

## DERECHO A LA EDUCACIÓN

*Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará 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**

De la satisfacción del derecho a la educación depende no sólo la posibilidad de ejercer y exigir otros derechos, sino también el pleno ejercicio de la vida democrática. Las tendencias negativas que se han venido señalando a lo largo de estos años con respecto al ejercicio de este derecho, no han sufrido cambios significativos en el período.

Por el contrario, muchas de ellas se han consolidado e incluso profundizado. Mención especial merecen las acciones que apuntan a la regresividad del principio de gratuidad del derecho a la educación, sobre las que Provea viene alertando desde el primer Informe Anual<sup>1</sup>. Durante el actual período se dieron dos casos concretos que violan los acuerdos internacionales de no regresividad de los derechos humanos: el cobro de matrícula en las instituciones de educación superior y la entrega en comodato de planteles públicos a instituciones privadas. Estas acciones son una expresión de la visión política que pretende negar a los derechos económicos, sociales y culturales su condición de tales, interpretándolos como meras aspiraciones o como productos de consumo librados a la regulación del mercado. Significa, en la práctica, el abandono del rol tutelar y garante de los derechos humanos que debe tener el Estado, y por ello una violación a los acuerdos en la materia.

### **Situación del derecho a la educación**

#### **Universalidad y Generalización**

La universalidad es el principio mediante el cual toda persona debe poder disfrutar del derecho, sin distinciones de edad, sexo, origen social, étnico o cualquier otro status, mientras que la generalización es el principio que obliga al Estado a facilitar el disfrute del derecho a un número cada vez mayor de personas y/o grupos; ambos componentes son esenciales para la vigencia del derecho a la educación<sup>2</sup>.

Un indicador –si bien no el único– para identificar el grado de cumplimiento de estos principios es el análisis de la matrícula escolar. Las cifras analizadas, al igual que en años anteriores, corresponden a las Estadísticas y Presupuestos Educativos de la Memoria y Cuenta que el Ministerio de Educación (ME) presenta cada año. En el Informe anterior se señalaba que para el 30.09.97, la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto del ME no tenía las cifras acabadas y se daban algunas preliminares, sobre las cuales se hacía el análisis. Asimismo, se reseñaba el llamado de alerta de algunos especialistas –entre ellos el Profesor Luis Bravo de la Universidad Central de Venezuela (UCV)– acerca de un prematuro optimismo con respecto a esas cifras<sup>3</sup>. Finalmente, las Estadísticas y Presupuestos Educativos correspondientes a la Memoria y Cuenta del año 1996, fueron publicadas en noviembre de 1997, mostrando un crecimiento de la matrícula total de los niveles y modalidades del Sistema Educativo<sup>5</sup> menor al señalado en principio. Vale decir, que la recuperación de la matrícula total desde el período 94-95 al 95-96 fue de sólo 1.15 % y no de 3,65%, como venía señalando el Ministro de Educación.

Para el período del presente Informe, las Estadísticas Educativas se publicaron en la misma fecha que la Memoria y Cuenta 1997 del ME<sup>6</sup> (marzo de 1998), pero existen contradicciones en las cifras que permiten dudar sobre su exactitud y confiabilidad. Según los datos publicados en noviembre de 1997, la matrícula total (que se ofrece cada año con datos de los dos años inmediatamente anteriores) es de 6.613.553 alumnos para el curso escolar

1994-95, mientras que en la Memoria y Cuenta de 1997 se habla de 6.690.827 alumnos. A su vez, el crecimiento relativo del año 1996-97 con respecto al período 1995-96 es de 1,46%. De esta manera, el exiguo crecimiento de la matrícula total para ese período, sumado a los márgenes de error identificados en las cifras oficiales, apunta a que no existen signos objetivos de que el sistema escolar esté dando pasos firmes hacia el logro de la universalidad y generalización del derecho a la educación. Por el contrario, estas cifras refuerzan las tendencias a la exclusión ya detectadas desde hace años.

Analizados cada uno de los niveles educativos y su comportamiento durante los últimos diez años, se observa que el nivel preescolar ha tenido un crecimiento relativo del 33,6%. En los preescolares oficiales este incremento ha sido del 30%, mientras que en los privados asciende al 51,3%<sup>7</sup>. A pesar de este crecimiento relativo de la matrícula, si se compara con las cifras de población para esas edades resulta que alrededor de un millón de niños no están incluidos dentro del sistema de educación preescolar.

Cálculos de otras instituciones son aún más dramáticos. Así, los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP) sostienen: *“En Venezuela, uno [sic] de cada cinco personas es un niño menor de seis años. Contamos con una población preescolar de casi 4 millones de niños y niñas, de los cuales sólo una tercera parte cuenta con atención”*<sup>8</sup>. En esta exclusión comienzan a sentarse las bases de la discriminación e inequidad que permea todo el sistema educativo, y que se ve reflejada por último en las cifras de ingreso a la educación superior, aspecto que será tratado más adelante.

Con respecto a la matrícula de educación básica se ha incrementado durante los últimos diez años en un 14,5% según cifras oficiales. La matrícula de las dependencias públicas sólo lo ha hecho en un 7,6%, mientras que en las dependencias privadas se ha incrementado en un 64,6%. La matrícula de educación media –para el mismo período de los últimos diez años– se incrementó en un 34,6%, pero en el sector oficial el incremento ha sido sólo del 11,9%, mientras que en el sector privado ha crecido en un 114,8%.

Para la educación superior, las cifras analizadas corresponden a los tres últimos períodos (1994-95, 1995-96 y 1996-97), siendo el incremento de 1,5%. El sector oficial ha crecido en un 0,45%, mientras que el sector privado ha crecido en un 6%.

El informe “Realidad Nacional de Venezuela 1997”<sup>9</sup>, del grupo Social de Apoyo Local (Socsal), ofrece cifras semejantes. Si bien es considerado insuficiente, el crecimiento de la matrícula en preescolar en los últimos diez años –27%– es identificado como el más elevado de todos los niveles del sistema educativo. Ahora bien, al comparar las cifras de incremento de matrícula en escuelas oficiales –21%– y privadas –61%–, se detecta que: *“...los estratos altos y medios de la población tienen cubiertas las necesidades educativas de sus niños pequeños, mientras que en los sectores medios y bajos se observa un déficit relativamente alto...”*. La matrícula en Educación Básica arroja un crecimiento del 24%, mientras que se acrecienta la proporción de matriculados en escuelas privadas –61%– frente a escuelas públicas –14%.

Sin embargo, es en el nivel de Educación Media donde se refleja en los porcentajes de matrícula la mayor desigualdad: para un incremento de matrícula del 24%, el sector público creció tan sólo 4%, frente a un crecimiento del 97% del sector privado (que aglutina el 34% de la matrícula total de este nivel). De acuerdo a estas cifras, *“...se estima que en la actualidad al menos uno de cada tres estudiantes de educación media lo hace en un liceo o colegio privado. Lo anterior pone de manifiesto una de las tendencias más visibles en el sistema educativo venezolano; un sostenido proceso de privatización, posiblemente como respuesta de la sociedad al progresivo deterioro de la educación pública en nuestro país”*.

En cuanto al nivel de educación superior, para 1994 el 14,3% de la matrícula se concentraba en universidades privadas, así como el 71% de los estudiantes de otros institutos de educación superior (Institutos Universitarios de Tecnología, Pedagógicos, Institutos Universitarios y Colegios Universitarios).

## Permanencia de los alumnos en el sistema

La permanencia de los alumnos en el sistema escolar formal, y por lo tanto la prosecución de los estudios, es otro indicador que permite también verificar el nivel de cumplimiento de los principios de universalidad y generalización del derecho. En tal sentido, las cifras siguen siendo desalentadoras.

Continuando con el análisis de cohortes realizado en anteriores Informes, se comprueba, por ejemplo, que en el año escolar 1988-89, la matrícula total de 1º. Grado era de 638.337 alumnos, mientras que nueve años después, en 1996-97, se inscribieron en 9º grado sólo 254.918 alumnos, lo que significa que en esos nueve años 383.419 alumnos quedaron fuera del sistema de educación formal. Esta cifra es semejante a la de la cohorte 87-88, cuando después de 9 años quedaron fuera 389.542 alumnos. Según el diagnóstico realizado por el Centro de Investigaciones Culturales y Educativas (CICE) *"...de cada cien niños de seis años, como promedio, que inician el primer grado, sólo un 35% logra llegar a noveno. Lo peor es que esa cifra se ha mantenido intacta desde hace quince años"*<sup>10</sup>.

La situación no es mejor en el nivel de educación media diversificada, donde para el año escolar 1995-96 se inscribieron 172.330 alumnos en primer año del ciclo diversificado y al año escolar siguiente sólo lo hicieron 152.015 alumnos (aún cuando estas cifras arrojan un comportamiento ligeramente mejor que las del año anterior, cuando quedaron fuera 43.264 alumnos). Con respecto a este nivel el CICE afirma: *"Los que llegan a media diversificada (cuarto y quinto año), apenas es un 17 por ciento, pertenecen en su mayoría a colegios privados y aspiran llegar a la universidad, pero los que desean ser técnicos se quedan en el camino"*<sup>11</sup>.

Efectivamente, en 1987-88 se inscribieron en primer grado 643.095 alumnos. En 1996-97, la matrícula del primer año del ciclo diversificado (bachiller en ciencias o humanidades) era de sólo 197.205 alumnos y de 13.583 para el primer año del ciclo profesional (Técnico medio en comercio y servicios, industrial, agropecuario u otros). Resta por saber cuántos de ellos obtendrán efectivamente el título de bachiller o de técnico medio.

El mismo ME reconoce que la situación es grave cuando afirma: *"La situación en verdad es desesperanzadora y tiene características de crisis. Mientras que en Japón el 96% de los jóvenes de diecisiete años se gradúan en la escuela media profesional y en los Estados Unidos el 72%, [...] En Venezuela apenas un veintinueve por ciento de los que ingresan a primer grado logran concluir la educación media diversificada. Las estadísticas oficiales reportan que hay cerca de un millón ochocientos mil jóvenes desocupados entre quince y veinte años"*<sup>12</sup>.

No debe extrañar entonces que, según lo expresa el Jefe de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), Miguel Bolívar Chollet, *"...sólo el 16,5% de la población activa en Venezuela sean profesionales y técnicos, mientras que 56 % tiene educación básica y en su mayoría incompleta..."*<sup>13</sup>. Entre tanto, resulta paradójico e inadecuado que uno de los Programas Sociales de la Agenda Venezuela, el Plan de Empleo y Capacitación Joven – destinado a formar a las personas menores de 25 años que actualmente están excluidas del sistema educativo– haya sufrido este año *"... un recorte de 2,9 millardos de bolívares, lo que representa una rebaja de 50% de los recursos con que contaba en 1997. Esta merma en el financiamiento de sus programas, que se une a las observaciones que algunos sectores han hecho sobre su funcionamiento y su capacidad de proyectarse a largo plazo, muestra un panorama poco alentador acerca de la posibilidad real que tiene el Estado venezolano de encontrar una solución al problema de la desocupación de los menores de 25 años"*<sup>14</sup>.

## Equidad

El derecho a la educación debe ser accesible por igual a todos los habitantes del país, sin que impedimentos relacionados con el nivel de desarrollo de la región en que habitan afecten sus posibilidades. En tal sentido, al analizar la matrícula por entidad federal se observan algunos signos de recuperación en algunos estados con respecto al año anterior. Así, para la

educación preescolar, la matrícula sólo descendió en el Distrito Federal (D.F.), pero creció en los restantes estados. Con respecto a la educación básica, decreció también en el D.F., en el Edo. Carabobo y en el Edo. Táchira, manteniéndose prácticamente igual en los Edos. Delta Amacuro, Falcón, Nueva Esparta y Yaracuy, que venían ofreciendo índices decrecientes. La matrícula de educación media descendió en el Edo. Guárico y se mantuvo igual en el Edo. Delta Amacuro, creciendo en todos los demás.

De acuerdo a un Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad, *“Aunque la educación puede ser el factor más importante para reducir las desigualdades sociales, en América Latina se está convirtiendo en el mecanismo que está profundizando el abismo entre las clases más y menos favorecidas económicamente”*, porque *“sólo el reducido número de niños que asiste a las escuelas privadas de élite recibe una educación adecuada”*<sup>15</sup>.

En Venezuela, esto puede observarse en el ingreso a la educación superior. Así, por ejemplo, según el último proceso de asignación de cupos que realiza la Oficina de Planificación del Sector Universitario del Consejo Nacional de Universidades (OPSU-CNU), el 57,33% de los estudiantes que lograron ingresar a la Universidad Central de Venezuela (UCV) proviene del nivel socioeconómico medio alto y 21% del nivel medio bajo. En la Universidad del Zulia, las cifras son de 57,94% y 38,09%; en la Universidad de Carabobo 76,05% provienen de la clase media alta y 20% de la media baja y en la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (D.F.) esas cifras se ubican en un 42,58% y 17% respectivamente<sup>16</sup>. Según el mismo informe: *“De los 100 mejores índices, 58 estudiantes provenían de colegios privados, 25 de colegios públicos, y de 16 se desconoce esta información. De los once estudiantes con mejores índices académicos correspondientes al Distrito Federal y al estado Miranda, ninguno egresó de una institución oficial, pues los estudiantes provenían de [...] colegios privados”*<sup>17</sup>.

Sin embargo, cabe tener en cuenta lo sostenido por Leonardo Carvajal, presidente del Consejo Nacional de Educación (CNE), cuando afirma que *“...es posible inferir que, teniendo los educandos de los colegios privados ventajas culturales, ambientales y socioeconómicas sobre los que cursan en institutos oficiales, la eficiencia de los privados no es tan alta como se ha venido suponiendo [...] el promedio de notas en las escuelas oficiales en 1997 fue de 12.9 puntos, mientras que en los institutos privados fue de 13.2 puntos, lo que resulta un empate técnico entre ambas instituciones educativas”*<sup>18</sup>.

Es importante tener en cuenta esta realidad en momentos en que el discurso recurrente del desprestigio de la educación pública puede utilizarse para que el Estado se desentienda de su rol de garante del derecho, diluyendo esa responsabilidad en otros actores, en función de su supuesta incapacidad para lograr un sistema educativo eficiente.

La base de la inequidad sobre la que se asienta el sistema educativo venezolano está relacionada con los efectos reproductores de la pobreza que tiene el propio sistema, cuando no se implementan los mecanismos adecuados para su superación. Así lo afirma el sociólogo Jesús Alberto Pérez, al identificar la relación entre los distintos grupos sociales y el sistema educativo como uno de los mecanismos generadores de desigualdad y reproductores de la pobreza: *“...Por diversos factores, la desigual distribución del ingreso es en parte el reflejo de un acceso desigual a las oportunidades de estudio, entre familias con diversas condiciones socioeconómicas...”*<sup>19</sup>.

Según este análisis, las tres causas principales de la relación entre nivel de ingreso y oportunidades educativas desiguales son: 1) mayor frecuencia de abandono escolar entre las familias más pobres, debido al costo que genera, aun en un sistema gratuito, mantener al niño en la escuela (por un lado gastos operativos propios de la escolarización, por otro no poder incorporarlo al sector informal o a las tareas del hogar); 2) diferencias en la oferta educativa disponible en función del ingreso familiar, y por ende diferencias en la calidad de la educación recibida; y 3) menores posibilidades de los padres de familias pobres de participar en el proceso educativo, debido a su menor preparación cultural. *“Como es obvio, tales diferencias de oportunidad entre los hijos de familias ricas y pobres, se reflejan luego en las diferencias entre sus niveles de ingreso, y en las posiciones que [...] ocupan en la pirámide ocupacional [y]*

*en todos los demás espacios de la sociedad*<sup>20</sup>.

La UCV ha desarrollado una iniciativa –el programa Samuel Robinson–, que puede facilitar la incorporación de los estudiantes de menores recursos a la universidad: *“Se toman en cuenta para la selección, aquellos colegios clasificados por la Opsu y el CNU, como clase obrera marginal, de menores ingresos per cápita o de mayor postergación social [el programa] toma en cuenta otros factores, como la motivación al éxito y el manejo de la internalidad, entre otros, para ver qué capacidad tienen los jóvenes de asumir el reto de entrar a formar parte de los sistemas de educación superior”*<sup>21</sup>. Dado lo reciente de la experiencia –el presente año ingresó en la UCV la segunda promoción en el marco del programa–, habrá que esperar unos años para medir su impacto y su posible multiplicación a otras regiones y universidades.

Por otra parte, la equidad en la educación ha sido esgrimida a lo largo del período, para justificar el cobro de matrícula en instituciones de educación superior, por lo que se hará alusión a este debate en el párrafo correspondiente a la gratuidad de la educación.

### **No discriminación**

A la discriminación derivada de las desigualdades sociales se suman otras no menos graves. Provea alertó en el Informe Anual 1994-95 *“...sobre lo que podría convertirse en un patrón de violación al legítimo derecho de acceder a la educación, basado en prácticas claramente discriminatorias...”*<sup>22</sup>, en referencia a la situación de negar la inscripción a alumnos por no entregárseles la Carta de Buena Conducta, requisito indispensable para formalizarla. Lo que en aquella oportunidad era una posibilidad, en los años consecutivos se ha convertido en una tendencia consolidada.

El propio Fiscal General de la República, Iván Darío Badell, solicitó al Ministro de Educación, Antonio Luis Cárdenas, que *“se respete el derecho a la educación en Venezuela, por cuanto las negativas de los directores de planteles públicos y privados de inscribir alumnos repitientes, así como las condiciones referentes a edad, promedio de calificaciones, conducta o disciplina, credo, estado civil de los padres, uniformes escolares y otras, constituyen exigencias no legalmente establecidas dentro de nuestro sistema educativo”*, añadiendo que esta situación *“...evidencia una inobservancia, por parte del Estado, respecto a su objetivo primordial e indeclinable de impartir la educación sin criterios de discriminación. Durante el período de inscripciones para los niveles de educación preescolar, básica, media y diversificada, se incrementan, de manera ostensible, las denuncias que recibe el Ministerio Público en el Área de Protección del Derecho a la educación”*<sup>23</sup>.

Un grave patrón de discriminación es el que afecta a alrededor de 400 mil niños y jóvenes que, por no poseer documento alguno de identidad, no pueden acceder al derecho a la educación. Según el Ministro José Guillermo Andueza, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *“El problema actual del número de menores no inscritos no lo crea la negligencia de la madre y el padre en hacer la declaración de nacimiento, sino la negativa de los prefectos o jefes civiles a inscribir los hijos de padres que carecen de documentación de identidad venezolana”*<sup>24</sup>.

Esta denuncia, proveniente por lo demás de una institución oficial, permite observar por un lado la relación entre el derecho a la educación y otros aspectos relacionados con obligaciones del Estado, y por otro cómo el incumplimiento de estas obligaciones puede afectar su disfrute.

Producto de la presión de varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de atención a la infancia que vienen señalando la discriminación a que son sometidos estos niños, así como de la acción del abogado Angel Marrero León –quien llevó el caso de tres niñas en esta situación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos–, el Ministro de la Secretaría de la Presidencia elaboró un Proyecto de Reglamento que regulará la Expedición de Partidas de Nacimiento, único requisito para inscribir a los recién nacidos<sup>25</sup>. Dicho reglamento fue aprobado recientemente mediante decreto presidencial.

Un grupo de niños indocumentados vienen siendo atendidos desde hace cinco años en las escuelas Alternativas de Petare, iniciativa de la comunidad cristiana de la zona “...porque eran muchos los niños del barrio que, por distintas razones, estaban quedando fuera de la escuela básica: por carecer de documentación, por superar los 9 años de edad sin haber ingresado a primaria o, sencillamente, porque nunca habían pisado un plantel educativo”<sup>26</sup>. En la misma reseña de prensa se advierte que las autoridades del ME desconocen la existencia de las Escuelas Alternativas: “Ni siquiera en la Dirección de Planificación Educativa, donde se coordina el Censo de Niños y Niñas No Escolarizados, saben de su labor”<sup>27</sup>.

Es también preocupante la situación que pueden enfrentar los niños con necesidades especiales que venían siendo atendidos por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y que deberán ser reubicados en distintos planteles, dado que la reforma de la seguridad social decreta su cierre para fin de 1999. Según la Dirección de Educación Especial del ME, los niños y jóvenes con dificultades de aprendizaje y retardo mental leve recibirán atención en las escuelas de Educación Básica, con el apoyo de los servicios de Educación especial de dichos planteles, mientras que los estudiantes que tengan retardo mental moderado y severo, autismo, deficiencias auditivas o visuales, parálisis cerebral e impedimentos físicos, “serán inscritos en los planteles de educación especial, tanto oficiales como privados”<sup>28</sup>.

Ante esta solución, surge la preocupación acerca de la capacidad económica de la mayoría de los asegurados para inscribir a sus hijos en planteles privados. Por otra parte, noticias de prensa dan cuenta de la discriminación a que son sometidos estos niños y sus familias cuando quieren inscribirlos en otras instituciones de educación. Así, Ninfa Torres, madre de los gemelos Luis Alejandro y Luis Arturo COVA TORRES (6), logró inscribir a sus hijos en el Psicopedagógico La Paz (D.F), gracias a una subvención del IVSS, y después de insistir en varias escuelas donde fueron rechazados. Sin embargo, ante la liquidación del IVSS, la subvención será retirada, a pesar de que el padre lleva 15 años cotizando al Seguro<sup>29</sup>. Situaciones parecidas relatan Alicia GONZÁLEZ y Mirna DÍAZ.

El incierto futuro de las escuelas especiales que acogen a los hijos de los asegurados suscitó una polémica entre la Directora de Educación Especial del ME, Beatriz de Báez, y la Directora del Psicopedagógico La Paz, Claribel Díaz. La primera sostuvo que “la educación especial se ha convertido en un negocio”<sup>30</sup>, ante lo cual la Directora del plantel denunció que el IVSS les adeuda 8 meses de pago, cuando de los 347 alumnos que tienen, 300 son asegurados. Esta polémica es ilustrativa de situaciones que deberán enfrentar un número creciente de asegurados –así como las escuelas que vienen asistiendo a este sector de la población–, resultado de la regresión del contenido del derecho a la seguridad social en el marco de la reforma.

Por otro lado, cabe destacar como positiva la moción presentada por el Gobierno de Venezuela ante la 29ª Conferencia General de la UNESCO –a iniciativa de la Asociación de Mujeres por el Bienestar y la Asistencia Recíproca (AMBAR)–, que fue apoyada por Colombia y Nicaragua. Esta moción solicitaba la introducción de una enmienda al Proyecto de Programa y Presupuesto para 1998-1999 (29 C/5), así como la resolución pertinente, para incluir a los trabajadores sexuales entre las categorías utilizadas por la UNESCO para aquellos grupos que quedaron al margen de la educación básica, establecidas en el “Gran Programa I: Educación para todos a lo largo de toda la vida” y en el “Programa I.1: La educación básica para todos”. Entre tales categorías se encuentran “las niñas y las mujeres de las zonas urbanas, los niños de la calle y los niños que trabajan, los que abandonan la escuela, los jóvenes desempleados, los refugiados y todos aquellos que viven en condiciones sumamente difíciles a causa de la pobreza, la lejanía, la pertenencia a una minoría u otros factores”<sup>31</sup>.

De igual manera, es positivo el anuncio del ME en el sentido de que adoptará como iniciativa oficial para el año entrante el programa “Renovemos la Escuela Básica Rural, Indígena y de Frontera”, que está siendo actualmente coejecutado con la Organización de Estados Americanos<sup>32</sup>. Faltan por ver los resultados que arroje su adopción como prioridad, máxime teniendo en cuenta que se trata de sectores especialmente postergados.

Por último, los Jardines de Infancia del D.F. adscritos al Instituto Nacional del Menor (INAM) enfrentaron serios problemas de funcionamiento debido a los recortes presupuestarios, a que la Gobernación del D.F. sólo asignó Bs. 100 millones para el funcionamiento de 59 centros y a que desde el pasado mes de febrero el Instituto Nacional de Nutrición dejó de suministrar ayuda alimentaria. Ante esta situación, la Presidenta del INAM justificó la revisión de las matrículas en estos centros, en función de estudios que supuestamente muestran que *“entre el 70 y 80% de los padres y representantes gana buenos salarios, y puede tener la capacidad de pagar a sus hijos otros centros dejando así el cupo libre a los niños que se encuentran en situación de pobreza crítica cuyo programa ha sido diseñado especialmente para ellos”*<sup>33</sup>.

Por su parte, los representantes de los niños afectados por esta ofensiva del INAM se agruparon en un Comité de Conflicto; Miguelina GUZMÁN, miembro de dicho comité y representante del Jardín de Infancia Gabriela Mistral, negó las cifras aportadas por el INAM, afirmando que *“el 90% de los representantes son madres solteras, sólo el 10% tiene pareja que la ayude. Por ciertos niños que tienen privilegios, que también son niños con derechos, no deben pagar los demás”*<sup>34</sup>.

La visión asistencialista con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales que viene permeando las políticas públicas, que apunta al desmantelamiento de las estructuras públicas y al otorgamiento de aportes compensatorios sólo para los sectores de extrema pobreza, contradice el principio de progresividad y no discriminación de los derechos humanos.

En opinión de Rebeca Grynspan, una experta en la materia: *“el objetivo de una política social incluyente no es sólo el combate de la pobreza sino la integración social”*. Por ello, las políticas de combate a la pobreza que excluyen de los beneficios de los programas sociales a la clase media *“...son muy inconvenientes por la disgregación social que producen. Por el contrario, hay que elevar la calidad de los servicios de educación públicos para que los sectores medios no se vayan de ellos”*. A su vez, Grynspan considera que los programas deben ser diseñados en base a una política de derechos, es decir, *“pasar de proteger personas a proteger derechos”*<sup>35</sup>. Asumiendo esta visión, se podría evitar el tipo de discriminaciones en que incurre el INAM, al justificar la exclusión de ciertos sectores de los Jardines de Infancia, cuando el origen del problema que enfrentan está derivado fundamentalmente de la falta de una asignación presupuestaria adecuada.

## **Gratuidad**

A lo largo del período, el tema de la gratuidad de la educación pública estuvo presente en el debate nacional, concurriendo argumentos a favor y en contra de la gratuidad fundamentalmente de la educación superior, pero con alusión también al resto de los niveles del sistema.

Provea viene alertando desde el año 95-96 acerca de la pérdida progresiva del carácter gratuito de la educación pública<sup>36</sup>, ya que de hecho se vienen cobrando matrículas, disfrazadas bajo la fórmula de “contribución” con la Sociedad de Padres y Representantes, a la que ahora se suman montos para el “Fondo de Suplencias”. En 1995, al establecer tarifas diferenciales por entidad federal, el Ministro Cárdenas sostuvo que *“quien no tenga no pagará, y que por ningún motivo podrán quedarse sin cupo quienes no cancelen la cuota fijada”*<sup>37</sup>. Numerosas denuncias dan cuenta de lo contrario.

En el Edo. Zulia, en los denominados Proyectos Pedagógicos de Plantel, se está exigiendo el pago de cuotas de participación y matrículas anticipadas, de modo de garantizar los cupos en las escuelas y liceos públicos adscritos al programa<sup>38</sup>. En Ciudad Guayana (Edo. Bolívar), el presidente del Comité de Defensa de los Derechos del Representante de estudiantes de primaria y secundaria, Jesús Reyes, denunció que se estaría obligando a los representantes, tanto en planteles públicos como privados, a pagar cuotas anticipadas para el fondo de la Comunidad Educativa para poder inscribir a los alumnos en el siguiente año escolar<sup>39</sup>. El presidente del Consejo Regional Prodefensa de Programas Sociales del Edo. Carabobo, Raúl Goite, identificó los aumentos desmedidos en las inscripciones de planteles públicos y las cuotas mensuales que deben aportar los representantes como principales causas del

ausentismo escolar<sup>40</sup>.

En Caracas la situación no es diferente: las cuotas extraordinarias que solicitarán los centros de educación pública, en especial los liceos, se calculan en Bs. 60 mil por alumno. Según informó la subdirectora de la Unidad Educativa Zoe Xiques Silva, Rebeca Montenegro, la cuota extraordinaria que cancelarán los representantes de este plantel para el curso escolar entrante deberá cubrir los gastos por impermeabilización del techo y reparación de varias filtraciones<sup>41</sup>. En el Municipio Sucre (Edo. Miranda) se presentó asimismo un caso relevante, que ayuda a entender las tendencias de cobro. Luego de las numerosas solicitudes de exoneración de pago de inscripción, el alcalde, Raoul Bermúdez, cursó instrucciones a los planteles de la jurisdicción para que se admitiera sin pago alguno a todos los escolares de escasos recursos económicos, cuyos representantes deberán a cambio participar en operativos periódicos de limpieza y mantenimiento<sup>42</sup>.

De esta manera, queda evidenciada la fórmula de inversión del principio de gratuidad: no se interpreta como un derecho, sino como una “excepción” por vía de la exoneración, sujeta a reglamentación y a la discrecionalidad de los representantes del Ejecutivo. Un estudio socioeconómico determinará quien puede ejercer dicho derecho, el cual, en este caso, debe ir acompañado de una contraprestación de servicios por parte de quien disfruta de él.

En el ámbito de la educación privada, 17 colegios de Caracas fueron sancionados por el Instituto de Defensa y Educación de los Consumidores por aumentar los montos de las matrículas y/o mensualidades escolares sin previa consulta<sup>44</sup>. Situaciones semejantes fueron denunciadas por lo menos en el Edo. Carabobo<sup>45</sup> y en el Edo. Aragua<sup>45</sup>.

Con respecto al pago para el fondo de suplencias, el ME exige a los maestros que se ausentan por al menos dos días por motivo de asistencia a cursos o por motivo de viaje al pago del salario del maestro suplente. Este adelanto –que suele gravarse sobre los gastos de los representantes– sólo será cancelado por el ME tras el procesamiento de una justificación adecuada; esta práctica es una forma indirecta de desestimular la actualización permanente de los maestros, cosa por otro lado proclamada como necesaria.

Otro hecho sucedido en el actual período viene a consolidar la pérdida paulatina y progresiva del carácter gratuito de la educación pública y la consolidación de la tendencia del Estado venezolano a desprenderse de su responsabilidad por la misma. Se trata del proyecto de entregar en comodato tres planteles públicos (U.E. “Luis Cañizales Verde”, Liceo “Manuel Palacios Fajardo” y la Escuela Técnica “Julio Calcaño”)<sup>46</sup> al Movimiento de Educación Popular Asociación Civil “Fe y Alegría”, institución de carácter privado que por otra parte desarrolla una labor positiva en el área de la educación popular.

Este proyecto produjo un conflicto en la comunidad afectada, que adquirió en algunos momentos visos de verdadero enfrentamiento entre los sectores que lo defiendan y los que lo adversan<sup>47</sup>, así como generó un amplio debate en la prensa con argumentos a favor y en contra de la propuesta. Al cierre de este Informe, se había concretado la firma del convenio para el “Luis Cañizales Verde”, al tiempo que el Ministro de Educación encargado, César Augusto Briceño, planteaba que los otros dos “*serán incorporados gradualmente al proyecto*”<sup>48</sup>.

La entrega en comodato de estos planteles públicos a la institución mencionada atenta contra varios principios de derechos humanos. Significa una regresión del derecho constitucional a la educación gratuita, dado que el proyecto contempla el pago de mensualidades. El hecho de que se estén produciendo casos de cobro injustificado en planteles públicos no sólo no justifica este proyecto, sino que apunta precisamente a la necesidad de revertir estas tendencias, de manera de restituir el derecho a la educación gratuita de la población venezolana. A su vez, el proyecto atenta también contra el principio de universalidad, dado que la administración de estos planteles se hará bajo criterios acordes con la filosofía de “Fe y Alegría”, institución de carácter religioso. La directora de la zona Caracas de esta Asociación Civil lo manifestó en forma clara en referencia a los maestros que pertenecen a los planteles privatizados: “*Planteamos que los docentes que deseen quedarse en el proyecto, se queden, pero*



*cumpliendo las reglas de juego de Fe y Alegría*. Por último, propende al incumplimiento de la obligación estatal de “desarrollar progresivamente escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura”, tal como lo señala el artículo 78 de la Constitución de la República. Este proyecto, efectivamente, apunta al traspaso de una responsabilidad pública a instituciones privadas, y puede significar la apertura de una tendencia que, en cumplimiento del derecho a la educación, debe revertirse.

El artículo 78 consagra la gratuidad de la educación en todos sus ciclos. Sin embargo, establece que “*la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna*”. Durante el período, se produjo un amplio debate sobre la gratuidad de la educación superior, que se basó en la interpretación de esta excepción.

En el transcurso del seminario “Reflexiones sobre la Educación superior en América Latina” (organizado por la Federación de Profesores Universitarios (Fapuv) y por Fundayacucho), la representante del Banco Mundial Hongyu Yang defendió la implantación de cuotas en la educación superior, afirmando que “*mientras los estudiantes pagan una parte del costo de la universidad, el Estado puede destinar más recursos a la educación básica y secundaria*”<sup>49</sup>. Hongyu sugirió como fórmula para lograr un “cambio cultural” favorable a la privatización el otorgamiento de créditos para estudiantes de menores recursos, a ser pagados una vez culminados los estudios.

Datos analizados en la última sección de este capítulo, evidenciarán que los problemas de financiamiento del sistema educativo en su totalidad están relacionados con la reducida asignación de recursos, y no con el ejercicio del derecho a la educación gratuita en el nivel superior. Por otro lado, es recurrente la presencia de representantes de las agencias multilaterales –de las que depende parte del financiamiento de proyectos específicos–, abogando por la relativización de los derechos sociales.

Otro eje para la defensa del cobro de matrícula en la educación superior se basa en el concepto de equidad o de solidaridad social. El Ministro de Educación afirmó: “*Una buena parte de los estudiantes que ingresan a las universidades nacionales provienen de colegios privados, en los cuales pagaron su educación desde el preescolar hasta el bachillerato. La mayoría de estos estudiantes pertenecen a familias provistas de medios de fortuna que, de acuerdo con la Constitución, podrían pagar también sus estudios universitarios*”<sup>50</sup>.

Similares argumentos fueron expuestos a lo largo del año por distintas personalidades tales como el rector de la Universidad Católica Andrés Bello, Luis Ugalde<sup>51</sup>, el Rector de la Universidad Simón Bolívar, Freddy Malpica<sup>52</sup>, el Presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados Pablo González<sup>53</sup>, el Ministro de Hacienda Freddy Rojas Parra<sup>54</sup>, y el sociólogo y profesor de la UCV Trino Márquez<sup>55</sup>, entre otros.

Por su parte, Frank de Armas, presidente de la Comisión de Educación de Fedecamaras, considera que la gratuidad de la educación en las universidades del país es “*simplemente un disparate, porque los paradigmas en el mundo han cambiado y el proceso de enseñanza no escapa a ello*”<sup>56</sup>.

Por el contrario, muchas voces se han levantado en contra de estas tendencias y por la defensa de la gratuidad de la educación superior. José Miguel Cortázar, investigador y docente de la UCV, plantea que no es legítimo suspender la gratuidad porque ingresen estudiantes del sector privado: “*En muchos casos pagan la educación media porque la calidad del servicio educativo público no sirve*”. Asimismo, al establecer tarifas, “*cada vez los sectores sociales con menores recursos estarán más marginados del proceso*”<sup>57</sup>. La secretaria de Organización de la UCV, Ocarina Castillo, afirmó que la matrícula no resuelve el problema de la equidad, cuyo origen en el sistema educativo lo sitúa “*en el desfase existente entre la educación diversificada y la superior*”<sup>58</sup>.

Por su parte, la periodista Moraima Guanipa apunta a la distribución del ingreso nacional como el origen de la inequidad, refiriéndose una vez más a la ineficiencia de los niveles de

enseñanza pública básica y media y su relación con las cuotas de ingreso, así como a los inadecuados mecanismos de selección y de ingreso a la educación superior<sup>59</sup>.

Eleazar Hernández, Director de la Escuela de Educación de la UCV, hizo un llamado acerca de la peligrosa tendencia de castigar a un sector para supuestamente beneficiar a otro, lo cual *“infravalora la inversión en la educación superior con el pretexto insincero de privilegiar el financiamiento y desarrollo de la educación preescolar y básica”*<sup>60</sup>, sin tomar en cuenta la relación entre los esfuerzos presupuestarios dirigidos al desarrollo de la educación superior y su positiva influencia sobre el resto de los niveles educativos. Franklin González, profesor de la escuela de Estudios Internacionales de la UCV, defendió la gratuidad en todos los ciclos de la enseñanza, afirmando que *“no es una dádiva, ni mucho menos una concesión que se le otorga al pueblo venezolano. Es, simple y llanamente, un derecho conquistado a través de la lucha social y de masas”*<sup>61</sup>.

### **Interpuesta acción de Amparo Constitucional contra la Universidad Simón Bolívar**

El Consejo Directivo de la Universidad Simón Bolívar (USB), aprobó el 02.04.98 la creación del Fondo para el Desarrollo Estudiantil (FDE), que se constituiría con el aporte obligatorio de una mensualidad por parte de los estudiantes. El 02.07.98 se fijó dicho aporte en 12 cuotas mensuales de Bs. 50.000 cada una. La creación del fondo y la implantación de mensualidades –anunciada para el curso escolar entrante–, fue seguida de una amplia movilización de estudiantes de la USB, en defensa de la gratuidad de la educación superior.

El día 29.08.98, Provea, como apoderada de 143 estudiantes afectados, interpuso una Acción de Amparo ante la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, por considerar que la medida es lesiva del derecho de esos estudiantes a la educación superior gratuita.

En el alegato del amparo se establece que el artículo 78 de la Constitución Nacional consagra *“...la gratuidad de la educación en nuestro país `por los institutos oficiales... en todos sus ciclos´, aun cuando existe la posibilidad de establecer excepciones a la gratuidad, siempre que se trate de `personas provistas de medios de fortuna´ y sólo por vía de la consagración de una ley que así lo establezca”*.

Por otro lado, el cobro *“implica una regresión normativa que vulnera normas internacionales de derechos humanos”* que *“forman parte de nuestro ordenamiento jurídico interno con jerarquía constitucional, lo que implica que cualquier actuación contraria a estos principios, supone una violación flagrante a derechos constitucionalizados”*<sup>1</sup>.

Sobre la base del artículo 2, numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>2</sup>, del artículo 13 ordinal 2, literal c del mismo Pacto<sup>3</sup> y del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>4</sup>, se considera que *“Venezuela tiene una expresa prohibición de adoptar cualquier tipo de medidas que tiendan a menoscabar, extinguir o limitar la situación de derechos fundamentales vigentes reconocidos por el Estado venezolano”*, y que esta obligación *“es una limitación a la actuación del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo con sus demás órganos (en este caso, también una limitación para el Consejo Directivo de la Universidad Simón Bolívar)”*.

En síntesis, *“...la gratuidad en la educación superior consagrada en estos instrumentos internacionales, es un derecho adquirido y su eliminación implicaría un retroceso en los niveles de protección alcanzados en Venezuela en materia del derecho a la educación para todos los habitantes de la República. Y en el mismo orden de ideas, las Resoluciones del Consejo Directivo de la Universidad Simón Bolívar son medidas administrativas que significan un acto de regresividad y por consiguiente contrario a los convenios internacionales de derechos*

*humanos suscritos por la República...”* .

Al cierre de este Informe, la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo declara con lugar la acción de amparo y “*En consecuencia, SE ORDENA al organismo agravante INAPLICAR a los ciudadanos anteriormente identificados el artículo 4 de la Resolución de fecha 2 de julio de 1998 emanada del Consejo Directivo de la Universidad Simón Bolívar y los estatutos del Fondo para el Desarrollo Estudiantil en su artículo 6º, en lo que se refiere al aporte mensual obligatorio de los estudiantes a dicho Fondo*”<sup>5</sup>.

1 Acción de Amparo interpuesta por Provea ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Caracas, 26.08.98. Expediente N° 20.890.

2 “*Cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas [...] específicamente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga , para lograr progresivamente , por todos los medios apropiados, inclusive la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*”.

3 “*los Estados en el presente Pacto reconocen que, con el objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho [...] c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita*”.

4 “*Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias [...] para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales sobre la educación, la ciencia y la cultura, contenidos en la Carta de la Organización de Estados Americanos*.”

5 REPUBLICA DE VENEZUELA. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia N° 98.1583. Caracas, 28.10, 98, Pág. 44.

En el marco de este debate, resulta oportuno recordar que en 1993, el entonces candidato presidencial Rafael Caldera sostenía: “*Los venezolanos con capacidad y voluntad para superarse deben encontrar abiertas las puertas de la educación superior, a través de una gratuidad que ha sido fuente de igualdad social y orgullo de Venezuela*”<sup>62</sup>.

Además de estos argumentos, la defensa de la gratuidad de la educación superior se plantea desde el principio rector de no regresividad en materia de derechos humanos, argumento básico del Amparo Constitucional interpuesto contra el cobro de matrícula en la Universidad Simón Bolívar (USB)<sup>63</sup>.

## **Políticas públicas en educación**

### **La reforma curricular**

En octubre de 1997, al inicio del nuevo año escolar, se comenzó a aplicar en la primera etapa de educación básica (1º, 2º y 3º grado) un nuevo diseño curricular, que incluye la integración de diversos programas suplementarios (programas de asistencia al estudiante, biblioteca de aula, capacitación docente, proyectos pedagógicos de plantel y aula, sistema nacional de supervisión, evaluación cualitativa, gestión autónoma de plantel y redes de escuelas, entre otros)<sup>64</sup>.

De acuerdo al ME, esta reforma, sustentada en la transversalidad, “*Tiene como propósito esencial el fortalecimiento del ser de los niños y niñas que cursan en el nivel de educación*

*básica, proporcionando elementos para la transformación de la cultura escolar y sirviendo de puente entre la educación fundamentada en las disciplinas del saber y la cultura pública de la comunidad humana*<sup>65</sup>.

La reforma se desarrolla en torno a seis áreas académicas y cuatro ejes transversales: lenguaje, desarrollo del pensamiento, valores y trabajo, a los que se incorporará ambiente en la segunda etapa. El Sistema de Evaluación para estos tres primeros grados no será cuantitativo sino cualitativo, es decir, juicios valorativos sobre los logros alcanzados<sup>66</sup>.

Desde el punto de vista práctico, el nuevo currículum (que fue criticado entre otros por la ex-Ministra de Educación, Dra. Laura Gurfinkel<sup>67</sup>) presenta varias dificultades. Por un lado, el intrincado cruce de variables deberá correr por cuenta del docente, ya que no hay ninguna matriz preestablecida que así lo guíe. Por otro lado, los actuales programas no ofrecen al docente ninguna estrategia metodológica, lo cual es un retroceso con respecto a los programas anteriores que sí las incorporaban, en forma de “Estrategias Metodológicas sugeridas”, de manera que el docente podía elegir las que mejor se adaptasen a la realidad de sus educandos o, sobre la base de ellas, crear otras.

Todavía es temprano para hacer una evaluación de la incidencia de estos nuevos programas en el logro de los objetivos que la reforma busca. Entre estos objetivos, se encuentran:

*“[favorecer] el acceso de las mayorías al conocimiento garantizando su permanencia y desarrollo pleno [crear un] Espacio donde se pueda examinar la validez de las pautas culturales y constituir otras superadoras [conceder] prioridad a la enseñanza de los valores, dentro de los cuales revistan particular importancia: la tolerancia, la solidaridad, el respeto y el amor [fomentar] un ambiente de interacción y socialización [controlar y revertir] los efectos negativos de los agentes exógenos que ponen en peligro la prosecución escolar...”*<sup>68</sup>.

En todo caso, mientras los planes nacionales de desarrollo no corrijan la marcada inequidad de la sociedad venezolana, la reforma educativa corre peligro de quedarse en el terreno de las buenas intenciones. Por de pronto, con respecto a la actualización de los docentes, la Directora de Docencia del ME, Norma Odreman, reconoció retrasos en el proceso de brindarles información sobre la reforma, y afirmó que confiaba en que el apoyo de las asambleas legislativas y los gobernadores favoreciera la marcha del proceso<sup>69</sup>.

Con respecto a la implantación de la reforma en la segunda etapa (4º, 5º y 6º grados), la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz (miembro de la Red Venezolana de Educación en Derechos Humanos) realizó un documento con observaciones de importancia, que fueron elevadas al ME. Además de aportes puntuales que enriquecerían los programas en coherencia con la educación en derechos humanos, la Red de Apoyo mostró dos preocupaciones básicas:

*“ 1) Consideramos que no está presente la perspectiva de género en el texto presentado. Por ello sugerimos emplear los siguientes términos, según corresponda: Seres humanos cuando se habla en general del género humano, en lugar de la palabra hombre; niños y niñas, en lugar de generalizar niños; [...]*

*2)[...] La presencia explícita de la temática referente a los Derechos humanos es insuficiente e inconexa a lo largo de todo el texto, con enunciaciones muy puntuales referidas a ‘los derechos del niño’, pero desconociendo el marco general de los conceptos, procedimientos y actitudes relacionadas con el tema de derechos humanos. Por ejemplo, en ningún momento se hace alusión a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento cuyos postulados universales, asumidos por Venezuela y ratificados a lo largo de toda una legislación internacional y nacional, deberían ser conocidos, analizados y valorados en el marco de una escuela de la democracia [...]. Se visualizan incoherencias en el texto como por ejemplo cuando se hace referencia a ‘cumplir con sus derechos’. Los derechos no se ‘cumplen’ (el cumplimiento implica obligación, y eso es atributo de los deberes). Los derechos se ejercen; esa es la característica de los derechos entendidos dentro de la democracia...”*<sup>70</sup>.

## **La Resolución 1484 sobre Educación en Valores y Derechos Humanos**

Después de un largo proceso de trabajo y presión ante el ME de varias organizaciones especializadas en la educación en derechos humanos, finalmente el día 08.10.97 se aprobó la Resolución 1484, que fue publicada en Gaceta Oficial N°. 36.312 del día 14.10.97. El contenido esencial de la resolución se refiere a la incorporación de la Educación en Derechos Humanos en el sistema curricular venezolano.

Según la misma resolución, las obligaciones del Estado en la materia son: fomentar la formación y capacitación de los docentes; elaborar y difundir manuales de educación en derechos humanos; incorporar estrategias metodológicas en el currículo; organizar eventos a nivel nacional y regional sobre la materia; realizar campañas de difusión a través de los medios de comunicación; editar un compendio para educadores que contenga los principales instrumentos normativos internacionales sobre derechos humanos, y conformar una comisión que se encargue de evaluar bimensualmente el cumplimiento de lo establecido en dicha Resolución.

A un año de haber sido emitida la misma, el ME –fundamentalmente a través de la Dirección de Docencia– ha coorganizado con la Red Venezolana de Educación en Derechos Humanos dos Encuentros Regionales y un Seminario Internacional de Educación en Derechos Humanos. Asimismo, manifestó su voluntad de editar un “Manual de Estrategias Metodológicas aplicadas al aula para la Educación en Valores y Derechos Humanos”, cuyo diseño recaería en algunas Organizaciones de la Red Venezolana de Educación en Derechos Humanos. Dada la proximidad del cambio de gobierno, preocupa a las ONGs involucradas en la materia, la no conformación aún de la Comisión encargada de velar por la Resolución; su puesta en práctica podría facilitar la transición hacia el próximo gobierno electo, a fin de dar continuidad con lo realizado hasta el presente y continuar profundizando en su cumplimiento.

## **Proyecto de Ley de Educación Superior**

A lo largo de todo el año, la discusión en el Congreso del Proyecto de Ley de Educación Superior (PLES) fue tema de debate público entre diversos sectores de la vida nacional involucrados en el mismo: autores del proyecto, rectores, legisladores, gremios, sectores empresariales y alumnos opinaron a favor y en contra del mismo. Los interesados en la educación superior lo calificaron de demasiado extenso, reglamentista, creador de burocracia, limitador de la autonomía universitaria, lesivo de los intereses de los profesores jubilados, debilitador del desarrollo de la ciencia y tecnología, entre otras limitaciones<sup>71</sup>. Especial polémica despertó el artículo 20, que establecía que las personas con bienes de fortuna debían contribuir con un fondo de solidaridad denominado Fondo de Desarrollo y Bienestar Estudiantil, a través del aporte obligatorio de los estudiantes cuyas familias tengan ingresos superiores a siete salarios mínimos. Finalmente, la discusión del proyecto fue diferido para el próximo período de sesiones del Congreso.

Una parte importante de las causas de dicho diferimiento hay que buscarlas en la presión sobre la opinión pública ejercida por el movimiento estudiantil –fundamentalmente de la UCV y de la USB–, quienes haciendo uso del derecho a la participación política lograron detener un nuevo retroceso en materia del derecho a la educación, fundamentalmente en lo referido a la pérdida de la gratuidad de la educación superior.

## **La Asamblea Nacional de Educación**

Bajo el lema “Transformar la educación para reconstruir la Nación”, del 12 al 17.01.98 tuvo lugar en Caracas la Asamblea Nacional de Educación convocada por el Consejo Nacional de Educación (CNE) que preside Leonardo Carvajal. La misma estuvo precedida de una treintena de asambleas regionales en 21 capitales del país durante los meses de octubre y noviembre. Como resultado de esta Asamblea, se elaboró un documento que contiene 22 propuestas<sup>72</sup>,

que luego fue dado a conocer a la opinión pública mediante un amplio despliegue publicitario con el nombre de “Compromiso Educativo Nacional”. El documento fue mostrado como fruto de un consenso nacional sobre el tema y para que sirva de base de las políticas a seguir en esta materia dentro de los próximos 15 años<sup>73</sup>.

Provea comparte algunas críticas que se han hecho a esta Asamblea. Entre ellas, la del Profesor Orlando Albornoz, quien calificó este consenso como de *“agua tibia”*, porque se plantea en torno a la necesidad de mejorar las partes del sistema educativo, sin desarrollar metodologías apropiadas ni estar sustentada en base a un diagnóstico que retrate adecuadamente la totalidad del sistema. Según Albornoz, dicho consenso no responde a una negociación amplia entre todas las partes involucradas en el proceso educativo, dado que no se ha abierto suficientemente el necesario debate para su construcción: *“...se quiere pasar a la acción sin antes analizar la relación entre causas y efectos que se da en educación”*<sup>74</sup>.

Por su parte, José Miguel Cortázar, en su análisis de esta Asamblea, afirmaba que *“...la búsqueda del consenso no puede excluir la necesaria evaluación de las responsabilidades de aquellos actores que con sus prácticas han impedido la materialización de decisiones en aspectos en los que parece no haber muchas discrepancias”*<sup>75</sup>, haciendo referencia entre otras cuestiones a la inacción de las autoridades ministeriales ante los recortes sufridos por el sector.

### Calidad de la Educación

En este período volvieron a hacerse públicos resultados de investigaciones que siguen arrojando resultados negativos acerca de la calidad la educación en Venezuela. Así, según un Informe del programa Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (Preal), *“...de conocimientos de ciencias y matemáticas, por ejemplo, Venezuela quedó en el último lugar entre 41 países, siendo el único participante por Latinoamérica”*<sup>76</sup>.

Cabe señalar sin embargo, que también en este aspecto existen desigualdades de orden geográfico, dado que *“...en Caracas, por ejemplo, existen algunas de las escuelas básicas de mejor calidad del continente, con recursos óptimos [...] pero, al mismo tiempo, hallamos algunas de las de menor calidad, como las que estudié en el estado Apure y en el Estado Nueva Esparta, cuyos niveles de rendimiento [son] análogos a los de las escuelas [de] las áreas más empobrecidas del Continente”*<sup>77</sup>.

Los indicadores que dan cuenta de la vigencia de autoritarismo y violencia en las aulas son también motivo de preocupación, por su directa relación con la vivencia de los derechos humanos y la cultura democrática.

Una investigación efectuada por la psicóloga María del Pilar Quintero, de la Universidad de Los Andes, indica que al menos 9 de cada 10 alumnos han sido objeto de maltrato por lo menos una vez en el transcurso de su académica, desde preescolar hasta sus estudios superiores o universitarios<sup>78</sup>.

Otra investigación del Centro de Investigaciones Educativas Tebas (UCV), realizado en 1992 y denominada “El aula punitiva”, mostró que el 11% de las actividades que tienen lugar en un aula (669 de 6.091) se corresponden con sanciones impuestas a los alumnos. Las sanciones identificadas se desglosan de la siguiente manera: 79,5% corresponden a llamados de atención; 13% a amenazas; el restante 7% son castigos, que se desglosan a su vez en 47% maltratos físicos, 32% penitencias mixtas (físicas y emocionales) y 20% penitencias exclusivamente emocionales<sup>79</sup>.

La importancia que debe dársele a la formación de los docentes se convierte en una necesidad, en el camino de revertir esta realidad. Sin embargo, un estudio de Tulio Ramírez, también investigador de la UCV y del Pedagógico de Caracas, realizado con 789 maestros de educación básica en instituciones públicas de 4 ciudades del país, demostró que a los docentes les gusta lo que hacen y se sienten dueños de las aulas. Las principales quejas se

refieren a descontento con el sueldo, percepción de que su labor no es apreciada por la sociedad y quejas por la falta de herramientas para una mejor enseñanza. Por lo menos una vez, los docentes del estudio pensaron en retirarse de la profesión. Por ello, el investigador hace un alerta: *“Si no se mejoran esas condiciones, la situación en los próximos 20 años será de un gran déficit por falta de aspirantes y por migración de los que están”*<sup>80</sup>.

## **Inversión en Educación**

En el marco de la Asamblea Nacional de Educación, la polémica sobre la inversión en Educación se hizo notoria, cuando en el acto inaugural de la misma el presidente Caldera afirmó: *“Que me perdone Leonardo Carvajal, pero agregar en la ley que debe destinarse 7% del PIB a la educación no lo considero una salida saludable ni sería eficaz”*<sup>81</sup>. Otros asambleístas, tal como el Profesor Arnaldo Esté, considera que la inversión por vía legal puede ser peligrosa, *“...pero no invalida que se estipule un criterio que refleje verdaderamente la intención de cambiar y mejorar la educación en Venezuela. Eso nos dejó con graves preguntas: ¿Hasta qué punto existe en el Gobierno una decisión definitiva de transformar la prédica vaga en acciones concretas en relación con el cambio educativo venezolano?”*.

### **“Defensa de una escuela en El Encantado”**

A continuación se presenta el testimonio de Romelia Moreno\*, activista comunitaria, acerca de los problemas que viene enfrentando la comunidad escolar de El Encantado de Petare (Municipio Sucre - Edo. Miranda), cuya escuela –que fue construida por la Electricidad de Caracas hace cien años– ha sido recientemente derribada, sin que las autoridades hayan aportado una solución alternativa aceptable:

*“A principios de los años sesenta la escuela pasa a manos de la Gobernación del Estado Miranda y empieza un proceso de deterioro. A pesar del abandono progresivo de la gobernación por sus escuelas, durante esos años la escuela Ricardo Zuloaga había llegado a tener, por iniciativa de su directora, comedor escolar y clases de alfabetización [...] En 1994 la directora de la escuela se jubila después de 30 años de servicio y se agrava el proceso de deterioro, tanto de la escuela como de la enseñanza: no había directora, ni subdirectora, las maestras daban clases cuando querían, no había personal para limpieza, tenía goteras, los baños eran inutilizables, etc.*

*En febrero de 1997, el Concejal de la zona informó en una asamblea de padres y representantes que tenía una partida de 40 millones para tumbar la escuela y construir una nueva. La asamblea se opuso a esa intención y logró suspender la decisión porque no había ningún proyecto para la nueva edificación y, sobre todo, por considerar que no había razones válidas para ello.*

*A partir de ese momento parte de la comunidad comenzó a organizarse alrededor de los problemas de la escuela. Se hizo un autodiagnóstico con las maestras, estudiantes, padres, vecinos y con la participación de algunos profesores de la facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV. La Electricidad de Caracas se comprometió a hacer un aporte para los arreglos, siempre y cuando la Gobernación asumiera su responsabilidad [...]*

*Nosotros estábamos conscientes de que la escuela no ameritaba ser tumbada sino arreglada. En noviembre de ese año, el actual Gobernador manifestó: ‘Si esto es una antigüedad, mi abuela se llamaba Juana de Arco... Duélale a quien le duela, e impóngase quien se imponga, el Gobernador soy yo y yo la tumbo...[...]*

*[...] La comunidad educativa estuvo de acuerdo porque creyeron, ingenuamente, que con ese dinero iban a construir una escuela grande y bonita.. Han pasado más de ocho meses y sigue*

*sin haber proyecto y ni siquiera han terminado de tumbarla. ¡No tenemos escuela[...]*

*Los niños que iban a la Ricardo Zuloaga están metidos en cuatro cubículos, sin agua, sin espacio para jugar, sin comodidades, recibiendo clases dos horas al día, un día sí y uno no...[...]*”.

Este caso refleja por un lado el proceso de abandono al que están sujetas numerosas comunidades educativas, y por otro plantea la arbitrariedad que en ocasiones permea la gestión pública.

-----

\* MORENO, Romelia: “*Defensa de una escuela en El Encantado*”, en Red Solidaria de Comunidades Autónomas. Dossier presentado en el Primer Encuentro de Habitantes, Barquisimeto, julio 1998.

Más allá de la polémica, lo real es que la inversión pública en educación sigue lejos de los estándares recomendados por la UNESCO de invertir alrededor del 8% del PIB en Educación, ya que este porcentaje se ubica –según cifras oficiales– alrededor del 3,5%<sup>82</sup>.

Especial referencia merece el mantenimiento de la planta física del aparato escolar, por ser responsabilidad expresa del Estado (ver recuadro sobre escuela de El Encantado). Según Antonio Rodríguez, presidente de la Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (FEDE), “*Dos millardos y medio otorgó el Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, para ser distribuidos en todo el país, ni siquiera equitativamente porque hay estados donde la infraestructura es mayor...*”<sup>83</sup>. Ante esta realidad, aboga por la profundización del proceso de descentralización del sistema educativo, no porque ello vaya a redundar en una mejora del sistema educativo, sino “*...por que no hay recursos...*”, lo cual evidencia que no se trata de promover la descentralización en base a sus virtudes democratizadoras, sino para alejar del poder central los problemas derivados de una asignación presupuestaria insuficiente. “*La idea es que de ahora en adelante participen en la reparación las alcaldías y las gobernaciones, porque ya no hay dinero en FEDE para asumir sólo el compromiso*” [...] “*En este sentido se inició un proceso de reestructuración, con el cual la fundación pasará, paulatinamente, de organismo ejecutor a rector de políticas, atribuciones que le permitirán, además, asesorar a los representantes del gobierno local en materia de construcción y planificación de planteles educativos*”<sup>84</sup>. Una vez más se hace referencia a un futuro en que se resolverán los problemas por la vía de la reforma, sin que se planteen soluciones definitivas al déficit crónico del sector.

Por ahora, la realidad es que, según cifras de la misma FEDE, de las 16.000 escuelas del país, sólo el 47% de ellas está en buenas condiciones; otro 47% necesita algún grado de intervención y 5% (800 escuelas) están en tan mal estado que requieren de una intervención inmediata.

La distribución del presupuesto fue también fuente de conflictos a lo largo del período. Así, el déficit presupuestario de las universidades fue planteado por Freddy Malpica, Presidente de la Asociación Nacional de Rectores, al Congreso Nacional ya en octubre de 1997<sup>85</sup>. La falta de respuesta produjo en marzo y julio de 1998 la paralización de todas las universidades, ante una deuda con el sector de alrededor de Bs. 2 millardos<sup>86</sup>. Cabe destacar que por primera vez en la historia de la democracia venezolana el Consejo Nacional de Universidades (CNU) y la Asociación Venezolana de Rectores Universitarios aprobaron una moción de censura contra un Ministro de Educación<sup>87</sup>, aun cuando finalmente el Congreso venezolano no encontró bases para censurarlo<sup>88</sup>.



- 1 Ver PROVEA: Informe Anual octubre 1988 – septiembre 1989. Caracas, 1989, Pág. 42.
- 2 El análisis del cumplimiento del derecho a la educación se presenta en función de sus características, pero debe tenerse en cuenta que dichas características forman un todo en el que cada una refuerza a las restantes.
- 3 Ver PROVEA: Informe Anual octubre 1996 – septiembre 1997. Págs. 164-166.
- 4 MINISTERIO DE EDUCACIÓN: Estadísticas y Presupuestos educacionales 1996. V-121 – N° 117, Caracas, noviembre de 1997, Pág. 9.
- 5 Resultado de la comparación entre el cuadro "*Matrícula de los niveles y modalidades del sistema educativo por dependencia y años escolares: 1993-94 al 1995*" que aparece en la Memoria y Cuenta 1996, pág.406, con el mismo cuadro que aparece en la Separata Estadísticas y Presupuestos Educativos 1996, op. cit., pág. 9.
- 6 MINISTERIO DE EDUCACIÓN: Memoria y Cuenta 1997. V-122, N° 118. Caracas, marzo de 1998. Pág. 488.
- 7 Los cálculos para recuperación de matrícula, así como para el análisis de permanencia, se realizan a partir de cifras de la Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación 1997. Op. Cit.
- 8 El Nacional, 29.10.97, pág. C-10.
- 9 SOCSAL: Realidad Nacional de Venezuela 1997. Editorial Arte, s/f, Págs. 41-42.
- 10 El Universal, 24.09.98, pág. 1-12.
- 11 Así es la Noticia, 22.12.97, pág. 8.
- 12 REPUBLICA DE VENEZUELA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Dirección General Sectorial de Educación Preescolar, Básica, Media Diversificada y Profesional: Reforma Educativa Venezolana. Caracas, agosto de 1998, pág. 13.
- 13 El Diario de Caracas, 20.7.98, pág. 13.
- 14 El Nacional, 1.4.98, pág. C-4.
- 15 El Nacional, 15.4.98, pág. C-2.
- 16 El Universal, 7.6.98, pág. 1-2.
- 17 Ídem.
- 18 El Nuevo País, 17.11.98, pág. 19.
- 19 Economía Hoy, 1.6.98, pág. 6.
- 20 Ídem.
- 21 El Globo, 11.4.98, pág. 15.
- 22 Ver PROVEA: Informe Anual octubre 1994 – septiembre 1995, Pág. 141.
- 23 El Impulso, 17.12.98, pág. D-6.
- 24 El Globo, 5.8.98, pág. 3.
- 25 El Nacional, 2.8.98, pág. H-1.
- 26 El Nacional, 19.12.98, pág. C-1.
- 27 Ídem.
- 28 El Nacional, 14.5.98, pág. C-3.

- 29 El Universal, 13.5.98, pág. C-3.
- 30 Ídem.
- 31 UNESCO: Conferencia General. 29ª reunión. Proyecto de resolución. París 1997.
- 32 El Universal, 19.2.98, pág. 1-21.
- 33 Últimas Noticias, 28.7.98, pág. 3.
- 34 El Universal, 2.8.98, pág. 1-22.
- 35 GRYNSPAN, Rebeca. Políticas públicas v efectividad de los derechos económicos sociales v culturales. (Ponencia en el XVI Curso Interdisciplinario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos) Costa Rica, 18.6.98.
- 36 Ver PROVEA: Informe Anual octubre 1995 – setiembre 1996. Pág. 156.
- 37 Ídem.
- 38 Panorama, 29.7.98, pág. 4-13.
- 39 Nueva Prensa, 28.7.98, pág. 4.
- 40 El Carabobeño, 27.7.98, pág. D-19.
- 41 Así es la Noticia, 14.7.98, pág. 9.
- 42 Últimas Noticias, 1.10.98, pág. 3.
- 43 El Globo, 2.7.98, pág. 13.
- 44 El Carabobeño, 21.7.98, pág. A.5.
- 45 El Carabobeño, 14.10.97, pág. C-3.
- 46 Todos ubicados en el Oeste de Caracas, entre las parroquias Sucre y "23 de enero".
- 47 El Universal, 30.8.98, pág. 1-25; El Universal, 30.9.98, pág. 4-1.
- 48 El Nuevo País, 9.10.98, pág. 20.
- 49 El Globo, 19.7.98, pág. 13.
- 50 El Globo, 10.11.97, pág. 12.
- 51 El Nuevo País, 24.6.98, pág. 20.
- 52 El Nacional, 3.3.98, pág. C-2.
- 53 El Globo, 17.3.98, pág. 7.
- 64 El Nacional, 1.3.98, pág. D-1.
- 65 Economía Hoy, 13.4.98, pág. 7.
- 66 El Universal, 15.8.98, pág. 2.2.
- 57 El Globo, 14.8.98, pág. 12.
- 58 El Globo, 19.4.98, pág. 13.

- 59 Ídem.
- 60 El Nacional, 17.5.98, pág. A-5.
- 61 El Globo, 29.3.98, pág. 19.
- 62 CALDERA, Rafael: Mi Carta de Intención con el Pueblo de Venezuela. Joaquín Ibarra/Impresores, Caracas, 1993.
- 63 Ver recuadro en la página anterior.
- 64 Resumen del ME publicado en El Globo, 4.3.98, pág. 13.
- 65 MINISTERIO DE EDUCACIÓN. D.G.S. de Educación Preescolar, Básica, Media Diversificada y Profesional: Reforma Educativa Venezolana. Caracas, agosto de 1998, pág. 19.
- 66 MINISTERIO DE EDUCACIÓN. D.G.S. de Educación Básica, Media Diversificada y Profesional. Dirección de Educación Básica: Currículo Básico Nacional. Programa de Estudio de Educación Básica. Primera etapa. Primer Grado. Caracas, octubre de 1997.
- 67 Para profundizar en el tema, ver los artículos publicados en El Nacional, 6.10.98, pág. A-4 y El Nacional, 10.2.98, pág. D-4.
- 68 MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Op. Cit., Págs. 8-9.
- 69 El Nacional, 14.4.98, pág. C-1.
- 70 RED DE APOYO POR LA JUSTICIA Y LA PAZ. Observaciones a los programas de estudio para la segunda etapa de educación básica. Caracas, mimeo, s/f.
- 71 El Globo, 31.03.98, pág. 19; El Nacional, 16.4.98, pág. C-10; El Globo, 16.4.98, pág. 19.
- 72 ASAMBLEA NACIONAL DE EDUCACIÓN. Propuestas para Transformar la Educación. Reconstruir la Nación. Caracas, marzo de 1998.
- 73 El Globo, 31.7.98, pág. 12.
- 74 ALBORNOZ, Orlando: *La educación: el falso consenso*. Economía Hoy, 9.6.98, pág. 24.
- 75 CORTAZAR, José Miguel: *La Asamblea Nacional de Educación: retos y limitaciones*. El Nacional, 16.01.98, pág. A.5.
- 76 El Universal, 16.04.98, pág. 3-18.
- 77 ALBORNOZ, Orlando: *La educación, ¿cuál crisis, cuál fraude?* Economía Hoy, 14.10.97, pág. 24.
- 78 El Globo, 25.03.98, pág. 12.
- 79 El Nacional, 17.07. 98, pág. C-1.
- 80 El Nacional, 15.01.98, pág. C-1.
- 81 El Universal, 12.01.98, pág. 1-18.
- 82 CHACÓN, Nelly: Inversión de recursos y rendición de cuentas. Asamblea Nacional de Educación. Caracas, 11 al 17 de enero. Pág. 6.
- 83 El Universal, 22.78.98, pág. 4-1.
- 84 Ídem.
- 85 Últimas Noticias, 24.10. 97, pág. 26.
- 86 El Globo, 27.3.98, pág. 9 y El Nacional, 8.7.98, pág. C-2.

87 El Globo, 29.3.98, pág. 12.

88 El Universal, 24.4.98, pág. 1-16.