodo analizado. Posteriormente, se explora la situación de la educación en los últimos años a través de la revisión de una selección de indicadores sociales básicos. Para concluir, se presentan algunas consideraciones finales y las referencias bibliográficas.

EDUCACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA: ALGUNAS PRECISIONES HISTÓRICAS

El estudio de la educación en Venezuela remite al análisis del papel que, en tanto hecho social, ha ocupado en las distintas etapas de la historia contemporánea. Desde el punto de vista discursivo e incluso, constitucional, ha estado presente de manera continua, aunque ello no signifique un tratamiento uniforme y privilegiado a lo largo del tiempo. De tal manera que el propósito de esta sección es, básicamente, recorrer de manera sucinta, los cambios y continuidades de la política social, en general, y de la educación, en particular.

EL IDEAL REPUBLICANO DE LA EDUCACIÓN Y EL LARGO SIGLO XIX

En Venezuela, en correspondencia con la tradición occidental, la educación ha sido considerada como un valor republicano de carácter fundamental. Son notables las referencias a la educación que ilustres personajes como Simón Bolívar legaron con su pensamiento. Reconocidas frases como “un pueblo ignorante es un instrumento ciego de su propia destrucción” y “moral y luces son nuestras primeras necesidades”⁵, evidencian un temprano interés por reconocer la importancia de la educación en la conformación de una república libre e independiente. Para el año 1830, una vez separado el país de la Gran Colombia, se promulga una Constitución que establece la promoción de la educación pública como deber del Estado, a través de las Provincias (DUPLÁ, 2010).

Durante las primeras décadas de vida republicana fue prácticamente imposible que las Provincias cumplieran con su obligación de promover la educación, motivado

⁵ Fragmentos del Discurso ante el *Congreso de Angostura* del 15 de febrero de 1819.

fundamentalmente a la escasez de recursos económicos y los constantes conflictos internos. La Constitución de 1864, estableció que la obligación de garantizar la educación correspondería al Estado Nacional, razón por la cual, en 1870, el entonces Presidente, General Antonio Guzmán Blanco, emite el *Decreto de Instrucción Pública Gratuita y Obligatoria*. Este instrumento legal, si bien se limitaba a la escuela primaria elemental, es decir, los primeros cuatro años, ha sido considerado no sólo como un impulso hacia la paulatina reorganización y expansión de la educación, sino también, como el nacimiento del Estado docente en Venezuela (DUPLÁ, 2010).

También durante los periodos presidenciales de Guzmán Blanco se crearon las denominadas *Escuelas Normales* para la formación de los maestros que se encargarían de la educación primaria. En el plano institucional, el 24 mayo de 1881, se crea el Ministerio de Instrucción Pública, hoy día (tras diversas transformaciones) denominado Ministerio del Poder Popular para la Educación.

En 1908, se instaura una de las más largas y cruentas dictaduras que ha sufrido el país desde su fundación como república independiente. Esta etapa coincide con la explotación comercial del petróleo, el cual se convierte en el principal producto de exportación y fuente de ingresos de la hacienda pública nacional. En cuanto a la situación educativa, al finalizar la dictadura del General Juan Vicente Gómez en 1935, el analfabetismo rondaba el 80%. En 1911, se diagnosticó que las escuelas eran inadecuadas e insuficientes y el personal docente contaba con poca preparación (VISO, 1999). Tal como señaló el célebre ensayista e historiador Mariano Picón Salas: con el fin de la dictadura gomecista comienza apenas el siglo XX en Venezuela.

LA EDUCACIÓN COMO COMPONENTE DEL MODELO DE DESARROLLO Y DEL ESTADO SOCIAL

Desde 1936, se inicia un proceso de modernización del país basado en la acción del Estado como principal agente económico. El objetivo fue la promoción de un modelo de desarrollo en función de la naturaleza minero-extractiva de su principal actividad económica (VISO, 1999). De manera progresiva, se fue configurando un modelo basado en el desarrollo de una forma particular de capitalismo. Nos referimos al denominado capitalismo rentístico (BAPTISTA, 1997) cuya premisa era la intervención económica de la institución estatal como mecanismo de redistribución de la renta petrolera.

Durante el gobierno del General Eleazar López Contreras, por primera vez se emprenden acciones estatales sistemáticas con el objeto de mejorar la calidad de vida de la población. En el área educativa, en 1936 se crea el Instituto Pedagógico Nacional, transformado posteriormente en la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, y cuyo objetivo fue la formación y/o perfeccionamiento del profesorado para la enseñanza

normalista y secundaria, así como también la investigación científica sobre los problemas de la educación venezolana (DUPLÁ, 2010).

La importancia de esta etapa histórica es innegable. Por una parte, representa el inicio de la intervención del Estado en el área educativa de manera organizada en términos institucionales y, sistemática, es decir, sobre la base de conocimientos sólidos derivados de la investigación de la realidad que se enfrentaba; y por la otra, consolida al Estado como principal promotor del desarrollo nacional.

En el periodo 1948-1958, una nueva dictadura militar asume el gobierno. La tesis del Estado docente se ve disminuida, entre otras cosas, por una merma en la capacidad del movimiento magisterial, producto de la persecución política y el exilio de algunos de sus líderes. Esto generó una disminución en el impulso a algunos programas educativos, mientras que de manera simultánea se promovían condiciones para la ampliación de la educación privada, en especial, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación de 1955.

La llegada de la democracia en 1958 significó, en términos generales, una expansión de la cobertura de los servicios educativos. La educación constituía la base de un nuevo modelo político y económico, en tanto, mecanismo de defensa de la democracia y, también como fundamento para el desarrollo de las capacidades técnicas necesarias para el avance hacia una economía industrializada (DUPLÁ, 2010). En cuanto a este último aspecto, se crea en 1959, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), transformado en 2008 en Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES), como parte de una red de formación extra-escolar orientada a la formación de la fuerza de trabajo. En sus inicios, a través del Programa Nacional de Aprendizaje ofreció cursos de formación en oficios a jóvenes que luego vinculaba al sector productivo mediante la figura de aprendices (GONZÁLEZ y LACRUZ, 2008).

En 1980, se promulga una nueva Ley Orgánica de Educación, la cual recoge las reformas realizadas a través de distintos decretos y resoluciones. Establece los niveles (preescolar, básica, media diversificada y profesional y superior) y modalidades del sistema escolar (educación especial, para las artes, militar, formación de ministros de culto, adultos y extraescolar) (DUPLÁ, 2010). Con ello la obligatoriedad de la educación alcanzaba hasta la educación básica.

LOS COSTOS SOCIALES DE LA CRISIS Y LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO MODELO

El agotamiento del modelo de desarrollo basado en la redistribución de la renta petrolera trajo como consecuencia una crisis económica con consecuencias negativas en las condiciones de vida de la población al incrementar de manera significativa el desempleo, la pobreza y por ende, la exclusión social.

A fines de la década de 1980, la situación obligó al Ejecutivo Nacional a negociar un refinanciamiento de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) mediante la firma una carta de intención en la cual el Estado venezolano se comprometía a disminuir su radio de influencia en la economía mediante un conjunto de medidas fundamentadas en el denominado *Consenso de Washington*.

En 1989, luego del anuncio de las medidas de ajuste, que incluían el aumento de las tarifas de algunos servicios públicos, se produce una explosión social (con innumerables pérdida materiales y decenas de muertes) como manifestación de la crisis que se avizoraba desde años anteriores. Tanto el desmejoramiento de la capacidad de consumo de los hogares venezolanos como las frustraciones asociadas a la crisis del sistema socioeconómico potenciaron este evento conocido como el *Caracazo*. Esta respuesta espontánea de la población, impidió la profundización de las medidas propuestas, no sin antes desplegarse una fuerte represión policial y militar del Estado.

En el plano de la política social, se desarrollan dos tipos diferenciados de acciones: una de naturaleza estructural y permanente, en el que se encuentran las redes de atención pública tradicional, que sufrieron los embates de la crisis económica en términos de la calidad de los servicios prestados. La segunda, de corte compensatorio, sería focalizada hacia la atención de los grupos sociales más vulnerables ante los efectos sociales de la crisis y, por tanto, sería transitoria (GONZÁLEZ y LACRUZ, 2008). Paralelamente, se inicia un proceso parcial e inconcluso de descentralización, mediante el cual se transferían competencias a los gobiernos regionales y municipales en áreas como la salud y la educación.

Algunos programas compensatorios estaban orientados a garantizar la permanencia en el sistema educativo de la población infantil y juvenil de los estratos sociales más afectados por la crisis, en tanto servían de complemento a la política tradicional. En tal sentido, se implementó la dotación de uniformes y útiles escolares, la beca alimentaria (para aumentar el ingreso del hogar y la calidad de la nutrición de los niños y niñas en edad escolar) y, por último, los comedores escolares y otras atenciones de tipo alimentaria. Los problemas institucionales asociados a la ejecución de éstos programas (duplicidad de esfuerzos, poca integración, ausencia de visión de largo plazo, carácter accesorio, límites a la participación), hicieron que, en general, la política no pudiera compensar a tiempo el impacto negativo del ajuste (GONZÁLEZ y LACRUZ, 2008) y se acentuara la crisis. En el caso educativo, esta situación representó el deterioro de algunos indicadores, como se verá más adelante.

EL LARGO CAMINO HACIA LA EDUCACIÓN BOLIVARIANA

Una vez iniciado el gobierno en 1999, una de las primeras acciones de Hugo Chávez fue la eliminación del cobro de matrícula en las escuelas y liceos públicos, como intento para disminuir la exclusión escolar. De igual modo, algunos programas sociales compensatorios del anterior gobierno y que se encontraban vinculados al proceso educativo fueron parcialmente reformados, manteniéndose incluso hasta la actualidad, aunque con otras denominaciones y lógicas de funcionamiento.

Desde entonces la política educativa ha sido un campo de confrontación en el cual los intentos de transformación propuestos por el Ejecutivo Nacional han sido progresivamente dilatados como consecuencia de las reacciones y movilizaciones de quienes se oponen a cambios en el sistema educativo, ante el riesgo de una posible ideologización de la educación. De tal modo que, la relación entre un sector de la sociedad civil y el gobierno, puede calificarse como tensa, conflictiva y marcada por la polarización social y la intolerancia. Algunos de los episodios más relevantes se mencionan a continuación (DUPLÁ, 2008, 15-25):

1. En octubre de 1999, se hace público un borrador del Proyecto Educativo Nacional (PEN). Este documento fue criticado por, supuestamente, contener principios ideológicos marxistas. Fue inicialmente descartado, pero contiene algunos de los elementos conceptuales básicos de la política educativa del gobierno de Hugo Chávez, por ejemplo, la escuela como centro del quehacer comunitario, el método de proyectos y la flexibilización curricular, entre otros aspectos.
2. En octubre de 2000, se promulga el Decreto 1.011 en el que se estableció una reforma del Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente con la finalidad de incorporar la figura del *Supervisor Itinerante Nacional*. El instrumento legal establecía en su artículo 1º, que “si el informe final de la supervisión integral de cada plantel así lo recomienda, éste se intervendrá y podrá suspenderse a todos o a algunos de los miembros del cuerpo directivo, caso en el cual se designará el personal directivo interino correspondiente”. El articulado generó preocupación en razón de varios aspectos: a) no se estableció explícitamente el concurso como mecanismo de selección de estos nuevos supervisores y las credenciales mínimas requeridas se corresponden con supervisores de un nivel jerárquico inferior; b) la supervisión era vista como un proceso que incentivaba acciones punitivas; y c) no se establecían garantías ante una posible arbitrariedad o excesos en la supervisión. Luego de importantes manifestaciones de rechazo, no fue implementado.
3. En marzo de 2005, se presenta un proyecto de modificación de la Resolución del Ministerio de Educación n. 751 (1986) denominada Régimen Complementario sobre la Organización y Funcionamiento de la Comunidad Educativa. En 2010, nuevamente se plantea una posible modificación de la resolución con la finalidad de

sustituir la Comunidad Educativa por el Consejo del Poder Popular Escolar. Ambos planteamientos fueron rechazadas y no se implementaron.

4. Desde septiembre de 2005, el gobierno nacional regula el cobro de la matrícula educativa en los planteles privados, al establecer anualmente el porcentaje máximo de aumento.
5. En septiembre de 2007, se presenta el Currículo Nacional Bolivariano, el cual contemplaba un nuevo diseño programático para los distintos niveles educativos. Fue criticado por el sesgo ideológico hacia las ideas de Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora. En 2009, se informa que no sería implementado.
6. En 2009, fue promulgada una nueva Ley Orgánica de Educación. A inicios de 2001, dos proyectos fueron presentados ante la Asamblea Nacional, uno proveniente de la Comisión de Educación del órgano legislativo, y otro diseñado por algunas organizaciones vinculadas a la educación. En agosto de 2001, se aprueba un proyecto que combina las ideas básicas de ambas propuestas pero, meses más tarde el Presidente Chávez, se manifiesta en contra del proyecto de Ley. En 2009, se retoma la discusión de la Ley y es sancionada rápidamente. La forma apresurada en que fue debatida por el Poder Legislativo, implicó la ausencia de la consulta pública prevista en la Constitución. Un dato importante es que el proyecto de 2001 estaba constituido por 147 artículos mientras que el aprobado en 2009, solo tiene 56 artículos, dejando en leyes ordinarias algunos aspectos que debió regular. No obstante, a la fecha, cuatro años después, ninguno de los otros instrumentos jurídicos han sido promulgados, dejando un importante vacío legislativo y una oportunidad perdida para desarrollar cabalmente el marco legal del derecho a la educación.
7. El 16 octubre de 2012, es publicada la Resolución del Ministerio del Poder Popular para la Educación n. 058, que establece la normativa y procedimiento para el funcionamiento del Consejo Educativo, el cual tiene como propósito democratizar la gestión escolar mediante la participación activa de los actores claves del proceso educativo. Sin embargo, ha encontrado el rechazo de varios sectores que consideran que el carácter ejecutivo que se otorga al Consejo Educativo implicará que las decisiones pedagógicas y administrativas no serán materia exclusiva del personal docente y directivo.

A nuestro juicio, la sociedad venezolana ha tenido tradicionalmente una alta valoración hacia el proceso educativo y la escuela como institución. De hecho, en otras áreas del sector social se han implementado reformas aún más profundas, sin que hayan generado la reacción que se produce en cuanto el tema educativo. Se observó líneas arriba que algunas iniciativas del gobierno han sido descartadas como consecuencia de la presión social y el costo político de su aplicación.

Uno de los temas más recurrentes del debate, es la posible ideologización y la construcción de un pensamiento único en las aulas⁶. Sobre el particular, se debe recordar que la escuela, así como la familia y los medios de comunicación, e incluso la iglesia, son agentes de socialización. En tal sentido, entendemos que los sistemas educativos están fundamentados en un planteamiento ideológico dominante de manera tácita o explícita. Esto no significa necesariamente la inexistencia o supresión de otros puntos de vista o corrientes de pensamiento.

Desde la perspectiva marxista, la escuela reproduce la ideología de la clase dominante. Y evidentemente, el sistema educativo venezolano en cuanto a sus conceptos y contenidos refleja hasta cierto punto la cosmovisión de los líderes del régimen *puntofijista*, es decir, de la etapa histórica previa a la llegada al poder de la denominada *revolución bolivariana*. No en vano, el proceso de transformación societal que plantea la transición al socialismo en Venezuela, requiere el desarrollo de unos nuevos valores que, en parte, sólo pueden ser aprehendidos y reproducidos en el sistema escolar⁷. Desde esta óptica, es comprensible el interés por desarrollar en la escuela los principios que sustentan el *proyecto bolivariano*, a través de algunos énfasis particulares, sin que ello conlleve a un cambio total del currículo, lo cual sería impráctico desde todo punto de vista.

Con estas reflexiones se busca superar la idea de una falsa neutralidad valorativa asociada a la educación, llevando la discusión a un plano argumentativo más transparente, entendiendo las cargas axiológicas de cada actor social. El reto en este aspecto es claro, en tanto se debe incentivar, desde las instancias de gobierno, la participación informada y el diálogo franco sobre la base del respeto a las diferencias y de este modo avanzar en la reforma del sistema educativo en función a los nuevos retos que enfrentan las sociedades actuales y los desafíos que plantea la Constitución de 1999 en cuanto a la equidad y calidad educativa.

LA EDUCACIÓN COMO OBLIGACIÓN DEL ESTADO

En Venezuela, la educación es una obligación estatal prevista en el marco legal vigente, en tanto constituye “[...] un continuo humano localizado, territorializado que atiende los procesos de enseñanza y aprendizaje como unidad compleja de naturaleza

⁶ El ex Ministro de Educación Aristóbulo Istúriz, reflexiona en torno al papel de la escuela en el proceso de socialización política y asegura, que los sectores opositores: “admiten, sí, la socialización política en tanto ésta sea realizada de modo privado, desde los valores e intereses individuales y corporativos. Si no es así, entonces se acusa al Estado de querer ‘politizar’, de ‘ideologizar’ a los niños y jóvenes. [...] De acuerdo con lo anterior, la conveniente y necesaria socialización política no es adoctrinamiento partidista, como se repite de modo falaz en los medios de información para asustar a los padres y representantes, para inducirlos, mediante el miedo irracional, a una actitud contraria a la nueva Ley Orgánica de Educación” (ISTÚRIZ, 2006, XV).

⁷ “Tenemos que transitar de un Estado de democracia representativa a un Estado de plena democracia social que no se agote en el Estado de derecho; ese tránsito es la revolución bolivariana y socialista que nos proponemos. Ese modelo de sociedad requiere de un ciudadano formado en el espíritu de la igualdad, la colaboración, la solidaridad, la corresponsabilidad; y todo ello se tiene que traducir en los programas de estudio de los diversos niveles y modalidades del sistema escolar” (ISTÚRIZ, 2006, p. XVIII).

humana total e integral, correspondiendo sus niveles y modalidades a los momentos del desarrollo propio de cada edad” (MED, 2004a, 31). Es, por tanto, un derecho fundamental que requiere para su satisfacción de acciones del Estado que apunten a garantizar su cumplimiento.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999)

El artículo 102 de la Constitución Nacional establece que la educación es un derecho humano y por tanto, debe ser gratuita y obligatoria. Como consecuencia se ordena al Estado la responsabilidad de asumir la educación como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad.

De igual manera, se establece que

[...] toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades [...] La educación es obligatoria [...]. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario. [...] La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo. (VENEZUELA, 1999, art. 103).

LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN (2009)

La actual Ley Orgánica de Educación viene a actualizar el marco normativo, promulgado en 1980. Si bien el Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación (1986), fue objeto de una reforma parcial en 1999, la revisión de la norma constituía una deuda legislativa aún por saldar. En el nuevo marco legal se definen el sistema educativo como un conjunto orgánico y estructurado formado por subsistemas, niveles y modalidades (art. 24). Los subsistemas y niveles son los siguientes (art. 25):

- a) Subsistema de educación básica:
 - a. Nivel de educación inicial:
 - i. Etapa maternal (de 0 a 2 años)
 - ii. Etapa preescolar (de 3 a 5 años)
 - b. Nivel de educación primaria (seis grados) (de 6 a 11 años)
 - c. Nivel de educación media (de 12 a 16 años)
 - i. Educación media general (cinco años)
 - ii. Educación media técnica (seis años)
- b) Subsistema de educación universitaria:

- a. Nivel de pregrado
- b. Nivel de post-grado

Entre las principales innovaciones y características que presenta la Ley de 2009, resaltan las siguientes (PROVEA, 2009, p. 86-87; RBV, 2010, p. 38):

- a) “Reconoce la educación como derecho humano y la responsabilidad del Estado como su garante”;
- b) “Los fines de la educación son acordes a los principios de derechos humanos”;
- c) “Reconoce el derecho a la participación de familias, particulares y comunidad en la realización del derecho”;
- d) “Reconoce el derecho de las familias a la educación religiosa según sus propias convicciones, pero de acuerdo con normas mínimas establecidas por el Estado”.
- e) “Reconoce el derecho a los particulares de fundar y administrar instituciones educativas bajo la supervisión del Estado”;
- f) “Se establecen varios de los derechos humanos del cuerpo docente, tales como, el ingreso a la carrera docente en condiciones de igualdad, por mérito y sin injerencia partidista, estabilidad en el cargo, jubilación y condiciones materiales dignas”.
- g) “Reconoce la educación intercultural e intercultural bilingüe”;
- h) “Se contempla expresamente el derecho a la educación de personas con necesidades especiales, privadas de libertad y adolescentes en el Sistema Penal de Responsabilidad”;
- i) “Reconoce el derecho a la participación de los estudiantes y señala una forma de organización estudiantil”;
- j) “Incorpora la educación inicial como nivel dentro del subsistema educativo, agrupándolo en una sola etapa”;
- k) “Se garantiza el funcionamiento de las Misiones educativas en sus distintas modalidades”;
- l) “Ratifica el derecho del Estado a intervenir en la organización de la educación del país, y orientarla según su doctrina política” (Estado docente).

No existen dudas sobre la imperiosa necesidad en torno a la revisión de los planteamientos de la Ley de 1980, especialmente, de cara a los conceptos y alcances establecidos en el nuevo texto constitucional (DUPLÁ, 2010). Sin embargo, la manera

en que fue resuelta su aprobación generó una serie de dudas y aspectos controversiales algunos de los cuales se reseñan a continuación (PROVEA, 2009, p. 87): a) “algunas consideraciones podrían dar lugar al desconocimiento del derecho a huelga, uno de los derechos humanos de los docentes”; b) “tampoco se reconoce expresamente el derecho a la negociación colectiva”; c) “no se reconoce expresamente la libertad de cátedra en todos los ámbitos educativos”; y d) “algunas ambigüedades que podrían prestarse a una aplicación arbitraria de la Ley”.

El análisis de los puntos positivos y negativos de la nueva Ley Orgánica de Educación, evidencia que cada sector de la polarizada sociedad venezolana observa su contenido desde una posición particular, que omite lo bueno y lo malo según sea el caso. A nuestro juicio, son dos los aspectos más preocupantes dentro del proceso de elaboración, discusión y aprobación de la Ley. En primer lugar, es evidente la existencia de un proyecto político hegemónico con deseos legítimos de transformar algunos elementos del sistema educativo. De tal manera que si se reconoce que las leyes tienen un contenido subjetivo en tanto expresión de determinados valores sociales dominantes, es lógico pensar que esta Ley Orgánica de Educación no será la excepción. Lo que dificulta su abordaje es lo poco claro y explícito del alcance y contenido de algunos de los valores que propone e impulsa. En ese contexto, son comprensibles las dudas y el temor, infundadas o no, que generan en algunos sectores las propuestas de reforma. Consideramos que la única manera de dilucidar y aclarar los principios que orientan cada propuesta es a través de la generación de mecanismos de diálogo entre sectores con diferentes maneras de pensar que permitan construir una visión compartida sobre la educación que queremos.

En segundo lugar, la utilización de la Ley como un mero instrumento de estructuración del sistema educativo, más que como una ocasión para generar un amplio debate nacional sobre los temas que más inquietan a la ciudadanía y demás actores involucrados. Experiencias positivas recientes tales como la consulta nacional sobre la reforma policial que conllevó a una propuesta de Ley de Policía Nacional, muestran que con capacidades técnicas y sobre todo, con voluntad política, es posible, no sin antes saldar diversos obstáculos institucionales, avanzar hacia la construcción de soluciones sólidas y de largo plazo.

Sin embargo, aunque es sumamente positivo que la Ley no quebranta ninguna disposición nacional o internacional sobre la materia, una vez más, el inmediatez no permitió desarrollar con detalle el derecho a la educación en correspondencia con los componentes normativos establecidos en la Observación n° 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se alega que dichos aspectos se incorporarán en las leyes de cada subsector, lo cual restaría el carácter orgánico de sus disposiciones, por tratarse de leyes de menor jerarquía.

Por último, entendemos que la aprobación es sólo un paso más hacia una transformación que requiere de elementos de distinta naturaleza. Lo más importante de la Ley es su concreción, es decir, pasar de lo formal a lo real, por lo que en ese sentido se tendrá que evaluar su desempeño con posterioridad.

PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES EN EL SECTOR EDUCACIÓN

La política social del gobierno de Hugo Chávez registró importantes variaciones a lo largo del tiempo. Las redes que tradicionalmente han prestado servicios sociales se han mantenido en funcionamiento (aunque con variados intentos de reforma institucional) y las nuevas estrategias (tales como las *Misiones Sociales*, desde 2003) han servido de complemento a la política ya establecida, sin que ello represente un desmantelamiento de las estructuras convencionales que durante décadas han sido la base de la acción social del Estado (APONTE; MAINGON, 2010).

LAS MISIONES SOCIALES

En medio de la crisis política del periodo 2001-2004⁸, surgen las *Misiones Sociales* no sólo como estrategias masivas de inclusión social (favorecidas por el incremento de los ingresos fiscales petroleros) sino también como mecanismo para incrementar la popularidad del gobierno de cara al referendo revocatorio de 2004⁹.

El Gobierno venezolano define las *Misiones* “[...] como programas sociales establecidos para satisfacer derechos sociales garantizados en la Constitución [...] y en los tratados Internacionales suscritos por la República”. Estos programas “[...] nacieron para atender urgentísimos problemas sociales que años de gobiernos adeco-copeyanos dejaron como saldo [...]; sorteando las trabas y mecanismos burocráticos con las que las anteriores cúpulas dirigentes habían dejado minado el Estado” (SEGUNDA VICEPRESIDENCIA PARA EL ÁREA SOCIAL, 2013, p. 13).

Sin intención de exhaustividad, se describen a continuación algunas de las principales características de estos nuevos programas sociales conocidos como *Misiones* (VALENTE, 2007; GONZÁLEZ; LACRUZ, 2008):

⁸ Los primeros signos de la crisis pueden identificarse en las protestas que se generaron a partir de la promulgación en diciembre de 2001 de 49 decretos-ley vía habilitante, entre los cuales, la Ley de Tierras y la Ley de Hidrocarburos, destacan como algunas de las más polémicas. Días más tarde, el descontento de algunos sectores conllevó a la realización de un primer paro nacional. Un punto álgido de la conflictividad se alcanzó en abril de 2002 cuando, luego de un segundo paro se produjo el derrocamiento momentáneo del entonces Presidente Hugo Chávez y su restitución en el poder en sólo 48 horas. Entre diciembre de 2002 y febrero de 2003 se lleva a cabo el denominado “paro petrolero”, con consecuencias negativas para la economía del país. El desenlace de esta situación se genera con la victoria oficialista en el referéndum revocatorio de 2004.

⁹ En el marco del Taller de Alto Nivel “El Nuevo Mapa Estratégico”, el Presidente Hugo Chávez señaló que: “en 2003 me dieron una noticia bomba: si el referéndum fuera ahorita (sic), usted lo perdería [...] Fue entonces cuando empezamos a trabajar con las misiones y empecé a pedirle apoyo a Fidel” (MINCI, 2004, p. 48).

1. Reivindican al Estado como principal gestor y promotor de las políticas sociales;
2. Constituyen un esfuerzo importante por incluir a sectores sin acceso a las redes tradicionales de atención social;
3. Redefinen el mapa de actores que hacen vida en el ámbito social: unos actores se fortalecen (las organizaciones sociales de base), otros reducen su influencia (las organizaciones de la sociedad civil tales como las asociaciones civiles que gestionaban programas sociales); algunos se incorporan (el sector militar) y por último, están los que salen del juego (los organismos multilaterales);
4. Contemplan decisiones centralizadas con escasa articulación interinstitucional;
5. Generan paralelismos y duplicidades institucionales a causa de las dificultades institucionales encontradas y a la improvisación con la que inicialmente se implementaron;
6. Gestionan parte de sus recursos fuera del presupuesto ordinario y de la organización formal de los ministerios. Más recientemente empezaron a estar organizadas bajo la figura de las fundaciones y otras fórmulas jurídicas, que le permitían estar adscritas (aunque con bastante autonomía) a los diversos ministerios que componen el Gabinete Ejecutivo;
7. Elimina la concepción tradicional de la focalización o selectividad, dotándole de un sentido más amplio, como elemento que garantiza la equidad al servir de complemento de la política universal.

En términos del impacto positivos que estas estrategias han tenido sobre la población es posible destacar las siguientes dimensiones (D'ELIA, 2006, p. 206): a) *social*, por la búsqueda de la inclusión e igualdad social; b) *política*: con el fortalecimiento de la democracia participativa y protagónica; c) *institucional*: por los cambios en la visión del Estado y en el papel de las instituciones, y d) *cultural*, por el cambio en los valores, identidades y comportamientos.

LAS MISIONES EDUCATIVAS

Dentro del conjunto de *Misiones Sociales*, existen algunas vinculadas al tema educativo. Específicamente con relación al subsistema de educación básica fueron creadas dos *Misiones*, a saber: *Robinson y Ribas*. A diferencia de otras de carácter estructural, las de naturaleza educativa se suponían coyunturales en tanto, lograran reducir la inequidad existente. Sin embargo, aún se encuentran en funcionamiento.

MISIÓN ROBINSON¹⁰

En junio de 2003, se da inicio a la *Misión Robinson* bajo la denominación de Plan nacional extraordinario de alfabetización Simón Rodríguez. En septiembre de ese mismo año se pone en marcha la segunda fase de la *Misión Robinson* como Plan extraordinario de prosecución educativa al sexto grado (D'ELIA, 2006).

La *Misión Robinson* ha desarrollado tres fases: a) *Misión Robinson I*: cuyo objetivo consiste en reducir los niveles de analfabetismo, a través del uso del método cubano “Yo sí puedo”, el cual consiste, básicamente, en la asociación de los números (elemento conocido) con las letras (elemento desconocido); b) *Misión Robinson II*, creada como continuidad para los egresados de la primera fase y promueve la culminación de la educación primaria. La metodología empleada, basada en la anterior, se denominó “Yo sí puedo seguir”; y c) *Misión Robinson III*, la cual surge en septiembre de 2006, con el propósito de estimular el hábito de la lectura a través de los “círculos de trabajo y estudio”. Las Misiones *Robinson I y II* emplean recursos audiovisuales, folletos o cartillas y el apoyo de algún facilitador. Desde el punto de vista institucional, en marzo de 2004 se crea la Fundación Misión Robinson (D'ELIA, 2006).

Resumiendo, algunas de las fortalezas del programa son las siguientes (SANJUÁN, 2009, p. 155-156): a) “hacer de la alfabetización una prioridad nacional de incorporación democrática de todos los venezolanos a su realización personal y al acceso al saber universal”; b) “si bien Venezuela contaba con una tasa de analfabetismo que podría considerarse residual (7%), la Misión Robinson logra en un plazo de tiempo corto (1 año y 5 meses) alfabetizar a 1.482.543 personas, bajando la tasa a 4%, cifra que según criterios de la Unesco califica al país como una nación que ha eliminado el analfabetismo”; c) “iniciativa con gran penetración en barrios de las principales ciudades del país, así como en zonas rurales. Los programas de alfabetización van hasta las comunidades sin circunscribirse a escuelas o instituciones educativas exclusivamente”; d) “posibilidades de participación desde una perspectiva solidaria por medio de la figura del facilitador”; e) “transferencias importantes de recursos financieros a sectores pobres por medio de la figura de las becas y pago a facilitadores”.

En cuanto a las debilidades detectadas se puede mencionar que a) “no existen procedimientos para diagnosticar y evaluar la situación de los participantes al momento de su ingreso, por lo que hacen homogéneas realidades muy dispares bajo el rótulo de analfabetismo”; b) “no existen procesos de evaluación que permitan identificar el nivel de manejo de sus conocimientos, capacidades y destrezas”; c) “parte de una definición dicotómica, dejando por fuera particularidades del analfabetismo funcional y los

¹⁰ Llamada así en honor al educador Simón Rodríguez, conocido durante su exilio bajo el pseudónimo de Samuel Robinson. Fue junto a Andrés Bello, maestro de El Libertador Simón Bolívar.

aspectos desarrollados más recientemente que promulgan por la noción de competencias de alfabetización”. (SANJUÁN, 2009, p. 155-156).

MISIÓN RIBAS¹¹

La *Misión Ribas* fue creada en noviembre de 2003 como “Plan Extraordinario Misión José Félix Ribas”. En agosto de 2004 se establece la Fundación Misión Ribas. Esta institución tendrá la particularidad de no estar adscrita al Ministerio de Educación y Deportes sino al Ministerio de Energía y Minas (hoy día, Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería). El objetivo del programa es ofrecer formación en educación media. Según el censo inicial, se registraron 1.412.167 personas que no habían culminado el bachillerado.

La *Misión Ribas* emplea como metodología de enseñanza la combinación del recurso audiovisual (tele-clases), con el apoyo de un facilitador y folletos impresos. El plan de estudio consiste en dos niveles y cuatro semestres, cada uno de los cuales contempla un total de 225 horas (GONZÁLEZ; LACRUZ, 2008).

El nivel educativo que aborda la *Misión Ribas* ha sido tradicionalmente uno de los que ha recibido menor atención. Según estimaciones de algunos especialistas se hace necesario construir al menos 5.000 liceos para atender a la población estudiantil que demanda la educación media. De hecho, como se verá más adelante, a pesar de los esfuerzos, la escolaridad en la educación media se encuentra muy por debajo de la educación básica. Esta debe continuar siendo un área prioritaria para el Estado en los próximos años, en especial con los cambios que se están presentando en la estructura de la población venezolana.

Algunas de las fortalezas del programa son las siguientes (SANJUÁN, 2009, p. 156-157): a) “el número de graduados a la fecha ha dado una amplia favorabilidad entre la población como mecanismo idóneo de inserción social”; b) “llega a sectores excluidos como indígenas y los más pobres del país”; c) “consta de una estrategia de funcionamiento flexible que permite una amplia cobertura”; y d) “desarrolla una política de incentivos a través de las becas asignadas”.

En cuanto a las debilidades detectadas se puede mencionar (SANJUÁN, 2009, p. 156-157): a) “perversión en el mecanismo de asignación de la beca, por lo que lejos de facilitar la incorporación de quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, termina constituyéndose en sí misma el motivo de ingreso a la misión, y cuando no se obtiene, el motivo de abandono”; b) “bajo nivel en la formación de los facilitadores con

¹¹ Debe su nombre al General José Félix Ribas, prócer de la independencia y vencedor en la batalla de La Victoria, hecho ocurrido el 12 de febrero en 1814. Hizo frente a las tropas realistas con jóvenes estudiantes y seminaristas, sin experiencia militar, que reclutó para esa tarea ante la escasez de tropas. Desde 1947, el 12 de febrero de cada año se celebra el Día de la Juventud.

su impacto negativo en términos de calidad”; c) “casos de corrupción en la asignación y manejo de recursos”; d) “el diseño dispone de un único facilitador para todas las materias a impartir, lo que revela un componente de homogenización que no ha impactado positivamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje”.

Las *Misiones Educativas*, también han generado dudas en cuanto a la conformación de un circuito cerrado para el estudio que va desde *Robinson I* hasta la *Misión Sucre* (diseñada para la inclusión de la población a la educación universitaria) (MUNDÓ, 2009). En cuanto a la información estadística sobre las *Misiones*, la misma tiende a ser escasa, poco oportuna y en ocasiones divergente, al existir en algunos casos, más de una institución produciendo y publicando datos que no siempre coinciden. Destaca la inexistencia de un sistema único de información que integre los datos de toda la población beneficiara de los programas sociales, generándose dificultades no sólo para el monitoreo y la evaluación de la política, sino también para la asignación de ayudas económicas.

No es posible cerrar este espacio sin reconocer que las *Misiones Sociales* como conjunto son experiencias que, tras una etapa importantes éxitos, especialmente en las áreas de salud y alimentación, han iniciado un declive que exige una revisión detallada, especialmente, en aquellas que por su naturaleza ya atendieron la problemática para la que fueron creadas¹² o se presentan dificultades para alcanzar los objetivos para los cuales se diseñaron.

Las *Misiones* han dado voz a un sector de la población que se mantuvo excluido y por tanto, pueden seguir siendo un espacio que fortalezca la equidad de la política tradicional. Creemos que en la medida en que se integren completamente a los sistemas públicos existentes será posible una mayor cobertura y sostenibilidad, siempre y cuando también se garantice el fortalecimiento de los programas e instituciones convencionales. De ese modo se podrá evitar la fragmentación de la acción social del Estado y avanzar hacia la conformación de un sistema educativo que priorice no sólo la cantidad (en donde todavía existen desafíos), es decir, la matrícula, sino también la calidad de la educación brindada.

PROYECTOS BANDERA EN MATERIA EDUCATIVA

Las *Misiones Sociales* son, una parte de la política social, no la totalidad. Por tal razón, es importante mencionar brevemente, las principales acciones llevadas a cabo

¹² El caso más emblemático corresponde a la *Misión Robinson I*, tomando en cuenta las cifras oficiales que indican una reducción importante del analfabetismo, es de suponer que su razón de ser institucional ya fue cumplida y que por lo tanto, debe desaparecer como fundación autónoma y volver a ser parte de la Dirección de Educación de adultos del Ministerio del Poder Popular para la Educación.

por el gobierno de Hugo Chávez en materia educativa dentro del ámbito escolar, que complementan los servicios educativos tradicionales:

1. Simoncitos: brindan atención integral de niños y niñas de cero a cinco años. Contempla los siguientes espacios: a) *centros de atención convencional* (cuenta con aulas y docentes que desarrollan la actividad pedagógica); b) *centros de atención no convencional* (espacios comunitarios con el apoyo de docentes y promotores); y c) el *centro Simoncito* (orientado al aprendizaje con la participación de la familia y la comunidad) (MED, 2004b).
2. Escuelas y Liceos Bolivarianos: están dirigidas a afrontar las limitaciones del sistema escolar. Son instituciones que ofrecen a sus estudiantes: jornada diaria completa, integración de servicios de alimentación y salud e integración comunitaria, entre otros aspectos (MED, 2004a).
3. Escuelas Técnicas Robinsonianas: ha consistido en la reactivación de las Escuelas Técnicas. Se ofrece a los estudiantes una formación general tecnológica y una capacitación en aplicaciones técnicas profesionales, que faciliten su ingreso al mercado de trabajo. Algunas de las especialidades disponibles son las siguientes: industrial, agropecuaria, arte, comercio y servicios administrativos, seguridad y defensa, entre otros (MED, 2004c).
4. Programa Alimentario Escolar (PAE): es un conjunto de acciones destinadas a contribuir con el mejoramiento de la capacidad nutricional, el rendimiento académico, la permanencia y la prosecución de los estudiantes en el sistema educativo, mediante el suministro de una alimentación diaria, variada, adecuada a los requerimientos nutricionales, a los patrones culturales y la disponibilidad de insumos en las zonas que se aplique (FEGS, 2010).
5. Centros Bolivarianos de Informática y Telemática (CBIT): consiste en la dotación de recursos multimedia e informáticos, creados para brindar a las escuelas y a la comunidad en general, espacios para desarrollar proyectos educativos mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). La Fundación Bolivariana de Informática y Telemática (FUNDABIT) hasta el año escolar 2011-12, ha instalado 2.728 CBITs (FEGS, 2010).
6. Canaima Educativo: fruto de un acuerdo de cooperación entre Venezuela y Portugal, tiene como objetivo la dotación de una computadora portátil a estudiantes y docentes de educación primaria y media de los planteles públicos y privados subvencionados. Desde su puesta en funcionamiento en 2010, ha entregado más de 2.650.000 computadores. Los contenidos pedagógicos han sido desarrollados en software libre.

7. **Colección Bicentenario:** iniciado en 2011, consiste en la dotación de textos escolares a la población estudiantil de educación primaria y media de las escuelas públicas, así como también algunos útiles escolares básicos. Según datos del Ministerio del Poder Popular para la Educación en el año 2012 se entregaron alrededor de 30 millones de textos escolares. Está prevista en un futuro próximo la entrega de uniformes escolares.

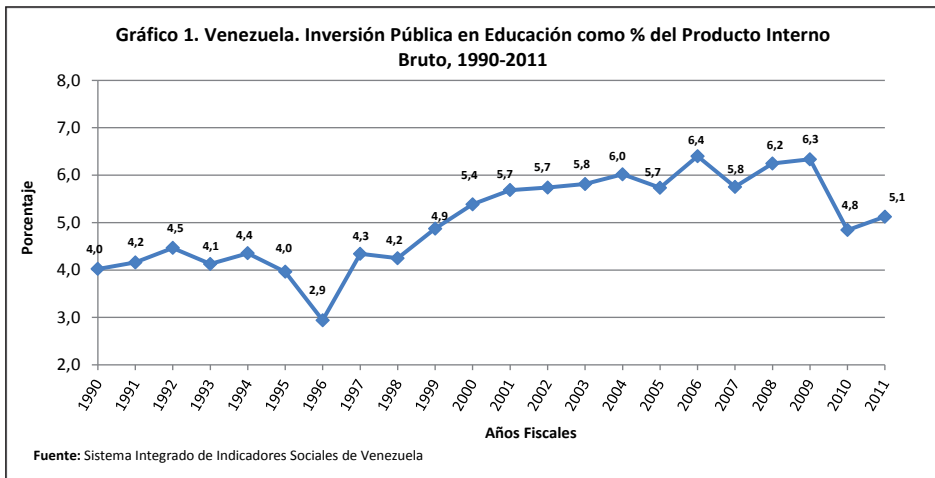
Todas las acciones descritas brevemente en los párrafos precedentes se encuentran operativas en la actualidad y constituyen ejes fundamentales de la política educativa. Algunos tienen un mayor nivel de estancamiento, tales como las Escuelas y Liceos Bolivarianos, mientras que otros, más novedosos, están en plena fase de expansión, tal es el caso de Canaima Educativo y Colección Bicentenario.

SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN: INDICADORES BÁSICOS

El análisis de la política educativa no sólo requiere la descripción de las características de los principales planes, programas y proyectos desarrollados en la materia. Si se pretende realizar un balance en términos de los resultados cuantitativos de la política, será necesario conocer la evolución de algunos indicadores educativos básicos, tales como la inversión pública, la alfabetización y la matrícula. Los indicadores presentados no pueden verse de manera individual, sino como parte integrante de un conjunto que, en alguna medida, resume la situación educativa del país.

INVERSIÓN PÚBLICA

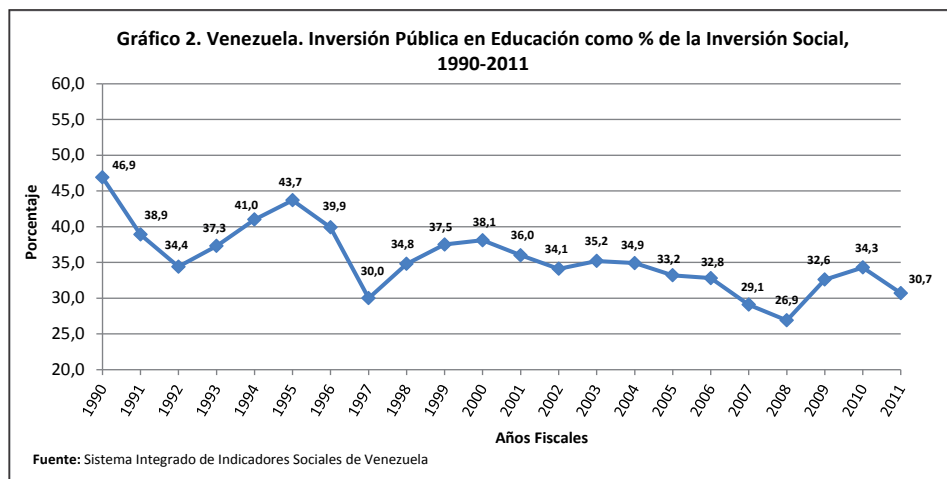
Los tiempos de bonanza económica permiten el crecimiento de la inversión pública de manera progresiva. El gráfico 1 presenta la inversión en el sector educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) entre los años 1990 y 2011. Este indicador permite medir dentro del conjunto de la economía la proporción de inversión que se destina a la educación (incluida la educación universitaria). Es también una aproximación a la importancia relativa que el sector público asigna a la educación. Cabe destacar que una parte importante de la inversión se destina al gasto corriente, específicamente al pago de personal.



Hasta 1998, promedió 4,1%, mientras que entre 1999 y 2011, alcanzó una media de 5,7%. La tendencia general ha sido al incremento, mostrando una participación cada vez mayor. Algunos altibajos se registran en 2005 y 2007 con leves descensos que luego son recuperados. La mayor caída se registró en 2010 al bajar 1,5 puntos porcentuales, sólo comparable con lo ocurrido en 1996, cuando se redujo en 1,6 puntos, alcanzado el más bajo nivel del periodo analizado.

El gráfico 2 muestra la inversión en el sector educación como porcentaje de la inversión social en el periodo 1990-2011. Este indicador permite medir la importancia del sector educación en términos de la proporción de recursos que recibe dentro del gasto social (incluyendo aportes extra presupuestarios).

Antes del inicio del gobierno de Hugo Chávez, el promedió se ubicó en 38,5%, mientras que en el resto del periodo tuvo una media de 33,5%. Esto puede significar varias cosas, la primera, que se da una disminución relativa de la inversión en educación en comparación con el resto de los sectores: salud, seguridad social, vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos, etc. Lo que en modo alguno significó una pérdida de la tradicional supremacía de la educación (algo que viene ocurriendo desde la década de 1960).



Por otro lado, la variación registrada también hace referencia al incremento de la inversión en sectores que tradicionalmente captaban menos recursos como es el caso de la seguridad social. Esto se debe tanto a la homologación de las pensiones al salario mínimo como al incremento del número de pensiones otorgadas. En general, desde 1999, la tendencia se ha mantenido relativamente estable en torno al 30%. Entre 2007 y 2008, se registra una caída que se logra recuperar rápidamente al año siguiente.

Lo que se desprende de ambos gráficos es que la inversión social en general, y en educación, en particular, es muy volátil porque depende de la disponibilidad de recursos provenientes del ingreso petrolero. El reto que se plantea en términos financieros es la sostenibilidad de la inversión social ante eventuales fluctuaciones en el precio del principal producto de exportación del país, toda vez que, en Venezuela, no existen tributos especiales que financien la educación pública.

ANALFABETISMO/ALFABETIZACIÓN

La tasa de analfabetismo calcula el porcentaje de población mayor de 10 años que declara no saber leer ni escribir. Si bien es un indicador muy general, pueda dar una idea del alcance del sistema educativo. En Venezuela, tal como se observa en el cuadro 1, este indicador ha ido descendiendo rápidamente, pasando de 48,8% en 1950 a 4,9% en 2011. Destaca que en 2011, por primera vez, desde que se realiza esta medición, el valor registrado por las mujeres (4,7%) es menor al de los hombres (5,2), revirtiendo una tendencia histórica.

Cuadro 1. Venezuela. Tasas de analfabetismo por sexo, años censales.

Censos	Hombres	Mujeres	Total
1936	-	-	64,2
1941	-	-	59,1
1950	45,0	52,6	48,8
1961	31,2	38,5	34,8
1971	20,6	25,2	22,9
1981	12,8	15,3	14,0
1990	8,7	9,9	9,3
2001	6,3	6,6	6,4
2011	5,2	4,7	4,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En términos generales, la disminución del analfabetismo se debe en gran parte a la paulatina ampliación de la cobertura educativa y los distintos programas de alfabetización desarrollados a lo largo de los años. Si bien este valor es bastante positivo, algunos sectores han señalado que con estos datos queda en evidencia que en 2005 no se había alcanzado el 96% de alfabetización que permitió al gobierno declarar al país territorio libre de analfabetismo. En cuanto a la distribución por grupos de edad, tal como se observa en el cuadro 2, la mayor concentración de población no alfabetizada se encuentra en el grupo de 55 años y más.

Cuadro 2. Venezuela. Tasas de analfabetismo por grupos de edad, años censales

	1961	1971	1981	1990	2001	2011
10-24	26,3	15,1	7,3	4,6	2,8	2,4
25-54	44,1	27,5	17,0	8,4	5,2	3,8
55 y más	58,0	61,1	43,8	30,5	22,5	15,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

MATRÍCULA ESCOLAR

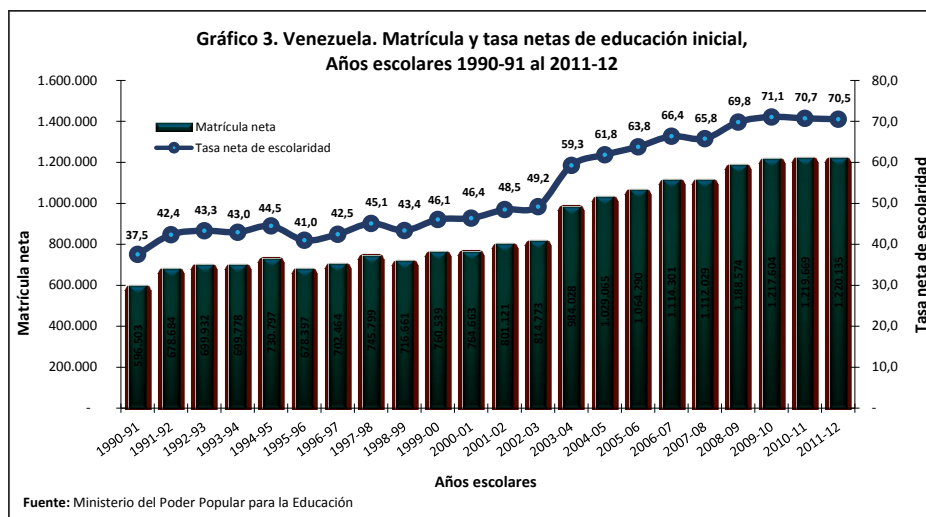
La tasa neta de escolaridad¹³ es un indicador que relaciona la población perteneciente a un grupo de edad determinado (edades de referencia) que se encuentran matriculados en cada nivel del sistema educativo, expresado como porcentaje del total de la población de ese grupo de edad. Una elevada tasa neta de escolaridad es indicativa de una buena cobertura de la población en las edades escolares de referencia. Un aumento en el porcentaje refleja un progresivo mejoramiento de la cobertura del nivel especificado de enseñanza (UNESCO, *s/f*).

¹³ Las tasas netas de escolaridad que se presentan a continuación contemplan la modificación prevista en la Ley Orgánica de Educación en relación a los niveles educativos. La estructura actual es muy similar a la prevista en la Ley de 1955, y entre los argumentos para el cambio está el hecho de que durante casi treinta años de vigencia de la Ley de 1980, no se hicieron suficientes adecuaciones en los planteles para separar los niveles de básica y media diversificada y profesional.

Si el valor de la tasa neta es inferior al 100%, su complemento, entrega una medición de la proporción de población no matriculada en el nivel educativo correspondiente. Sin embargo, ya que algunos de estos niños, niñas o adolescentes podrían estar matriculados en otros niveles esta diferencia no debe considerarse indicativa del porcentaje de alumnos no matriculados en el sistema educativo (UNESCO, s. d.).

En los gráficos 3, 4 y 5 se pueden apreciar la matrícula en términos absolutos y las tasas netas de escolaridad de los niveles inicial, primaria y media, respectivamente, para el periodo comprendido entre los años escolares 1990-91 y 2011-12.

En el nivel inicial, es necesario hacer algunas aclaratorias. En un principio, sólo incluía a la atención convencional, es decir, aquellas instalaciones en las que se cuenta con un aula diseñada para tal fin y un docente que desarrolla una estrategia pedagógica. Desde el año escolar 1991-92, se incorpora la atención no convencional, y desde 2003-04, la matrícula atendida por el Servicio Nacional Autónomo de Atención Integral a la Infancia y a la Familia (SENIFA), encargada de los denominados Simoncitos. En tal sentido, se observa que con el paso del tiempo la matrícula de educación inicial ha ido incorporando distintos programas de atención a la población de hasta cinco años. Es por ello que la matrícula incluye a los menores de tres años, aun cuando la edad de referencia es de tres a cinco y se trata del cálculo de una tasa neta.

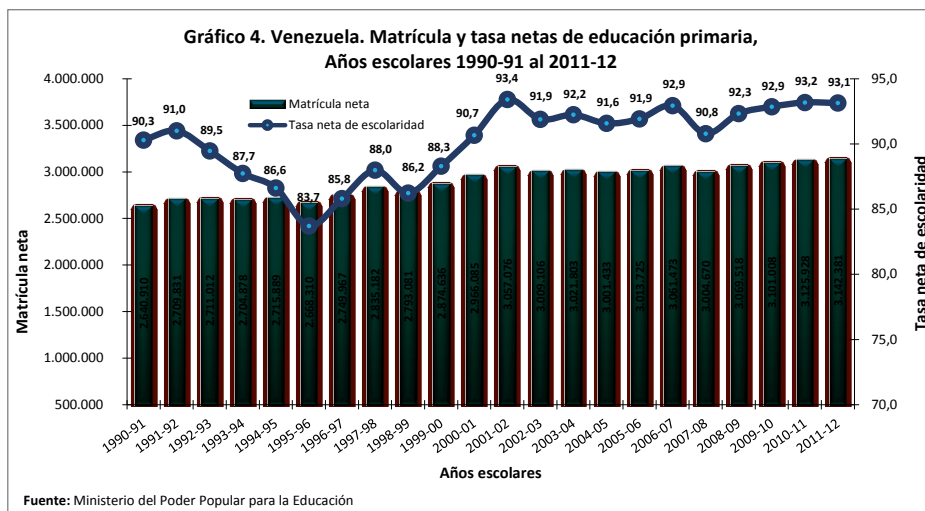


En cuanto a la revisión de los indicadores, en el gráfico 3 se observa la evolución de la matrícula y la tasa neta de escolaridad de la educación inicial. Desde el año escolar 1999-00, el cual corresponde al primer periodo académico que asume el gobierno de Hugo Chávez desde su inicio, se observa un incremento importante en términos

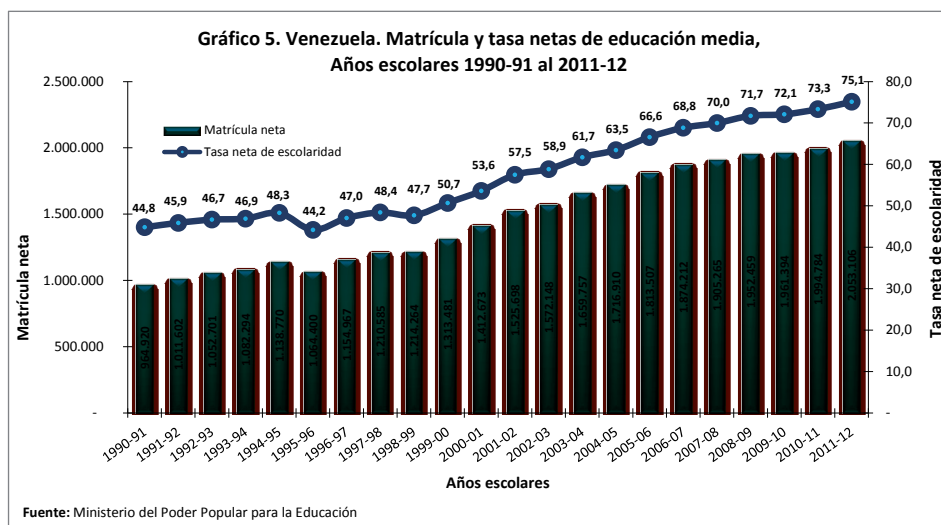
absolutos, pero con algunos leves retrocesos. Destaca que durante los dos últimos años se hayan registrado pequeños descensos que reflejan más bien un estancamiento de la matrícula por el orden del 70%. El mayor incremento se registró en el año escolar 2003-04, cuando se produjo la incorporación de la matrícula del SENIFA, tal como se mencionó con anterioridad, lo cual representó el incremento de 10,1 puntos porcentuales en la tasa neta de escolaridad.

En el gráfico 4, es posible apreciar el comportamiento de la matrícula y la tasa neta de escolaridad de la educación primaria. Sin lugar a dudas constituye el nivel educativo con mayor cobertura. Desde el año escolar 2000-01 se ha mantenido por encima del 90%. Al año siguiente alcanzó su nivel más alto en todo el periodo analizado (93,4%) y al que no se ha podido llegar nuevamente. Al igual que la educación inicial en los últimos años se ha mantenido estancada, en este caso con valores que oscilan entre el 92 y 93%. Se destaca de la gráfica la fuerte caída que registró a mediados de la década de 1990, llegando incluso al valor más bajo de los veintidós años presentes en la serie histórica (83,7%). Esta recuperación se debe en buena medida al incremento de la inversión pública en educación, la eliminación del cobro de matrícula en los centros de enseñanza públicos y al paulatino mejoramiento de las condiciones socio-económicas de población.

También esta mejora es consistente con el incremento de la tasa de prosecución escolar, un indicador cuyo objetivo es determinar la proporción del total de alumnos matriculados, que son promovidos de grado en un período determinado. Dicha tasa alcanzó en el año escolar 2010-11, el 96,5%, siendo el nivel más alto en todo el gobierno de Hugo Chávez.



En el gráfico 5, se muestran la matrícula y la tasa neta de escolaridad de la educación media. Este nivel educativo constituye un reto importante para la política educativa por los riesgos de deserción que se generan en esta etapa de la vida escolar del estudiantado. Antes del año escolar 1999-00, no había sido posible superar el umbral del 50%. Desde entonces, el crecimiento, aunque paulatino, ha sido positivo en todos los años escolares, registrando ganancias en términos tanto absolutos como relativos, que perfilan una tendencia claramente ascendente.



En cuanto a la prosecución escolar, también este nivel presenta un avance importante. Desde el año 2000-01 cuando la tasa de prosecución se encontraba en 77,5%, ha registrado un incremento de 11,2 puntos porcentuales hasta alcanzar 88,7% para el periodo 2010-11. Si bien la prosecución ha tenido ciertos altibajos, la tendencia es a seguir incrementándose en los próximos años.

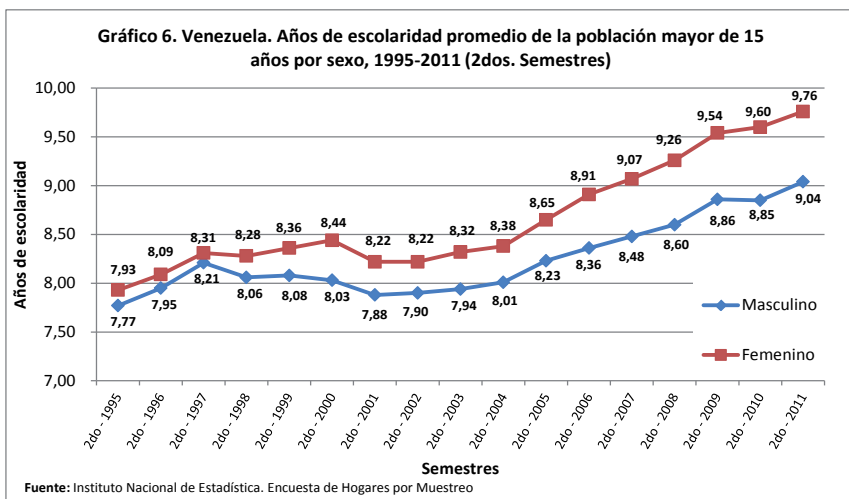
Es importante mencionar que “[...] durante los años que vienen la demanda por educación primaria continuará cayendo y en ese escenario se abre entonces una oportunidad favorable para dirigir mayores esfuerzos hacia el aumento de la cobertura en educación media donde todavía se registra un déficit alto” (FREITEZ; DUARTE, 2011, p. 29). Lo importante en este caso es concientizar a los decisores sobre la importancia de considerar estos cambios poblacionales en los procesos de planificación pública, dejando atrás el imaginario colectivo dominante, según el cual Venezuela sigue siendo un país eminentemente joven, cuando las estadísticas muestran que nos encontramos en un proceso paulatino de envejecimiento demográfico.

ESCOLARIDAD

Si bien escolaridad no es sinónimo de educación, conviene analizar este indicador que refleja el número de años que, en promedio, aprobaron las personas de 15 años y más, en el sistema educativo. El objetivo de su medición es conocer los niveles de calificación de los individuos pertenecientes a la población actual y potencialmente activa, los cuales afectan al crecimiento económico y las expectativas de ingresos por concepto de trabajo (UNESCO, s.d.).

La evolución de este indicador muestra los efectos de la ampliación de la cobertura educativa en cada uno de los niveles y modalidades del sistema educativo. En tal sentido, el gráfico 6, muestra el promedio de años de escolaridad por sexo en el periodo 1995-2011. Resalta a simple vista la tendencia creciente de ambas curvas y el mayor nivel de escolaridad de la población femenina, una característica que permite evaluar la equidad de género en términos de acceso a la educación en todos sus niveles, aunque por supuesto, esto no permite derivar conclusiones a priori sobre la participación femenina en el mercado laboral.

Como dato resaltante, la brecha entre hombres y mujeres está ampliándose cada vez más, a favor de estas últimas, alcanzando su mayor diferencial en el año 2010. También la equidad puede evaluarse desde el punto de vista territorial. Por ejemplo, en el año 2011, el promedio de años de escolaridad del total de la población fue de 9,40. La entidad federal con mayor nivel fue Distrito Capital (10,34), mientras que Guárico, presenta la menor escolaridad (8,62). La brecha entre ambas es de 1,72 años de escolaridad, que si bien no representa una diferencia tan marcada, deja en evidencia las desigualdades e inequidades territoriales que pueden esconder indicadores agregados, tal como se explicó anteriormente.



Resulta alarmante que el promedio nacional esté por debajo de los 11 años de escolaridad. Si consideramos que la educación primaria requiere 6 años y la educación media un mínimo de 5, se requieren al menos 11 años para alcanzar el bachillerato. La Constitución de 1999 establece la obligatoriedad desde la educación inicial hasta el nivel medio, es decir, lo que la Ley Orgánica de Educación de 2009 establece como subsistema de educación básica. Esto plantea un enorme reto, en tanto la necesaria ampliación de la cobertura de la educación básica y su progresiva universalización.

MISIONES EDUCATIVAS

La información estadística sobre las *Misiones Sociales* en general se caracteriza por ser de difícil acceso y se presenta de manera irregular, lo que dificulta en algunos casos construir series temporales para el análisis del comportamiento de sus indicadores. Según datos oficiales han sido alfabetizados por la *Misión Robinson I*, un total de 1.756.250 personas. Por su parte, la *Misión Ribas* ha otorgado el título de bachiller a 822.853 personas (SEGUNDA VICEPRESIDENCIA PARA EL ÁREA SOCIAL, 2013).

CONSIDERACIONES FINALES

La política educativa es un tema de suma importancia para el desarrollo de un país y, sus múltiples aristas, hacen que su comprensión y análisis sean tareas complejas. De tal modo que las ideas y reflexiones plasmadas en este documento permiten a lo sumo una aproximación a la política desarrollada por el gobierno de Hugo Chávez en catorce años de variadas transformaciones institucionales. Los altibajos de la política social en general y, educativa, en particular, dificultan la identificación de un hilo conductor uniforme que de coherencia a todas sus etapas.

Es necesario entonces matizar, mostrando que existen fortalezas y debilidades, avances y retrocesos. En otras palabras, que no todo es bueno, ni todo es malo. Entre lo positivo, se destaca: a) “un marco constitucional que favorece la aplicación de políticas públicas que priorizan estrategias destinadas a lograr el mayor grado de inclusión posible en todos los niveles de la educación, garantizando la gratuidad y la cobertura de servicios adicionales como alimentación y atención de la salud en algunos centros educativos”; b) “progresivo incremento del financiamiento público”; y c) “desarrollo de las Misiones educativas que integran e incluyen a estudiantes de sectores sociales excluidos fundamentalmente por razones relacionadas con las condiciones de vida que genera la pobreza” (PROVEA, 2013, p. XVI).

Si bien se han alcanzado algunos logros en materia educativa, aún queda mucho por hacer en aras de alcanzar la universalización de la educación básica y el mejoramiento de la calidad, de conformidad con las obligaciones previstas en la Constitución

Nacional. En cuanto a los puntos a fortalecer, es posible mencionar: a) “estancamiento y deterioro de las condiciones laborales y de profesionalización del cuerpo docente”; b) “debilitamiento progresivo del mantenimiento de la infraestructura física, ambiental y de seguridad de los planteles educativos”; y c) “progresivo deterioro de la calidad de la educación pública. En la actualidad, no se cuenta con ningún sistema nacional de evaluación de los aprendizajes, lo que impide tener parámetros de comparación a fin de aplicar los correctivos necesarios” (PROVEA, 2013, p. XVI).

Para finalizar, es importante destacar que si en algo pareciera existir coincidencia entre los distintos sectores de la sociedad venezolana es en la necesidad de promover una educación de calidad para los niños, niñas y adolescentes de manera universal y equitativa. Por ende, puede haber cierto nivel de acuerdo en cuanto a los fines últimos de la política educativa; pero al ingresar al terreno del cómo alcanzar ese propósito se inician las diferencias más acentuadas. Insistimos sobre el particular en el necesario establecimiento de canales de comunicación que sustituyan la imposición por el diálogo constructivo, el rumor por la información oportuna y la descalificación por la tolerancia y el respeto a la diversidad.

La consolidación del Estado docente en nuestro tiempo requiere de una amplia discusión sobre los valores y principios de la educación, sobre la base de una participación amplia y plural. Ese es un camino que pasa necesariamente por el reconocimiento de las reglas del juego que establece la Constitución Nacional por parte de todos los actores políticos y sociales involucrados en el hecho educativo. En la búsqueda de dichos objetivos es imperativo recordar aquellas décadas de 1930 y 1940 en los que se reconocía la importancia de las instituciones como entidades que trascienden al ser humano en el tiempo, y por tanto, única garantía de una democracia sólida y un Estado que busque alternativas a la inercia que invita a dejar todo como está, sin comprender las consecuencia futuras de las acciones u omisiones del presente.

VALENTE ADARME, Xavier. Venezuela: an approach to educational policy of the Hugo Chávez government (1999-2012). *ORG & DEMO* (Marília), v. 14, n.2, p. 73-102, Jul./Dez., 2013.

ABSTRACT: The rise to power of Hugo Chavez and his Bolivarian project, Venezuela accounted for the beginning of a period of constant change in all spheres of national life. The field of education has not been without these processes of change by seeking the education system compatible with the values of the emerging political model. As such, this essay aims to give a brief assessment of the progress in education registered in the period 1999-2012 , from the identification of the strengths and weaknesses of policy developments and the challenges facing the State Venezuela in the future as to the satisfaction of this human right. While documentary and statistical information about the period under study is analyzed, also appeal to the historical review of some relevant socio-political processes, with the aim of providing a contextualized view of the current situation

KEYWORDS: education; educational policies; Venezuela; Hugo Chavez.

REFERENCIAS

- APONTE, Carlos; MAINGON, Thais. *El Estado social en Venezuela*. Treinta años de cambios y continuidades (1980-2009). Caracas, 2010. (Mimeo).
- ASAMBLEA NACIONAL. Ley Orgánica de Educación. *Gaceta Oficial*. Caracas, n. 5.929 Extraordinario 15 ago. 2009.
- BAPTISTA, Asdrúbal *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Economía, petróleo y renta. Caracas: IESA, 1997.
- CAMEJO, Yrayma. Estado y mercado en el proyecto nacional-popular bolivariano. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas, v. 8, n. 3, sep./dic., p. 13-39, 2002.
- D'ELIA, Yolanda (Coord.). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas: ILDIS, 2006.
- DEHAYS, Jorge. Presentación. *Temas de Coyuntura*. Caracas, n. 64-65, dic./jun., p. 5-9, 2012.
- DUPLÁ, Francisco Javier (2010). *La educación en Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla; UCAB, 2010. Temas de Formación Sociopolítica n. 25.
- FEGS-FUNDACIÓN ESCUELA DE GERENCIA SOCIAL. *Base de datos sobre programas sociales*, [En línea]. Caracas. 2010. Disponible en: <http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/>, Fecha de consulta: 11 sep. 2010.
- FREITEZ, Anitza; DUARTE, Andreina. Transición demográfica, demanda potencial y cobertura en educación primaria y media (1998-2008). Ponencia presentada en el *V Encuentro Nacional de Demógrafos y Estudiosos de la Población*, Caracas, 2011.
- GONZÁLEZ, Lissette. Características educativas de la población venezolana: cambios en el último medio siglo. En: FREITEZ, Anitza (Ed.). *La población venezolana 200 años después*. Caracas: UCAB / AVEPO, 2011. p. 345-377),
- GONZÁLEZ, Lissette; LACRUZ, Tito. *Política social en Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla; UCAB, 2008. Temas de Formación Sociopolítica n. 35.
- ISTÚRIZ, Aristóbulo (2006). Presentación. En: PRIETO FIGUEROA, Luis Beltrán. *El Estado docente*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2006. p. VII-XXII.
- MINISTERIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN. *Taller de alto nivel: el nuevo mapa estratégico*. Caracas: MINCI, 2004.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES. *La Educación Bolivariana: políticas, programas y acciones*. Caracas: MED, 2004a
- _____. *Proyecto Simoncito: educación inicial de calidad*. Caracas: MED, 2004b.
- _____. *Escuelas Técnicas Robinsonianas*. Caracas: MED, 2004c.
- MUNDÓ, Mabel. Las misiones educativas: ¿política pública para la inclusión o estrategia para el clientelismo político? *Cuadernos del Cendes*. Caracas, v. 26, n. 71, may./ago., p. 27-65, 2009.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). *Indicadores de la educación. Especificaciones técnicas*. París: UNESCO.
- PROGRAMA VENEZOLANO DE EDUCACIÓN-ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS (PROVEA). *Informe Especial: 15 años sobre DDHH: Inclusión en lo social, exclusión en lo político (1997-2011)*, Caracas: PROVEA, 2013.

_____. *Situación de los derechos humanos en Venezuela, Informe anual octubre 2008 / septiembre 2009*. Caracas: PROVEA, 2009.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Cumpliendo las metas del milenio*. Caracas: RBV, 2010.

_____. (1999): Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Enmienda n. 1. *Gaceta Oficial*. Caracas, n. 5.908 Extraordinario del 19 de feb. 2009.

SANJUÁN, Ana María. La esencia social de la Revolución Bolivariana en Venezuela: una mirada preliminar sobre sus fortalezas y debilidades. En: ARNISON, Cynthia et. al. *La nueva izquierda en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington: Woodrow Wilson International Center; UTDT; CELS, 2009. p. 131-162.

SEGUNDA VICEPRESIDENCIA PARA EL ÁREA SOCIAL. *Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones Socialistas "Hugo Chávez"*. Caracas, 2013.

VALENTE ADARME, Xavier. *La política social del gobierno de Hugo Chávez (1999-2006): un análisis descriptivo desde el enfoque de los derechos humanos*, Caracas, 2007. (Mimeo).

VISO, Carlos. *Educación y salud en el proceso de modernización del capitalismo rentístico del Estado en Venezuela 1936-1945*. Caracas: Secretaría UCV; Tropykos, 1999.

Encaminhado em: 17/10/2013

Aprovado em: 22/11/2013