

# Algunos problemas urgentes

CERPE

*La coyuntura educativa señalada en el editorial compromete a SIC a dar su aporte a la reflexión nacional que se impone. Para ello se ha solicitado en primer lugar la colaboración del Centro de Reflexión y Planificación Educativa (CERPE). Sus investigaciones y publicaciones lo acreditan tanto para hacer un diagnóstico de la problemática educativa venezolana como para analizar la Educación en el VI Plan y en la Ley Orgánica de Educación. Por otra parte, tal vez la tarea jurídica más importante que se anuncia en esta Ley es la formulación de la nueva Ley de Educación Superior. El Dr. Víctor Guédez, Ex-Director del Colegio Universitario Francisco de Miranda, Vice-Rector Académico de la Universidad Nacional Abierta y consagrado al estudio de la problemática de Educación Superior, es una persona especialmente cualificada para iniciar en SIC la reflexión y la discusión sobre la nueva Ley en preparación. Esperamos poder ir presentando más aportes en futuras entregas de esta revista. (N.de la R.)*

La creación del Ministerio de Instrucción Pública hace 100 años no fue una decisión aislada, más o menos oportuna, de Guzmán Blanco. Era parte de un proyecto educativo que incluía una sistematización jurídica y una serie de acciones educativas coherentes. (Ver recuadro anexo). A su vez el proyecto educativo se insertaba en un proyecto nacional más amplio: "La República es imposible en su práctica sin cierto grado de instrucción del pueblo".

En estos 100 años, la historia de la Educación y la de su Ministerio —"de Instrucción Pública" hasta 1936, "de Educación Nacional" hasta 1950, o simplemente "de Educación" hasta hoy— han seguido lógicamente los vaivenes del país.

En las dos últimas décadas, el Ministerio de Educación ha sido el instrumento fundamental, potenciado con un abundante presupuesto, para una gran expansión cuantitativa de la Educación y para adecuarla hasta cierto punto a las exigencias del desarrollo siguiendo las recomendaciones de los asesores de la UNESCO.

Sin embargo, en la coyuntura actual, la Educación presenta problemas profundos y complejos que al parecer desbordan la capacidad administrativa ordinaria del Ministerio de Educación: atención a tantos niños y jóvenes que no llegan al sistema educativo o tienen que desertar de él demasiado pronto; efectiva democratización que no siga privilegiando a los privilegiados y marginando a los marginados; adecuación de contenido y metodologías; formación efectiva en el trabajo y para el trabajo; racionalización del dispendioso gasto administrativo; los graves problemas universitarios del cupo, del financiamiento de su voraz crecimiento, de la integración horizontal y vertical de las diferentes disciplinas y, sobre todo, de su adecuación a las necesidades del país.

Se podría alargar el listado y desglosar más cada punto. En este breve artículo se quiere insistir en tres puntos especialmente urgentes e importantes: la Educación Básica, la vinculación educación-trabajo, y la Educación Superior. Son tres grandes retos nacionales, ante los que el Ministerio, en su centenario, deberá liderizar y coordinar unas respuestas nacionales.

## EDUCACION BASICA

La Ley Orgánica de Educación señala la obligatoriedad de la Educación Básica para todos los venezolanos (Art. 9) y formula los grandes objetivos que debe perseguir:

"La educación básica tiene como finalidad contribuir a la formación integral del educando mediante el desarrollo de sus destrezas y de su capacidad científica, técnica, humanística y artística; cumplir funciones de exploración y de orientación educativa y vocacional e iniciarlos en el aprendizaje de disciplinas y técnicas que le permitan el ejercicio de una función socialmente útil; estimular el deseo de saber y desarrollar la capacidad de ser de cada individuo, de acuerdo con sus aptitudes" (Art. 21).

Los logros obtenidos en los últimos 20 años con respecto a la extensión de la Educación Primaria han sido evidentes, aunque todavía no abarca al total de la población en edad escolar, y se ve seriamente afectada por altos índices de deserción y repitencia.

Tristemente, también resultan evidentes los bajos niveles de calidad educativa con el que se ven afectados, sobretudo, las grandes mayorías de la población venezolana. Constituye un reto, en el momento presente, la revisión de los contenidos educativos para la Educación Básica, su pertinencia y adecuación a los valores de identidad nacional y su capacidad potencial para suministrar los instrumentos para interpretar y transformar la realidad.

Ha sido una de las constantes de las innovaciones educativas del Estado venezolano el querer implementarlas por efectismo político, de modo inmediato,

### PRINCIPALES REALIZACIONES EDUCATIVAS DEL GUZMANATO

- \* Promulgación del Decreto sobre Instrucción Pública, Gratuita y Obligatoria, el 27 de Junio de 1870
- \* Creación del Ministerio de Instrucción Pública, el 24 de mayo de 1881
- \* Reglamento Orgánico de los Colegios Nacionales de 1881
- \* Decreto Orgánico de la Instrucción Superior y Científica de 1883
- \* Establecimiento de un impuesto para el sostenimiento de las escuelas primarias
- \* Iniciación organizada y sistemática de las estadísticas educacionales
- \* Publicación del periódico "ABC" para el fomento de la Instrucción
- \* Iniciación de la enseñanza normalista
- \* Iniciación de las escuelas experimentales con la creación de la "Escuela Guzmán Blanco", con ese propósito
- \* Iniciación de la enseñanza de adultos.

**EVOLUCION DE LA  
MATRICULA Y DE LAS  
ESCUELAS DE 1830 a 1886**

Año	No. de Escuelas	No. de Alumnos
1830-31	200	7.500
1839-40	212	8.078
1846-47	480	12.815
1870-71	300	10.000
1872-73	392	15.081
1873-74	787	28.337
1874-75	877	31.389
1875-76	1.242	50.140
1876-77	1.345	55.800
1881-82	1.684	61.013
1882-83	1.708	91.242
1883-84	1.786	94.561
1884-85	1.942	98.868
1885-86	1.957	99.466

Fuente: GRISANTI, Angel. **Resumen Histórico de la Instrucción Pública en Venezuela**, 2da. edición, Editorial Iqueima, Bogotá, 1950, pág. 125.

sin crear las condiciones mínimas de un cierto nivel de efectividad. En concreto, no se ha prestado suficiente atención a la formación de los docentes, ni a las estructuras administrativas ágiles y flexibles que no ahoguen a la criatura en su misma infancia.

En cuanto a la formación de los docentes, reviste una especial gravedad, por cuanto la misma ley exige el nivel de educación superior para todos los docentes. La situación real es que en el momento presente existen unos 20.263 personas (20,6 por ciento) que cumplen la función docente sin el título de normalista; y en estos últimos años se acentúa la tendencia negativa. El problema es más grave aún con respecto a los docentes no titulados de los últimos grados (antiguo Ciclo Básico). El VI Plan se propone incorporar en el quinquenio a 18.566 docentes para 1o. - 6o. grado y 4.100 docentes para 7o. - 9o. grados, en orden a atender a la expansión matricular. Pero más que las consideraciones cuantitativas de la carencia de personal graduado, hay que plantearse, en el momento presente, el crear un nuevo docente capaz de asumir las tareas que impone la nueva concepción de la Educación Básica. Previamente a toda innovación, se tiene que preparar el personal que la lleve a cabo, sin lo cual pelagra su concepción e implementación adecuada. Hasta ahora, no se han formulado los lineamientos del perfil, ni del currículum que vayan a formar a tales docentes. No parece que a pesar de los esfuer-

zos concretos que se hagan, se prevea una solución efectiva a la formación de los docentes.

Otro tanto se podría decir con respecto a las estructuras administrativas aptas para el nuevo enfoque de la educación que implica la Educación Básica, en donde se supone, por ejemplo, la integración de la escuela con la comunidad.

La expansión de puestos escolares también se torna de proporciones gigantescas; a pesar de que para el quinquenio próximo esté previsto alcanzar una matrícula de 2.926.200 alumnos de 1o. a 6o. grado, se estima que sólo el 10 por ciento de la población de 7 a 12 años estará sin incorporarse al sistema educativo. (El sector oficial creará 430.000 nuevos puestos).

A nivel de 7o. a 9o. grado, se crearán 190.185 puestos entre el sector oficial (150.000) y privado (40.185). Se aspira a alcanzar el 68,6 por ciento de la población de 13 a 15 años. Pero, en conjunto la Educación Básica abarcará el 76 por ciento de los jóvenes en dichas edades en 1985.

Estos esfuerzos de expansión cuantitativa quedan muy mediatizados por el rechazo que el mismo sistema impone sobre los alumnos más desventajados intelectual o socialmente. Uno de los elementos educativos más importantes para superar este problema, es la progresiva adecuación de los contenidos y procesos a las necesidades de los alumnos, según las circunstancias personales y el contexto social en el que se encuentren. Hay que tener en cuenta que se trata de una educación obligatoria y a la que, de hecho, les es negado su derecho a cientos de miles de jóvenes, socialmente menos favorecidos.

Ciertamente, no es un problema resoluble en toda su dimensión por el Ministerio de Educación y aún se escapa a las mismas capacidades directivas del Estado. Se tiene que dar un clima especial, en el que haya una confluencia de esfuerzos tanto del Estado como del sector privado, de los gremios y de las comunidades, para que esta necesidad mínima se vea adecuadamente atendida.

### EDUCACION POR EL TRABAJO PRODUCTIVO

La vinculación de la educación con el trabajo no es algo nuevo en Venezuela. Por ejemplo, en 1884 existía una Escuela Politécnica con 51 alumnos, y una Escuela de Artes y Oficios con 80 alumnos. En un pasado más reciente, a

partir de 1937, aparecen las Escuelas Técnicas como transformación de las Escuelas de Artes y Oficios, el INCE dentro del Sistema no formal al final de los 50, y finalmente, el Bachillerato Diversificado Técnico, al comienzo de los años 70.

Sin embargo, la ley presenta de algún modo cierta novedad al vincular estrechamente el proceso educativo al trabajo. El Artículo 7 dice así:

**“El proceso educativo estará estrechamente vinculado al trabajo, con el fin de armonizar la educación con las actividades productivas propias del desarrollo nacional y regional y deberá crear hábitos de responsabilidad del individuo con la producción y la distribución equitativa de sus resultados.**

Pareciera que se supera la concepción de la educación para el trabajo como una educación para ciudadanos de segunda al orientarla a todo el proceso educativo, o como una mera capacitación en habilidades técnicas al crear un sentido de responsabilidad tanto en la producción como en la distribución equitativa de sus resultados.

Pero esta orientación de la educación al trabajo productivo, si se generalizara y se hiciera efectivo para todos, plantearía dificultades políticas muy serias. Resistencias de un sistema educativo que pareciera autolegitimado y con fuertes intereses de los grupos sociales que lo constituyen. Resistencias en los mismos educandos a los que habría que exigirles sacrificios inmediatos que no conocen en su situación actual de privilegiados sociales. Resistencias en los grupos dominantes de nuestra sociedad para los que el sistema educativo actual resulta funcional y quienes percibirían en esta reorientación la “peligrosidad política” para sus intereses. Resistencias culturales de valoraciones individuales generalizadas en nuestra sociedad. Resistencias, en general, de la inercia que tiende a perpetuar el orden establecido.

La superación de estas resistencias sólo es posible desde un proyecto nacional sentido como necesario por las mayorías y, en todo caso, por la mediación del Estado. Este deberá interpretar esa necesidad, pero a la vez generarla for-



mulando el proyecto nacional y operativizándolo.

## EDUCACION SUPERIOR

Si un tema resulta particularmente espinoso en educación es el de la Educación Superior. Esto por varios motivos: porque existe el supuesto global, no discutido, de que las instituciones de Educación Superior constituyen la prioridad de las prioridades para la formación de los Recursos Humanos que requiere el país; porque es un campo donde se concentran intereses personales y partidistas parasitarios, que a nombre de un supuesto bien superior del país buscan una cuota de poder; porque existe en las instituciones capacidad de presión política para subordinar los intereses del país a sus propios intereses.

Juntamente con todo esto, se vive una situación anómica en la que la autonomía universitaria pareciera eximir del deber de rendir cuentas ante el Estado y ante el país. Esto se ha traducido, a nivel académico, en una multiplicación arbitraria de carreras y postgrados, poco pertinentes a la realidad del país, y en muchos de los casos, de baja calidad académica.

Además, las exigencias económicas crecen con poco sentido de las prioridades que en el orden educativo afronta Venezuela. De hecho, el presupuesto asegurado a la Educación Superior en el VI Plan (27.863 millones) supera al

dedicado al resto de los niveles de Educación Pre-escolar, Básica y Media Diversificada (25.166 millones). Esta deformación del Gasto se acentuará mucho más si se incluyen los créditos adicionales que, sin ninguna duda, se irán agregando y cuyo monto nadie se atreve a expresar.

El costo social de tal deformación es que se restan recursos para otros niveles educativos más elementales, como es la Educación Básica, cuando se desvían del grueso de los recursos a satisfacer una demanda incontrolada, a niveles superiores de cuestionable prioridad social, al menos en las circunstancias actuales.

Todo planteamiento distinto a la gratuidad absoluta en Educación Superior ha sido considerado frecuentemente como atentatorio a una democratización. Este supuesto parece ser en su simplicidad falso y, más bien, se ha demostrado todo lo contrario ya que la absoluta gratuidad de la educación superior ha tendido a favorecer a las clases de mayores recursos económicos, en concreto a las clases altas y media (1), y ha discriminado a las clases que por dificultades de recursos económicos se ven compelidas a abandonar sus estudios.

Urge, pues, considerar las diversas alternativas, planteadas en otra parte(2), como son: El pago proporcional del costo de los matriculados en función de los ingresos familiares; el pago de matrícula

de los profesionales universitarios que estudien otra carrera, cursos de mejoramiento post-gradado, etc.; a nivel institucional, generación de ingresos propios por concepto de servicios y producciones propias, etc.; a nivel nacional, creación de un sistema nacional de crédito educativo, de un banco nacional de la educación superior...

No todas las alternativas son igualmente válidas; además pudieran considerarse perniciosas; pero lo que no se puede olvidar es la pronta revisión de las mismas para una toma de decisión. El país parece conocer dos momentos anuales de crisis en la Educación Superior: el del reparto del presupuesto y el de la guerrilla por la obtención del crédito adicional. Entonces se oyen lamentos quejumbrosos de autoridades y docentes y la calma viene de nuevo. No ha pasado nada.

Existen otros muchos problemas que afectan a la Educación Superior, dimensiones de los institutos, problemas de admisión y repitencia, integración del sub-sistema, en especial en los Institutos y Colegios Universitarios, etc. Una ley de Educación Superior debe asumir todos estos problemas, pero sería totalmente engañoso pensar que por la mera virtualidad de consagrar una "solución" en la ley, el problema quede resuelto. Todo diagnóstico y alternativa que toque el fondo del problema encontrará resistencias pasivas y oposición

### DISTRIBUCION DE LA MATRICULA DE EDUCACION SUPERIOR

INSTITUCIONES Y DEPENDENCIA	Incremento 1984-85/1979-80	Matrícula Atendida en 1979-80	MATRICULA ESTIMADA PARA EL QUINQUENIO				
			1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85
<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>30.025</b>	<b>242.066</b>	<b>251.803</b>	<b>259.674</b>	<b>265.679</b>	<b>269.818</b>	<b>272.091</b>
Oficial	24.940	217.956	226.346	233.005	237.995	241.271	242.896
Privado	5.085	24.110	25.457	26.669	27.684	28.547	29.195
<b>INSTITUTOS Y COLEGIOS</b>	<b>64.505</b>	<b>60.595</b>	<b>71.582</b>	<b>83.526</b>	<b>96.425</b>	<b>110.284</b>	<b>125.100</b>
Oficial	55.794	48.412	57.749	68.138	79.544	91.376	104.206
Privado	8.711	12.183	13.833	15.388	16.881	18.908	20.894
<b>EDUCACION NO FORMAL</b>	<b>6.657</b>	<b>9.362</b>	<b>10.693</b>	<b>12.024</b>	<b>13.357</b>	<b>14.688</b>	<b>16.019</b>
Oficial	6.657	9.362	10.693	12.024	13.357	14.688	16.019
Privado	—	—	—	—	—	—	—
<b>EDUCACION SUPERIOR</b>	<b>101.187</b>	<b>312.023</b>	<b>334.078</b>	<b>335.224</b>	<b>375.461</b>	<b>394.790</b>	<b>413.210</b>
Oficial	87.391	275.730	294.788	313.167	330.896	347.335	363.121
Privado	13.796	36.293	39.290	42.057	44.565	47.455	50.089

Fuente: Datos estimados por el Departamento de Estadística del C.N.U. — OPSU.

abierta, por lo que se requerirá un acuerdo político fundamental por parte de los partidos de Gobierno y oposición para tomar decisiones que integren a la Educación Superior a una racionalidad jerárquica de prioridades nacionales.

### UNA REFLEXION FINAL

Cualquiera de los problemas, considerados como vitales e impostergables, no encuentran solución sencilla por los cauces ordinarios de la administración del Estado. Las implicaciones de tipo social, las presiones de los grupos y partidos llevados por una actitud de defensa y medro, la incapacidad burocrática

de afrontar las tareas con un mínimo de eficiencia, la debilidad política para enfrentarse con decisiones expuestas a oposición, ha creado un clima en el que toda definición controvertida no encuentra viabilidad.

En educación parece que las decisiones controvertidas son, precisamente, las que hay que considerarlas con la mayor urgencia y seriedad, pues están en juego las necesidades más elementales de las grandes mayorías del país.

Estos son unos problemas concretos donde se puede y se debe aplicar la concertación de la que tanto se habla. No una concertación que suavice tensio-

nes y encubra los conflictos con el capote del arreglo partidista. Sino una concertación que desnude, que sincere, que enfrente los problemas, que haga asumir las responsabilidades.

### NOTAS

- (1) En la preinscripción nacional del año 78-79, de un total de preinscritos de 53.282, el 1 por ciento pertenecía a un nivel socio-económico alto, 64 por ciento a un nivel medio, 31 por ciento a obreiro y un 4 por ciento a marginal.
- (2) Véase por ejemplo: Alva Soler, Francisco: El Financiamiento de la Educación Superior en Venezuela, en Eduplan Informa. Vol. 10, Caracas 1979, pp. 39-165.

## ESTIMACION DE COSTOS POR PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE EDUCACION 1981 - 1985 (Miles de Bolívares)

PROGRAMAS	Total	1981	1982	1983	1984	1985
Educación Pre-Escolar	2.430.462,8	388.900,0	449.490,7	498.210,7	522.570,7	571.290,7
Educación Básica y Media Diversificada	22.736.633,4	4.172.445,2	4.353.076,3	4.539.683,3	4.736.060,3	4.935.368,3
Educación Especial	696.333,1	117.740,8	118.445,2	135.921,0	152.867,5	171.358,6
Educación de Adultos 1/	1.537.391,6	277.698,6	295.927,7	309.094,2	317.855,1	336.816,0
Educación Superior	27.863.413,2	5.098.639,8	5.361.219,7	5.588.535,5	5.807.047,2	6.007.971,0
Comunidades Educativas	6.502,6	900,0	1.066,5	1.263,8	1.497,6	1.774,7
Recursos para el Aprendizaje (Servicio Bibliotecario, Textos, Tecnología Educativa)	489.445,1	86.683,6	91.878,2	97.506,5	102.688,8	110.688,0
Reparación de Locales Escolares 2/	800.000,0	206.110,2	178.166,9	158.370,6	138.574,3	118.778,0
Administración de las 23 Zonas Educativas del país 3/	762.211,1	136.479,9	145.421,8	153.009,8	159.757,8	167.541,8
Atención al Escolar 4/	4.168.643,4	673.947,3	753.582,3	832.574,5	914.320,0	994.219,3
Dirección, Coordinación, Investigación y Apoyo Nivel Central	13.446.601,4	1.863.600,2	2.206.864,8	2.613.633,4	3.095.654,2	3.666.848,8
Costo Contrato Colectivo del Personal Obrero	5.713.797,1	790.828,3	937.131,5	1.110.500,8	1.315.943,5	1.559.393,0
Aportes a Entes Descentralizados (IPAS, INCE, BIBLIOTECA NACIONAL)	1.788.838,8	247.100,0	293.060,6	347.569,9	412.217,9	488.393,0
Subsidios a Instituciones Privadas de carácter cultural, Científico y Educativo	753.629,4	130.417,4	130.417,4	154.675,0	154.675,0	183.444,6
<b>Total 5/</b>	<b>83.193.903,0</b>	<b>14.191.491,3</b>	<b>15.315.749,6</b>	<b>16.540.549,0</b>	<b>17.831.729,9</b>	<b>19.314.383,2</b>
<b>Total Ajustado por Inflación</b>	<b>96.406.840,4</b>	<b>14.191.491,3</b>	<b>16.462.129,9</b>	<b>18.964.373,6</b>	<b>21.752.136,5</b>	<b>25.036.709,1</b>

FUENTE: Dirección de Presupuesto-Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto-Ministerio de Educación.

1/ No Incluye aportes del Ministerio de Educación al I.N.C.E.

2/ No Incluye aportes a F.E.D.E. para conservación y mantenimiento de locales escolares.

3/ Corresponde a todo los gastos de Funcionamiento generados por las 23 Oficinas Zonales del Ministerio de Educación ubicadas en todo el Territorio Nacional.

4/ Incluye Programa de Protección al Escolar, Becas, y Subsidios a Planteles y Programa Alimentación Nacional.

5/ Calculado a precios del período 1980-81.