

# Derecho a la educación

*Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes. La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos.*

## **Artículo 78 de la Constitución de la República de Venezuela**

**A**nalizados aisladamente, algunos aspectos podrían indicar un cierto nivel de recuperación durante este período, mientras que por otro lado se mantienen intactos los elementos estructurales que han sido la causa directa y principal, en los años anteriores, del acelerado deterioro de este derecho. En 1996, algunos indicadores claves muestran una leve mejoría, aunque factores centrales como la asignación presupuestaria continúan disminuyendo drásticamente.

El comportamiento de las autoridades responsables en la materia sigue siendo contradictorio. Se enfatiza la importancia de la educación y el papel central que debe jugar el Estado en su desarrollo, y se elaboran diagnósticos muy acertados sobre la realidad educativa mientras se decretan medidas que apuntan en sentido contrario.

A este respecto, se observa con preocupación el surgimiento de opiniones que, cada vez con más fuerza, propugnan abiertamente la apertura del sector educativo hacia el libre mercado, y en la práctica se han concretado medidas que tienden a afectar negativamente la gratuidad de la educación y los controles sobre la educación privada.

El año escolar 1995-1996 estuvo signado por diversos hechos, entre los cuales destacan: la realización de la huelga más larga en la vida del magisterio venezolano; el debate sobre la nueva Ley de Educación Superior; la flexibilización del ejercicio de la profesión docente, a través de la entrada en vigencia de la resolución N° 1; el inicio de un plan de reestructuración del despacho de Educación que incluye la reducción de su nómina en un 60% y

el impulso definitivo al proceso de descentralización educativa, entre otros.

En cuanto a los contenidos esenciales de este derecho, esbozados ampliamente en Informes anteriores, es de destacar el preocupante incumplimiento de dos de ellos: equidad y universalidad; lo que otorga a la educación venezolana un carácter definitivamente discriminatorio. Frente al problema de la pérdida de universalidad de la educación básica, reconocido por el actual ministro durante el año escolar pasado, pareciera que se actúa de forma efectista, a través de

medidas que atacan un problema pero generan otros.

En relación con la equidad, los hechos demuestran que frente a la reducción de recursos, quienes acceden al proceso educativo global (preescolar, primaria, media y superior), son los estudiantes provenientes de niveles sociales medio y alto, dado que, por un lado se han consolidado mecanismos de selección que favorecen esta tendencia, y por otro, la desprotección del Estado hacia los sectores de menores recursos en materia educativa es evidente.

## Situación del derecho a la educación

El siguiente análisis toma en cuenta los datos correspondientes al año escolar 1994-1995, publicados en la Memoria y Cuenta 1995 del ME. Los indicadores de deserción corresponden al año escolar inmediatamente anterior (1993-1994), tal como lo refleja el documento oficial.

### Universalidad

El análisis de la matrícula constituye un indicador clave del cumplimiento del principio de universalidad del derecho a la educación.

La matrícula total, que incluye a todos los subsectores del sistema formal, continuó decreciendo: de 6 millones 626 mil 190 alumnos en el año escolar 1993-94, se pasó a 6 millones 613 mil 553 en el año escolar 1994-95, lo cual supone una reducción de 12 mil 637 alumnos. Esta reducción correspondió exclusivamente al subsector Educación Superior, pues todos los otros subsectores experimentaron un crecimiento de diversa magnitud con respecto al año anterior.

En el subsector preescolar la matrícula pasó de 695 mil 320 alumnos en 1993-94 a 716 mil 529 en el 94-95, experimentando un creci-

miento bruto del orden de los 21 mil 209 alumnos. La matrícula oficial en este subsector creció de manera importante (3,1%) con relación al año anterior (1,7%). La matrícula privada creció en una proporción notablemente menor que el año anterior, pasando de un 15,2% en 1993-94 a un crecimiento del 5% en el 94-95. Las modalidades no convencionales en este subsector que corresponden a los hogares de cuidado diario y otras, experimentaron igualmente un leve crecimiento. A pesar de lo alentador de estos datos, el número de niños en edad preescolar que todavía permanece carente de atención, ya sea formal o no convencional, continúa siendo importante, demostrando que el nivel de crecimiento de este subsector se encuentra todavía muy por debajo de la demanda real. El Informe "Análisis de Situación de la Infancia, la Juventud y la Mujer en Venezuela", elaborado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en 1995, expresa que "...*más de la mitad de los niños en edad pre-escolar no están siendo atendidos por el preescolar formal.*"<sup>189</sup>

189 UNICEF, CORDIPLAN: *Análisis de Situación de la Infancia, la Juventud y la Mujer en Venezuela*. Caracas, 1995, pág. 68.

*Educación, técnicos de ese despacho han revelado que la información contenida en las planillas por plantel indican que la tendencia regresiva en la matrícula se mantiene.*<sup>191</sup>

Finalmente, el propio Ministro Cárdenas expresó que para que se dé un verdadero crecimiento y expansión del sistema educativo en los niveles de preescolar, básica y media, éstos deben crecer a un ritmo superior a la tasa de crecimiento vegetativo de la población, pues de lo contrario, el número de niños que se quedarán fuera del sistema, sin nunca tener la oportunidad de ingresar a él, continuará siendo significativo. Al respecto, el propio ministro afirmó: *“Si tomamos en cuenta que la tasa de crecimiento vegetativo de la población es de 2,5% interanual, y que el crecimiento de la matrícula en educación básica está por debajo de esa tasa, es posible afirmar que en la actualidad la cantidad de grupos familiares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela ha crecido, pudiendo ubicarse en un rango entre los 200 mil y los 250 mil hogares.”*<sup>192</sup>

La permanencia de los alumnos en el sistema escolar formal constituye uno de los aspectos fundamentales para medir la accesibilidad del sistema educativo: mientras más alumnos permanezcan en el sistema, mayores serán las posibilidades de acceso a niveles superiores. Es por ello que incluimos el análisis de los indicadores de deserción y repitencia en este apartado.

Los índices de deserción y repitencia se mantuvieron prácticamente inalterables, aunque el Ministro destacó la leve disminución en los mismos.

En lo que se refiere a la educación básica, los índices de pasaron de 1,16%, a 11,2% en el año escolar 1993-1994, y a 10,71% en el año siguiente. La deserción, cuya análisis toma en cuenta los datos del año escolar 1993-1994, experimentó una disminución del 1,1%.

Sin embargo, el análisis por cohorte arroja que en el año escolar 1986-87 se inscribieron en primer grado 645 mil 174 niños y culminaron el noveno (nueve años después), 247 mil 864 niños, lo que implica que 397 mil 310 niños quedaron fuera. Si se toma en cuenta la cohorte anterior, el número de niños que no culminaron el 9º grado se incrementó en 18 mil 261. Aún cuando muchos de estos jóvenes pueden estar inscritos en la educación de adultos o en otras modalidades de estudio y/o capacitación, la situación indica a las claras que el sistema no está respondiendo oportunamente a las necesidades de sus beneficiarios y que existe una tremenda ineficiencia en el mismo.

En relación con la educación Media Diversificada y Profesional, el índice de repitencia se incrementó levemente en el año escolar 1994-95, mientras que la deserción se ubicó en 7,79% para el año inmediatamente anterior. De los años anteriores no se brinda información en el documento oficial.

El análisis por cohorte de este subsector arroja un comportamiento igualmente alarmante, pues es sabido que el mayor porcentaje de abandono de los estudios se concreta en esta etapa. Para citar un ejemplo, de los 155 mil 333 estudiantes que se inscribieron en primer año del ciclo diversificado en el año escolar 1992-1993 (en dependencias oficiales), sólo 116 mil 657 se inscribieron en el segundo año de educación media al año siguiente (93-94), vale decir que más de 38 mil alumnos abandonaron sus estudios.

Si bien las cifras anteriores corresponden a los niveles formales de escolaridad, el problema de la deserción puede palpase en toda su magnitud con las cifras relacionadas con la situación de los jóvenes en Venezuela brindadas por entes como el Ministerio de la Familia, el Ministerio de la Juventud y la Iglesia Católica venezolana. De acuerdo con el pri-

191 Economía Hoy, 04.10.95, pág. 4.

192 El Nuevo País, 11.03.96, pág. 19.

La matrícula del subsector Educación Básica experimentó un levísimo crecimiento (un 0,76% correspondiente a 32 mil 106 estudiantes) en relación al año escolar pasado. Sin embargo, este aumento sólo acorta la brecha respecto a la cifra de inscritos para los años escolares 91-92 y 92-93, por lo que la recuperación de la matrícula no se ha concretado. La matrícula oficial experimentó un repunte con relación al período escolar 94-95, cuando se evidenció que por primera vez desde la instauración de la democracia éste sector había decrecido. El aumento evidenciado está por el orden de los 9 mil 178 alumnos. El sector privado experimentó también un crecimiento que, al igual que el nivel preescolar, fue menor que el del año anterior (3,27% en el presente año contra 8,90% en el 93-94).

En relación con la Educación Media Diversificada y Profesional, se experimentó el mayor crecimiento interanual del período, ubicándose en un 7,23%; esto es, pasó de 311 mil 209 alumnos en 1993-94 a 333 mil 704 alumnos en 1994-95. En este subsector, la matrícula privada continúa teniendo un crecimiento importante del 9,47% contra un 6,11% de la matrícula oficial.

Con relación a este repunte el Ministro de Educación, Antonio Luis Cárdenas expresó: *"Las cifras correspondientes al año escolar 94-95 revelan que no sólo se ha logrado 'estabilizar' los indicadores sino que incluso se ha comenzado a registrar una cierta mejoría, pues en ese período se detectó un repunte en la matrícula y una disminución -leve pero alentadora- en la repitencia y la deserción"*.<sup>190</sup> Sin duda que los indicadores antes mencionados constituyen un signo alentador, pero resulta conveniente vigilar las verdaderas causas de este incremento, y evitar adelantar afirmaciones en relación a tendencias aún no consolidadas. Es muy pronto para afirmar que el decrecimiento de la matrícula

se revirtió y que nos encontramos frente a una recuperación definitiva de este indicador; por el contrario, dadas las condiciones actuales de depauperación de la gran mayoría de la población, no es desacertado pensar que tal incremento podría ser una consecuencia efectista de los programas sociales implementados por el gobierno, cuestión que podría tender a consolidarse durante el próximo año escolar, cuando dichos programas serán incrementados.

Especialmente el llamado Subsidio Familiar, cuyo monto asciende a la cantidad de Bs. 9.600 bimestrales por niño, significa para muchas familias (aquellas que poseen dos o tres niños), un ingreso superior al salario mínimo actual. Tomando en cuenta la tasa de desempleo y el costo del transporte, ello representa un ingreso no despreciable que además se obtiene sin invertir en él otro tipo de gastos (movilización, comida, etc.). Más grave aún es el hecho de que este incremento de la matrícula no esté relacionado con las causas estructurales que favorecen la permanencia de los niños en el sistema escolar. Esto es, que la permanencia de los niños en el sistema se debe a una razón económica y no a una razón pedagógica por lo que, tiene un evidente carácter coyuntural que puede variar desfavorablemente en cualquier momento, al no estar acompañado de medidas estructurales destinadas a lograr la permanencia de los niños en el sistema escolar formal, más allá de lo económico.

En todo caso, existen opiniones contrarias a la del Ministro, como la esbozada por el Profesor Jesús Torrealba, presidente de la Unidad de Análisis de Gerencia Urbana, Información y Asesoría (GUIA), quien al conocerse la caída de la matrícula oficial, advirtió que *"... aunque la data correspondiente al año escolar 1994-95 aún no ha sido procesada por problemas internos del Ministerio de*

190 El Siglo, 10.04.96, pág. B-12.

*Educación, técnicos de ese despacho han revelado que la información contenida en las planillas por plantel indican que la tendencia regresiva en la matrícula se mantiene.*"<sup>191</sup>

Finalmente, el propio Ministro Cárdenas expresó que para que se dé un verdadero crecimiento y expansión del sistema educativo en los niveles de preescolar, básica y media, éstos deben crecer a un ritmo superior a la tasa de crecimiento vegetativo de la población, pues de lo contrario, el número de niños que se quedarán fuera del sistema, sin nunca tener la oportunidad de ingresar a él, continuará siendo significativo. Al respecto, el propio ministro afirmó: "*Si tomamos en cuenta que la tasa de crecimiento vegetativo de la población es de 2,5% interanual, y que el crecimiento de la matrícula en educación básica está por debajo de esa tasa, es posible afirmar que en la actualidad la cantidad de grupos familiares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela ha crecido, pudiendo ubicarse en un rango entre los 200 mil y los 250 mil hogares.*"<sup>192</sup>

La permanencia de los alumnos en el sistema escolar formal constituye uno de los aspectos fundamentales para medir la accesibilidad del sistema educativo: mientras más alumnos permanezcan en el sistema, mayores serán las posibilidades de acceso a niveles superiores. Es por ello que incluimos el análisis de los indicadores de deserción y repitencia en este apartado.

Los índices de deserción y repitencia se mantuvieron prácticamente inalterables, aunque el Ministro destacó la leve disminución en los mismos.

En lo que se refiere a la educación básica, los índices de pasaron de 1,16%, a 11,2% en el año escolar 1993-1994, y a 10,71% en el año siguiente. La deserción, cuya análisis toma en cuenta los datos del año escolar 1993-1994, experimentó una disminución del 1,1%.

Sin embargo, el análisis por cohorte arroja que en el año escolar 1986-87 se inscribieron en primer grado 645 mil 174 niños y culminaron el noveno (nueve años después), 247 mil 864 niños, lo que implica que 397 mil 310 niños quedaron fuera. Si se toma en cuenta la cohorte anterior, el número de niños que no culminaron el 9º grado se incrementó en 18 mil 261. Aún cuando muchos de estos jóvenes pueden estar inscritos en la educación de adultos o en otras modalidades de estudio y/o capacitación, la situación indica a las claras que el sistema no está respondiendo oportunamente a las necesidades de sus beneficiarios y que existe una tremenda ineficiencia en el mismo.

En relación con la educación Media Diversificada y Profesional, el índice de repitencia se incrementó levemente en el año escolar 1994-95, mientras que la deserción se ubicó en 7,79% para el año inmediatamente anterior. De los años anteriores no se brinda información en el documento oficial.

El análisis por cohorte de este subsector arroja un comportamiento igualmente alarmante, pues es sabido que el mayor porcentaje de abandono de los estudios se concreta en esta etapa. Para citar un ejemplo, de los 155 mil 333 estudiantes que se inscribieron en primer año del ciclo diversificado en el año escolar 1992-1993 (en dependencias oficiales), sólo 116 mil 657 se inscribieron en el segundo año de educación media al año siguiente (93-94), vale decir que más de 38 mil alumnos abandonaron sus estudios.

Si bien las cifras anteriores corresponden a los niveles formales de escolaridad, el problema de la deserción puede palpase en toda su magnitud con las cifras relacionadas con la situación de los jóvenes en Venezuela brindadas por entes como el Ministerio de la Familia, el Ministerio de la Juventud y la Iglesia Católica venezolana. De acuerdo con el pri-

191 Economía Hoy, 04.10.95, pág. 4.

192 El Nuevo País, 11.03.96, pág. 19.

## Gratuidad

Como se ha establecido en Informes anteriores la gratuidad de la enseñanza es uno de los contenidos esenciales del derecho a la educación. En el período en estudio, este contenido se vio afectado de diversas formas y algunas de las medidas tomadas por el Despacho de Educación durante los meses pasados hacen temer que la situación se agrave considerablemente en el próximo año escolar.

Es un hecho ya reconocido que el desaceramiento que ha experimentado la matrícula escolar en los años recientes es una consecuencia directa de los niveles de pobreza en los que se encuentra la mayoría de la población. Frente a ello, el Estado venezolano ha sido incapaz de sostener una oferta educativa que se adecúe a esta situación, que como Provea ha venido manifestando reiteradamente, tiene mucho que ver con la cuestión presupuestaria.

Una de las medidas tomadas durante el presente período, que desmerece aún más el papel del Estado en este sentido, es el anuncio hecho por el Ministro de Educación en relación con el pago de cuotas fijas en las escuelas públicas tomando como base legal la figura de las Comunidades Educativas o Sociedades de Padres y Representantes. Con fecha 13.08.96, los principales diarios del país reseñaron el anuncio oficial de Cárdenas en relación con la fijación de cuotas de inscripción en los colegios públicos. Bajo el argumento de que tal medida responde al interés de prevenir abusos de las escuelas, el Ministerio de Educación estableció tarifas diferenciales por entidad federal que varían entre los dos y los 20 mil bolívares anuales. El objetivo de tal medida luce altamente contradictorio si se toma en cuenta que, según el Ministro, *“La idea es no dejarlos fuera del sistema educativo y garantizar la vigencia de la educación gratuita. Por*

*esta razón fueron fijados montos topes de inscripción en cada estado.”*<sup>194</sup>

Advirtió el Ministro que quien no tenga no pagará, y que por ningún motivo podrán quedarse sin cupo quienes no cancelen la cuota fijada. Sin embargo, no queda claro cuál será el mecanismo para supervisar que esta norma se cumpla, sobre todo si el mantenimiento de la planta física y la dotación de las escuelas está dependiendo en un porcentaje importante (por no decir en su totalidad), de la recaudación de estas cuotas.

Esta medida, lejos de evitar que se cometan abusos, significa la concreción de un pago en efectivo como contraprestación del servicio educativo oficial, lo que no puede entenderse sino como la pérdida de un contenido esencial del derecho a la educación y una vulneración de los postulados de la Constitución. Por lo demás, pareciera que esta medida es la concreción del discurso oficial de hace unos cuantos años a la fecha, según el cual el Estado ya no tiene dinero para mantener las escuelas y que esos gastos deben correr por cuenta de los representantes. A nivel legal, la fijación de las cuotas de las Sociedades de Padres y Representantes es una potestad que compete a los miembros de dichas Sociedades reunidos en asamblea, por lo que dicha medida es también una vulneración y una flexibilización de normas de funcionamiento ya estatuidas.

Por otro lado, durante el período en estudio se levantaron voces que abiertamente abogaron por la implantación de un esquema de mercado para los servicios educativos. Entre ellos cabe destacar a la Asociación Nacional de Institutos de Educación Privada (Andiep) y el líder político Eduardo Fernández cuyas propuestas plantean que la educación debe ser financiada en función de la demanda y no de la oferta. Según la Andiep, *“La idea es crear un sistema oficial de incentivos económicos*

mero, el número de jóvenes que han abandonado el sistema formal de educación se ubica por encima de los dos millones. Según cifras de la Fundación Juventud y Cambio del Ministerio de la Juventud, la deserción escolar se ubica en el 51,6%; es decir, cerca de 850 mil jóvenes no asisten a ningún centro educativo. Por su parte, un estudio realizado por la Iglesia Católica venezolana revela que la deserción educativa se ubica por encima del 48%.

La Encuesta Nacional de la Juventud, realizada por el Ministerio de la Familia, analiza las razones de la deserción escolar en un texto que reproducimos a continuación por considerarlo suficientemente explicativo de la situación: *“La evolución estructural en la Educación propia del período modernizador comenzó, no sólo a detenerse sino, peor aún a revertirse durante los años de la prolongada crisis de los 80. En efecto, la severa restricción económica impuesta por la crisis y por el conjunto de medidas y decisiones adoptado para enfrentarla provocaron, en el campo de la Educación, al menos tres negativos efectos para la actual generación juvenil.*

*En primer término, la reducción cuantitativa de la cobertura educacional para un número de individuos con edades normativamente escolares, a tenor de lo cual se ha configurado un éxodo relativamente creciente y progresivo de jóvenes estudiantes, a medida que se avanza en las distintas etapas de la Educación Básica. De hecho, aún cuando la incorporación al nivel inicial de la Educación Básica ha tenido lugar para la casi totalidad de los jóvenes de hoy, los tramos correspondientes al 3er., 6to. y 9no. grado constituyen los momentos sucesivos en los cuales se concentra el mayor volumen de abandono de los estudios.*

*El segundo e indeseable efecto es el referido al deterioro objetivo de la calidad de la*

*Educación ofrecida a los grupos de menor edad. El desaliento relativo que ha experimentado en los últimos años la inversión educacional -traducida en la restricción de gastos en infraestructura y equipamiento y en el envilecimiento del ingreso económico de la planta docente, entre otros- conjuntamente a lo que se ha denominado ‘segmentación vertical’ tiende a reproducir en el aparato educativo, aspectos y características semejantes a la jerárquica diferenciación social, toda vez que, se configuran poblaciones y matrículas estudiantiles socialmente estratificadas y, por tanto, con gran inequidad en el acceso al conocimiento y con desigual distribución de oportunidades para la inserción laboral (...)*

*El tercer rasgo (...) consiste en la caída de las expectativas de inserción social a través de la Educación. Probablemente, el efecto demostración que ha producido sobre la actual juventud la desventura ocupacional y la incertidumbre laboral que, con frecuencia, afecta a las personas formalmente acreditadas en la Educación, se encuentra fomentando en los jóvenes un creciente desencanto con el mundo educativo como vehículo de ascenso social”.*<sup>193</sup>

De esta manera, ya no se trata sólo de que los jóvenes abandonan los estudios por razones económicas. También los abandonan por no encontrar en ellos las herramientas necesarias para su desarrollo y progreso como personas, pues el problema no es cuantitativo sino muy especialmente cualitativo.

En este sentido, y tal como se afirma en la introducción de este capítulo, la educación venezolana está dejando de cumplir con un objetivo fundamental: la preparación de personas capaces de ejercer a plenitud su condición humana y de fortalecer con ello el respeto y la vigencia de todos los derechos humanos.

193 Ministerio de la Familia: *La Juventud Venezolana*: Informe General, Caracas, pág. 38.

respecto a 1995, esto es un incremento del 16,93%, que ha venido a consolidar una tendencia reflejada por el propio Ministro según la cual "... entre los años escolares 1984-85 y 1994-95 la matrícula de educación básica en los planteles privados creció 65,7%, mientras que en el mismo período los planteles oficiales sólo incrementaron su matrícula en 16,4%."<sup>198</sup> Sin restar importancia a la meritoria labor que realizan numerosas instituciones privadas, es posible evidenciar un discurso contradictorio en la figura del Ministro de Educación, quien a lo largo del año declaró sobre la necesidad de rescatar la educación pública en los siguientes términos "*la única respuesta verdadera, de largo aliento, al problema del encarecimiento de la educación privada, es el rescate y fortalecimiento de la educación oficial.*"<sup>199</sup>

En relación con la gratuidad de la Educación Superior, se produjeron declaraciones de dos importantes figuras del Ejecutivo, en las cuales se establecían criterios contrarios al contenido de este derecho. A principios de año, la prensa destacaba la intención del Ministro de Educación de "*Implantar un sistema de 'gratuidad discriminada' en la educación superior venezolana ...*"<sup>200</sup> como parte de la reorganización del sector. Por su parte, el canciller de la República declaró en el marco de la V Cumbre Iberoamericana: "*La educación superior gratuita es un lujo que ya no se puede dar en América Latina.*"<sup>201</sup> Ambos titulares manifestaron que la opción debe ser la de invertir más en Educación Básica, destinando el mayor porcentaje de recursos a la misma, y que las universidades y la Educación Superior en general deben recurrir a otras fuentes de financiamiento.

Estas posiciones orientan de manera inadecuada la solución a los múltiples problemas

que vive la Educación Superior, entre los cuales se encuentra, evidentemente el problema del financiamiento. En reiteradas oportunidades, Provea ha manifestado que el abordaje de problemas tan complejos como los que vive la Educación Superior debe hacerse de forma integral, de manera de garantizar que el disfrute de este derecho pueda ser ejercido por la población de manera equitativa. Sin embargo, las soluciones planteadas, en buena medida se reducen a la posible implementación de un sistema de cobro de matrícula o a la inversión del gasto educativo, destinando mayores recursos a la educación básica. De esta manera, probablemente se reducirían (más no se eliminarían) los problemas de financiamiento de este subsector, mientras se crean más diferencias que las ya existentes y se incumplen los principios de equidad y acceso.

Quienes promueven el cobro de matrícula para las universidades públicas, argumentan que más del 50% de la población universitaria proviene de las clases media y alta y por lo tanto pagaron por su educación media; de acuerdo con ello, la universidad pública sufre una privatización de facto. Esto constituye una perversión del análisis de la situación, puesto que, ante el deterioro de la educación pública en los niveles básico y medio, muchas familias optan por pagar la educación de sus hijos haciendo grandes esfuerzos. Tal y como lo establece el Vicerrector Académico de la Universidad Central de Venezuela (UCV), José María Cadenas, "*Esto, sin duda, se debe al enorme deterioro que ha experimentado la educación pública. Asimismo, el hecho de que un estudiante proceda de colegios privados no significa grandes ingresos de su familia, la cual ha hecho, en la mayoría de los casos, grandes esfuerzos para pagar sus estudios.*"<sup>202</sup> En este sentido recuerda Cadenas

198 El Globo, 18.03.96, pág. 2.

199 El Globo, 17.01.96, pág. 19.

200 El Impulso, 08.01.96, pág. C-6.

201 El Universal, 16.10.95, pág. 1-17.

que subsidie la demanda en función del servicio prestado. De manera que el instituto que ofrezca un mejor servicio educativo obtendrá mayor alumnado de los que dependerán sus ingresos, obligándose a incentivar su calidad". Las propuestas de Andiep al respecto son las siguientes: "eliminar las férreas resoluciones conjuntas de los despachos de Fomento y Educación, que regulan el sistema de matrículas de los servicios educativos; fomentar el esquema de mercado para todas las instituciones públicas y privadas, lo que permitiría una mayor competitividad y mejora de la calidad educativa; orientar la inversión educativa utilizándola principalmente para subsidios directos a padres y representantes, como usuarios del servicio educativo para que seleccione la institución educativa que crea más conveniente."<sup>195</sup> Lejos de rechazar firmemente estas propuestas, el ME produjo medidas que podrían favorecer esta posición.

Es así como, en el mes de agosto de 1996, el despacho de Educación dio a conocer una nueva resolución que flexibiliza la fijación de aumentos en las escuelas privadas. De acuerdo a la resolución N° 1.306, se disminuye el quórum necesario para obtener el aumento. "En la práctica, la nueva reglamentación es una virtual liberación de precios".<sup>196</sup>

Resulta preocupante el auge que año tras año toman propuestas tendentes a consolidar medidas alejadas de los principios que garantizan el derecho a la educación, sin que exista una respuesta firme y clara por parte de las autoridades competentes y que, por el contrario, se deje abierta la puerta para la consolidación de figuras privatizadoras de ese bien común que constituye la educación.

Por otra parte, el problema inflacionario se ha reflejado dramáticamente en los costos de los implementos relacionados con la vida escolar, lo que se ha venido convirtiendo en

un serio obstáculo económico que afecta la permanencia de los niños en el sistema educativo. Como bien lo expresa la siguiente cita: "La crisis está convirtiendo a la educación -aún la que se imparte en planteles oficiales- en un lujo, y esta situación que antes se expresaba en términos de rendimiento, está terminando por afectar incluso la composición del universo escolar."<sup>197</sup>

A pesar de los anuncios del Ministro en los dos últimos años sobre la reconducción de las políticas sociales asociadas a la educación, con el fin de convertirlas en inversiones permanentes de mayor alcance, no parece haberse avanzado mucho en este sentido. De los programas sociales relanzados a partir de la implementación de la "Agenda Venezuela" en abril de 1996, los que están asociados al servicio educativo son: el Subsidio Familiar, que consiste en un monto de Bs. 9.600 bimestrales por niño y hasta tres (preescolar a sexto grado) y cubre 3 millones cien mil estudiantes; desayuno y merienda escolar (20% de los requerimientos de 785 mil escolares); comedores escolares (330 mil niños); uniformes y útiles escolares (3 millones 250 mil niños); hogares y multihogares de 0 a 6 años; programa alimentario escolar (250 mil escolares entre preescolar y sexto grado); subsidio al pasaje estudiantil (5 millones 300 mil estudiantes). Como es evidente, estos programas tienen un alcance limitado, especialmente los que se refieren a beneficios nutricionales. No se ha avanzado sustancialmente en la creación de programas de alimentación escolar, medida que fue anunciada por el Ministro durante el pasado año.

Por último, en relación con el tema de la gratuidad, es notorio que esta administración ha prestado un importante apoyo monetario al sector privado de la educación. Para 1996 el monto de los subsidios al sector privado aumentó en 2 mil 642 millones 96 bolívares con

195 El Nacional, 23.04.96, pág. C-9.

196 El Nuevo País, 03.09.96, pág. 19.

197 Economía Hoy, 04.10.95, pág. 4.

*"... que en el pasado los grandes liceos públicos, de elevada calidad, nutrían fundamentalmente a las universidades."*<sup>203</sup>

Cabe recordar además que en un Encuentro de Rectores de universidades públicas latinoamericanas, convocado por el Banco Interamericano de Desarrollo el año pasado, se arribó a la conclusión de que el cobro de matrícula sólo cubriría entre el 4 y el 10% del presupuesto de las universidades, por lo que, de hecho, no constituye una solución al problema del financiamiento.

## Equidad

Una gestión equitativa en educación debería concretarse en la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país. Ello significa realizar los mayores esfuerzos y destinar los mayores recursos a los sectores más desfavorecidos de la población.

En el sistema educativo venezolano se está produciendo una elitización que tiene que ver con la calidad de la educación que se recibe en los primeros niveles del sistema, base sobre la cual se estructura luego la población universitaria. En relación con lo primero, vale decir que año tras año se abre una brecha entre la calidad de la educación que reciben quienes pueden pagar y quienes no pueden hacerlo. Dicha brecha se concreta al momento de acceder a los estudios superiores; hoy existe una población universitaria en la que más del 55 % de estudiantes proviene de sectores medios y altos (según la Oficina de Planificación del Sector Universitario).

De hecho, ya está consolidado el sistema de ingreso a las universidades públicas por la vía de los índices académicos, mecanismo mediante el cual se ven ampliamente desfavorecidos aquellos alumnos provenientes de la educación media oficial, por razones ya de

sobra conocidas. En este sentido, el Decano de la Facultad de Medicina de la UCV, Antonio París, señaló que los *"... criterios de selección como el promedio de notas, también involucra la perversión del sistema, el cual, desde el comienzo de la escolaridad, abre abismos de rendimiento (alimentación, núcleo familiar, asistencia formativa) entre los sectores desposeídos de la población y aquellos con oportunidades económicas."*<sup>204</sup>

Esta falta de equidad no se queda sólo en el ámbito educativo, sino que se refleja también para una gran cantidad de jóvenes, al momento de lograr ubicación laboral. Tal y como lo establece el Informe del Ministerio de la Familia, existe un proceso de segmentación vertical que ha quedado definido de la siguiente forma: *"Negativo proceso de diferenciación interna entre los educandos, adscritos al mismo nivel educativo, pero en instituciones socialmente distintas. Con esta expresión se hace referencia, no sólo a la desigualdad cuantitativa en el patrimonio educacional de los jóvenes sino, especialmente, al diferencial cualitativo que se observa en niveles equivalentes del aparato educativo y que se traduce, en definitiva, en una distorsión en los objetivos de la Educación respecto a la eficacia para acceder de modo igualitario o, al menos, sin desventaja a las opciones y posibilidades de empleo"*.<sup>205</sup>

## Calidad

Según la Convención contra la Discriminación en Educación, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en 1960, el término educación se refiere *"... a todos los tipos y niveles de educación, e incluye el acceso a la educación, el estándar y la calidad de la educación, y las condiciones*

202 El Globo, 23.01.96, pág. 9.

203 Idem.

204 El Globo, 03.02.96, pág. 9.

205 Idem, pág. 38.

bajo las cuales ésta es otorgada.” En lo que se refiere a la calidad de la educación, el objetivo de este postulado es el de evitar que se condene a cualquier persona o grupo a una educación de baja calidad.

Una causa inmediata de la baja calidad educativa, la constituye el fracaso escolar, entendido éste como “... el bajo nivel de apropiación de los contenidos programáticos considerados elementales (comprensión de la lectura y habilidades matemáticas mínimas) por parte de los alumnos.”<sup>206</sup> Según un estudio del Centro de Investigaciones Culturales y Educativas (CICE), adelantado por la investigadora María Teresa Michelangeli, las causas de este fracaso escolar atribuidas específicamente al funcionamiento de la escuela tienen que ver en su mayoría con factores referidos a la calidad educativa. Por ejemplo, la autora señala que en cuanto al tiempo efectivo de aprendizaje, “... en promedio son sólo 12 minutos por materia lo que se dedica al aprendizaje; el resto del tiempo es utilizado para el saludo inicial, pasar lista, escribir encabezados, revisar cuadernos, organizar el salón, etc.”<sup>207</sup> Además, “El tiempo calendario, (...) se reduce al ser suspendidas las clases constantemente por falta de agua, disturbios, consejo de docentes, labores administrativas, inasistencias de los docentes, mantenimiento de la escuela, etc.”<sup>208</sup>

Entre ellas destacan las relacionadas con la gestión de la estructura directiva de la escuela, así como aquellas que indican el nivel organizativo de la escuela venezolana.

Desde hace ya varios años, las mismas autoridades han venido reconociendo que la calidad de la educación venezolana se encuentra altamente cuestionada. Sin embargo, para Provea es motivo de preocupación que año tras año se planteen alternativas al respecto, posiblemente bien orientadas, pero que, ya sea por falta de voluntad política o por presio-

nes del propio contexto, no llegan a concretarse o se concretan en contrario. Otros aspectos relacionados con la calidad tienen que ver con la no correspondencia entre la formación docente y la práctica, la inexistencia o escasez de material didáctico y la aplicación de criterios de promoción y evaluación poco adecuados. Muy especialmente se han señalado las condiciones del ejercicio de la profesión docente como una causa fundamental del deterioro de la educación.

## Discriminación

A la ya tradicional forma de discriminación relacionada con las dificultades de acceso al sistema educativo formal de la población ubicada en el ámbito rural y a las basadas en condiciones económicas, se sumaron este año dos nuevas modalidades.

Efectivamente, durante el período en estudio, se hizo pública la exclusión del sistema escolar formal de adolescentes embarazadas o con hijos. Por lo menos seis jóvenes sufrieron hostigamiento y amenaza de expulsión por parte de la directiva de sus liceos al conocerse que se encontraban en estado de gravidez. Afortunadamente, el Juez Accidental del Tribunal Octavo de Familia y Menores, Emilio Ruiz Guía, sentó un precedente importante al dictar un Amparo a favor de la joven Mariana Mijares quien fue objeto de hostigamiento y negación de inscripción por parte de una institución privada de la ciudad de Caracas. El mencionado Juez ordenó la reincorporación de la joven a la institución educativa y el cese del hostigamiento, y en su medida invocó diferentes derechos como: protección a la maternidad, igualdad y libertad individual, derecho a la educación sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes, entre otros.

La otra modalidad supone la exclusión de

206 Michelangeli, María Teresa: Las causas del fracaso escolar en Venezuela. Revista Sic, N° 583, pág. 124.

207 Idem, pág. 125.

208 Idem.

jóvenes por supuestos problemas de conducta o por ser repitientes. Proeva recibió al menos 11 denuncias de estos hechos provenientes de liceos de Caracas.

Cabe destacar positivamente que, al cierre

## Políticas públicas en educación

### Presupuesto

Un indicador que permite evaluar la voluntad política del Estado para promover y garantizar el derecho a la educación es el presupuesto que la Nación destina a tal fin.

La asignación de recursos es uno de los factores que más influyen en la crisis de la educación en Venezuela, así como su distribución y racionalización. Desde 1989, la asignación de recursos en el presupuesto nacional para el sector ha venido disminuyendo; hecho reconocido por el propio Plan de Acción del Ministro Cárdenas, *"Si tomamos en cuenta el Producto Interno Bruto (PIB) como referencia, Venezuela invierte en educación menos de la mitad de lo que invierten los países desarrollados. La inversión en este sector ha venido disminuyendo; en 1983 llegamos a invertir el equivalente al 7,44% del PIB y en 1993 la inversión fue apenas del 3,61%".*<sup>209</sup> Recuerda igualmente el ministro que, en sus propuestas del año 1995, se contempla que *"... cada año se incrementa la inversión para la educación preescolar, básica y media en el equivalente al 1%..."*,<sup>210</sup> hasta llegar al 6% del PIB para finales del gobierno de Rafael Caldera. Sin embargo, según el Presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, Pablo González Padilla, el presupuesto del sector educación para 1997 *"... representa*

de este Informe, el ME dio a conocer la Resolución N° 1.762 según la cual se prohíbe cualquier tipo de discriminación en las escuelas venezolanas, incluyendo la de jóvenes embaazadas y repitientes.

*una disminución de aproximadamente el 10 por ciento con respecto al año 1996."*<sup>211</sup> Dicho monto representa el 15,4% del presupuesto total de la nación y constituye apenas un 2,6% del PIB *"... porcentaje mínimo si se toma en cuenta el requerimiento necesario para el funcionamiento de cualquier sistema educativo en el mundo."* Japón por ejemplo, destina 8% de su PIB a la Educación.<sup>212</sup>

Por su parte, el presidente del Consejo Nacional de Educación (CNE), Leonardo Carvajal, expresó que *"La sociedad civil, los gremios y autoridades educativas deben formar un frente común para obligar al Gobierno a aumentar el presupuesto que se destina al sector educación."*<sup>213</sup> Esta afirmación nace de la constatación de que, según investigaciones realizadas por el CNE, el porcentaje de participación educativa en el presupuesto nacional pasó del 21% en 1993 al 15% en 1996, por lo que propone que *"la inversión educativa debe ascender al 25% del presupuesto nacional, recursos con los que se podría mejorar la realidad de las escuelas, reparar sus locales, dotar las bibliotecas, impulsar los proyectos pedagógicos y resarcir salarialmente a los docentes."*<sup>214</sup>

### Ley de Educación Superior

Un nuevo año transcurrió sin que esta ley fuera aprobada. Sin embargo, la discusión se

209 Ministerio de Educación, Plan de Acción, 1996.

210 Idem

211 El Globo, 15.08.96, pág. 6.

212 Idem

213 El Globo, 15.03.96, pág. 12.

214 Idem.

encuentra bastante adelantada, por lo que se espera su aprobación definitiva para mediados del próximo año. De hecho, para el momento de cierre de este Informe, ya habían sido aprobados gran cantidad de artículos de la misma. Sin embargo, es de destacar que la discusión de esta Ley se adelanta sin tomar en cuenta la opinión de los estudiantes, principales beneficiarios de la misma.

En relación con sus contenidos, vale mencionar que el debate giró sobre sus tres aspectos más relevantes, los mismos que han constituido los obstáculos más importantes en el logro del consenso: financiamiento, gratuidad y autonomía.

Los artículos propuestos en relación al financiamiento reafirman que la responsabilidad central es del Estado, y que la educación que se imparta en las instituciones oficiales debe ser gratuita. Además, se eleva el porcentaje de participación de la Ley de Presupuesto anual destinado a las universidades, de 1,5% a 8%. Igualmente, se establece que las universidades pueden acudir a otras formas de financiamiento pero con carácter complementario.

En relación con la gratuidad, el artículo 10 del proyecto de Ley de Educación Superior, establece que "... los estudiantes que posean medios de fortuna o provengan de la educación privada, así como aquellos que realicen estudios de postgrado o cursen una segunda carrera, estarán obligados a sufragar su educación". De esta manera, dicho artículo se hace eco de las opiniones de quienes sostienen que la procedencia de la educación privada es suficiente indicador de posibilidades económicas, y se deja una puerta abierta para, en la práctica, privatizar las universidades públicas y generar tendencias discriminatorias en el seno de la Educación Superior.

En relación con la autonomía, se establece que será ampliada progresivamente a todos los institutos de Educación Superior del país.

## Respuestas gubernamentales a la situación docente

Durante el presente período tuvo lugar la más larga huelga del magisterio venezolano, que demuestra que los salarios de los docentes están muy lejos de constituir una base adecuada para el ejercicio digno de esta profesión.

Por otro lado, las siguientes cifras ofrecidas por el sacerdote jesuita Jenaro Aguirre, fundador de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y Director General de la Asociación Pro-fomento de la Educación Popular (Aprofep), son una evidencia de la gravedad de la situación docente en nuestro país y de las oscuras perspectivas al respecto.

*"- La Universidad Católica Andrés Bello de 11.000 preinscritos, sólo 345 aspiraban a alguna de las especialidades de la Escuela de Educación;*

*- Los núcleos pedagógicos que agrupa UPEL, de 46.384 alumnos en 1989, redujeron su nómina a 30.591 en 1992;*

*- El Instituto Universitario Pedagógico de Caracas ha visto mermar su alumnado en más de la mitad;*

*- Sólo el 11% de jóvenes bachilleres escogen como 1ª opción, carreras pedagógicas."*<sup>215</sup>

Por lo demás, el número de docentes no graduados en la nómina ministerial alcanza proporciones importantes, ubicándose para el año escolar 1994-95 en 66 mil 189, según datos de la Memoria y Cuenta del ME. Esta cifra representa aproximadamente el 23.84% del total nacional de docentes.

Frente a esta realidad, en enero de 1996, del ME emanó una resolución que regula el ejercicio de la profesión docente. Dicho instrumento, conocido como la Resolución N° 1, deroga la anterior y contiene medidas que han producido diferentes reacciones en los gremios docentes, dado su impacto sobre la con-

dición de la profesión y sobre la calidad de la educación en un futuro cercano.

De acuerdo con el texto de la Resolución, el ejercicio de la labor docente se extiende a diferentes ámbitos, que van desde los licenciados en educación, hasta profesores, técnicos superiores, bachilleres y estudiantes universitarios de carreras diferentes a las docentes. Para aquellos no formados específicamente en el campo pedagógico, la Resolución establece la obligatoriedad de realizar cursos de formación docente que varían en tiempo y contenidos.

Las reacciones fueron desde el rechazo total (como ocurrió con los gremios, quienes incluso solicitaron su anulación), hasta aquellos que consideraron que se trataba de una medida necesaria para sincerar la situación de muchos docentes no graduados y hacer frente al déficit de los mismos.

El rechazo de los gremios a la medida, se basó en varias argumentaciones. En primer lugar, que la misma no fue consultada con los docentes y por tanto se sintió como una medida unilateral. En segundo lugar, los gremios sostienen que la Resolución tiende a la desprofesionalización del ejercicio de la docencia, lo que tiene dos claras consecuencias: por un lado, no contribuye a la dignificación de la profesión al estatuir que no se necesita mayor preparación para su ejercicio; y por el otro, tiene un impacto directo en la calidad de la educación, al dejarla en manos de personas no idóneamente preparadas para su ejercicio. Para algunos expertos en materia educativa, como el caso del profesor Orlando Alborno, se trata de una medida que "... retrocede la formación docente a los años previos a la creación del Pedagógico de Caracas" y no puede sino entenderse como "una falta de rigor".<sup>216</sup>

Por su parte, los estudiantes de carreras pedagógicas sentaron su posición en un co-

municado público en el que manifestaron: "El señalar que ciudadanos no preparados en el campo pedagógico, luego de graduarse en sus respectivas carreras, puedan con tan sólo un curso de seis meses adquirir los conocimientos pedagógicos y didácticos que para los estudiantes de educación, en especial los de la UPEL, universidad creada para la misión de orientar la formación del personal docente del país, significan cinco años de estudio, es no sólo una aberración académica y pedagógica, sino además una demostración de lo falso del discurso gubernamental, cuando asegura estar dispuesto a hacer todo lo necesario para mejorar la educación de nuestro pueblo".<sup>217</sup>

A juicio de Provea estas medidas -evidentemente paliativas- debieran estar enmarcadas dentro de una política integral del ME, destinada a procurar la incorporación de docentes debidamente preparados a la labor educativa. Está claro que una política de este tipo tiene mucho que ver con la contraprestación que ofrezca el Despacho de Educación a los docentes, léase mejoras económicas, lo que quedó en entredicho con los resultados del reciente conflicto magisterial. En definitiva, tales acciones vienen a confirmar que en materia educativa se está actuando de manera improvisada y, sin tocar los problemas de fondo, y por tanto, corriendo el riesgo de que los problemas persistan y quizás hasta se agraven.

### **Descentralización y reestructuración del ME: muy pocos avances**

Durante el lapso que cubre este Informe se anunció la reestructuración del despacho de Educación, la cual se aprobó en Consejo de Ministros. Según lo expuesto por Cárdenas ante la prensa "... se trata de una transformación profunda en el Ministerio, tras la cual

216 El Universal, 17.01.96, pág. 1-13.

217 El Universal, 17.01.96, pág. 1-13.

*dejará de ser un organismo ejecutor, agobiado por miles de problemas como emisión de cheques, nombramientos de maestros y bedeles, entre otros, para convertirse en ente rector y retomar el papel predominante que debe tener en el proceso educativo”.*<sup>218</sup>

De acuerdo con los anuncios del ME, el proceso de descentralización, que viene avanzando muy lentamente, se enmarca dentro de la propuesta de reestructuración que tomará un lapso aproximado de dos años y medio para completarse. Las medidas inmediatas que implica tal proceso contemplan la reducción de la burocracia en la sede central, la eliminación de instancias centralizadas y la creación de instancias regionales y municipales, junto a la transferencia de competencia a los diferentes estados. La transferencia de recursos solo se concretó en dos estados (Lara y Aragua), por lo que habrá que esperar al próximo año para conocer los resultados de tal proceso.

Sin embargo, resulta preocupante la falta de claridad en torno a la forma en la cual se financiará el proceso educativo una vez descentralizado. Si bien se ha establecido que la descentralización no implica el abandono del Estado de su función financiera con respecto a la educación, es posible prever que este abandono ocurra, como de hecho ha venido sucediendo para algunos aspectos que deben tomarse en cuenta al momento de proteger el derecho a la educación y que trascienden la simple nómina docente. En los últimos años, ha sido más que evidente el abandono, por parte del Estado, de una función primordial en la garantía del derecho a la Educación, como es el mantenimiento de la planta física y la dotación de las escuelas. Es prácticamente una tendencia ya consolidada que tal función dependa de cada escuela en particular y se financie con los fondos obtenidos de los recursos que aportan las comunidades educati-

vas. De esta manera, esas contribuciones -que deberían ser utilizadas para reparaciones y dotaciones menores-, han venido a sustituir en forma casi total las asignaciones del Estado, obligando a muchas instituciones a trabajar sobre la base de mínimos recursos dada la escasa capacidad económica de la gran mayoría de padres y representantes. Por lo demás, según anuncios del propio Ministro, el aporte a las regiones del ME dependerá de la inversión local que hagan los entes regionales (política del 1x1: por cada bolívar que inviertan las gobernaciones en educación, el ME invertirá otro), con lo que se corre el riesgo de crear grandes diferencias entre una región y otra, dependiendo de la cantidad de recursos o de la voluntad de los gobernantes de turno.

Por otra parte, el Plan de Acción del Ministerio ha continuado avanzando con la implantación del llamado “Proyecto Plantel” en unas 180 escuelas del país. El objetivo de este proyecto es *“... que cada escuela desarrolle una metodología de acción que le permita reflexionar sobre las prácticas pedagógicas, las cuales deben fundamentarse en las características particulares de los alumnos y de su entorno, para aprovechar al máximo los recursos que la escuela posea y para que los alumnos aprovechen al máximo su paso por ésta. El principal recurso para garantizar el éxito de un proyecto pedagógico de plantel es el director y sus maestros”.*<sup>219</sup>

Para algunos, no está muy claro el límite entre los proyectos pedagógicos de plantel autónomos y la administración/financiación de los planteles. En definitiva, estos procesos lucen poco claros, y podrían estar allanando el camino a intentos privatizadores en el futuro cercano, al construir las bases legales de la separación del Estado venezolano de sus obligaciones para con la garantía del derecho a la Educación.

218 El Nacional, 04.07.96, pág. D-14.

219 Ministerio de Educación, Plan de Acción, 1996.