

Derecho a la educación

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

Artículo 78 de la Constitución de la República de Venezuela

El análisis del comportamiento de la educación, en tanto derecho humano, arroja en el presente periodo elementos que hablan de la pérdida de contenidos esenciales tales como su universalidad, gratuidad, generalización y equidad. En este sentido, Provea ha podido constatar que este derecho continua su tránsito regresivo, como lo muestra el acento negativo de los indicadores en esta materia.

Nuevamente, el año estuvo permeado por diagnósticos y análisis lapidarios en torno a las condiciones en las que se desarrolla en el país el proceso educativo, destacándose en este sentido las afirmaciones del propio Ministro de Educación, Antonio Luis Cárdenas, quien en la presentación de su Plan de Acción enunció: “*La educación venezolana ha devenido en un gigantesco fraude con respecto a las expectativas que el país ha colocado en ella, en cuanto instrumento de democratización, progreso y modernización de la sociedad.*”²⁵³

Pero más allá de estos reiterados diagnósticos, preocupa que siga existiendo una suerte de inmovilidad en el sector, que no logra producir las decididas acciones y medidas para impedir una pérdida total de logros. Muy por el contrario, la actuación oficial en materia de educación, según lo han manifestado diferentes funcionarios vinculados con la materia, estuvo nuevamente signada por la incoherencia, la falta de continuidad, y la aparición de nuevos planes y programas, que pueden lucir acertados pero que desconocen o no incorporan adecuadamente los anteriores.

253 MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Plan de Acción*. Capítulo II, Caracas, 1995, pág. 3.

Por lo demás las ya tradicionales trabas existentes en el despacho de educación, relacionadas con los altos niveles de burocratización, así como las características del presupuesto del sector, siguen constituyendo serios obstáculos para emprender reformas sustanciales como todo lo relacionado con el mejoramiento de la calidad de la educación.

Entre tanto, es ya un hecho reconocido por el propio Ministro, que Venezuela se encuen-

tra frente a un decrecimiento de la matrícula total, mientras que los niveles de deserción y repitencia se mantienen prácticamente inalterables. A ello hay que sumar las deformaciones de la distribución presupuestaria; todos estos hechos indican que la educación en Venezuela está dejando de ser universal, gratuita y generalizada, y que, además, los principios de equidad de este derecho se encuentran seriamente vulnerados.

Comportamiento del derecho a la Educación

Las afirmaciones anteriores pueden ser dramáticamente constatadas al abordar el análisis de los datos y cifras estadísticas que ofrecen diversos entes nacionales, entre ellos el propio Ministerio de Educación (ME). Para el análisis de estas cifras tomaremos como fuente fundamental la Memoria y Cuenta del ME correspondiente al año escolar 1993-94, así como otros provenientes de UNICEF, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

Decrecimiento de la matrícula

El comportamiento de la matrícula constituye un indicador del principio de universalidad del derecho a la educación. En el periodo en estudio casi todos los niveles del sistema educativo venezolano (a excepción de la enseñanza media diversificada y profesional), experimentaron descensos de diversa magnitud, en tanto que en todos los subsectores la matrícula oficial decreció. Estas cifras hablan por sí solas de la vulnerabilidad de este principio.

La matrícula total (que comprende tanto al sector público como al sector privado en todos los niveles), experimentó en el año escolar 1993-94 un descenso estimado en los 85 mil 794 alumnos (sin tomar en cuenta las modali-

dades no convencionales), situación que ocurre por primera vez en la educación, pues lo que se había detectado en años anteriores como tendencia era un incremento pequeño pero sostenido del total de la matrícula que se reflejaba en el sector privado.

Según afirmaciones del propio Ministro de Educación "*... para el lapso 1988-1994 por primera vez desde 1958, la tasa de crecimiento de la matrícula escolar estuvo por debajo del crecimiento poblacional interanual e, incluso, para el curso 1993-1994 por primera vez en 36 años de democracia decreció la matrícula total en educación en 1,28 por ciento.*"²⁵⁴

En relación con el nivel preescolar, los datos del ME, arrojan para el año escolar 1993-94 una disminución de la matrícula global (que comprende las modalidades formal y no convencional) en el orden de los 30 mil 84 alumnos, con respecto al año escolar 1992-93. Dentro de la modalidad formal, la matrícula oficial decreció en 12 mil 719 alumnos mientras que la privada creció en 14 mil 89 alumnos. En términos globales la modalidad formal del sector preescolar experimentó un pequeño crecimiento de 11 mil 825 alumnos. La modalidad no convencional experimentó un descenso notable de aproximadamente un 23.21%. Según el Documento Pre-

254 El Globo, 07.07.95.

liminar de la UNICEF denominado “*Análisis de Situación de la Infancia, la Juventud y la Mujer en Venezuela*” de abril de 1995, “... casi la mitad de los niños de cinco años no se encuentran en el preescolar y algo más de una tercera parte están fuera del sistema escolar”²⁵⁵.

La educación básica sufrió el descenso más agudo de la matrícula estimado en el orden de los 79 mil 443 alumnos. El decrecimiento de la matrícula oficial fue de 103 mil 509 alumnos mientras que el sector privado absorbió 24 mil 66 alumnos más que el año escolar anterior.

La educación media y diversificada experimentó un leve crecimiento ubicado en el orden de los 7 mil 815 alumnos, pero igualmente, el crecimiento se concretó en el sector privado que absorbió 9 mil 426 alumnos más que el año escolar anterior. La matrícula oficial decreció en un mil 116 alumnos.

La educación superior, según cifras preliminares suministradas por la Oficina de Planeamiento del Sector Universitario (OP-SU), también experimentó un descenso de 3 mil 525 alumnos, siendo el descenso en la matrícula oficial de 10 mil 949 alumnos.

Según afirma la COPRE “...el sistema escolar tiene una cobertura deficitaria de la población comprendida entre edades de 3 a 24 años. Más del 42% de la población en edad escolar se encuentra fuera...”²⁵⁶.

Repitencia

Según los datos del ME, el índice de repitencia en el nivel básico se ha mantenido prácticamente invariable durante el año escolar 1993-94 ubicándose en el 11.2%. En educación media este índice experimentó un leve

descenso ubicándose en 4.7% para el año escolar 1993-94 con respecto al 5.15% presentado en el 1992-93.

Sin embargo, el análisis de los índices de repitencia en Venezuela, no puede obviar que existen problemas de registros que tergiversan la información que brindan los planteles. Para algunos especialistas en la materia, el gran problema de la educación venezolana sigue siendo el tiempo que tardan los estudiantes en completar sus formación básica y media. Según Ernesto Schiefelbein, director de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), “*A pesar del alto porcentaje de ingreso y permanencia(...) los escolares ‘solamente ruedan 4 ó 5 grados’, lo cual revela que hay una gran cantidad de repetición en el sistema educativo*”²⁵⁷. A juicio de Schiefelbein, los registros que indican deserción en la mayoría de los casos, son niños que cambian de escuela o de localidad para ser matriculados en otra escuela o lugar en el mismo grado. De esta manera, “... el mal enfoque de los gobiernos respecto a los problemas educativos, centrado en el tema de la alta deserción o exclusión escolar, es producto de una insuficiente e inadecuada información sobre la realidad del sistema educativo.”²⁵⁸.

Por su parte, la COPRE, refiriéndose a indicadores más globales, concluyó que “... el 14,8% de la población estudiantil en la escuela básica se encuentra en condiciones de retardo pedagógico y el 37,8% en la media y profesional también se encuentra en estas condiciones”²⁵⁹.

De cualquier manera, los índices de repitencia no muestran mejoría alguna, en el periodo en estudio. Este indicador está direc-

255 UNICEF: *Análisis de Situación de la Infancia, la Juventud y la Mujer en Venezuela*: Documento Preliminar, Caracas, abril de 1995, pág. 89.

256 El Informador, 23.02.95.

257 El Universal, 24.05.95.

258 El Universal, 24.05.95.

259 El Informador, 23.02.95.

tamente relacionado con la calidad de la educación y con la capacidad del sistema de ejecutar sus metas. Tal y como lo establece la UNESCO en su último Informe Mundial sobre la Educación, *“Que existan altos índices de repetición de cursos supone indirectamente que existen dificultades para poner en práctica el plan de estudios.”*²⁶⁰

Deserción

Los índices de deserción muestran nuevamente una realidad desalentadora (a pesar de los problemas de registro que puedan existir). Según la Memoria y Cuenta del ME en el nivel de Educación Básica y para el periodo 1992-93 la deserción se ubicó en un 9.28%, lo que significó un incremento de un 0.4% con respecto al año anterior. Por lo demás, sigue estando presente la misma tendencia de años precedentes en los que el mayor índice de deserción se ubica en el primero y séptimo grado de la educación básica. Con respecto a la educación media y diversificada, las cifras expresan que la deserción se ubica en el 8.99%.

Según la COPRE, *“alrededor del 50% de la población estudiantil no traspasa los límites del séptimo año de educación básica y solo el 5,3% de los alumnos tiene posibilidad real de acceso a la educación superior.”*²⁶¹

De esta manera, las cifras se muestran concluyentes en relación a la incapacidad del sistema educativo formal venezolano de cumplir con la meta de garantizar la formación básica completa para su población. Ello es una evidencia del incumplimiento de compromisos derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, aprobada en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos y que establece que *“El principal sistema*

para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria. La educación primaria debe ser universal, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños y tener en cuenta la cultura, las necesidades y las posibilidades de la comunidad.” Esta realidad resulta más lamentable si se toma en cuenta que Venezuela estuvo en el camino para lograr esta meta y que hoy encuentra seriamente amenazado este gran esfuerzo de democratización de la educación.

Por lo demás, la consecuencia de esta situación se expresa dramáticamente en los índices de desocupación que evidencia la población juvenil y que se ubican, según datos del Ministerio de la Juventud, en el orden de los dos millones de jóvenes, siendo que existe una incapacidad estructural de estos jóvenes de acceder a un empleo digno. Según una de las oficinas sectoriales del Ministerio del Trabajo, en el Edo. Lara el 80% de quienes acuden a solicitar empleo no califican para los mismos, debido a su escasa formación. Al respecto la Directora de esa dependencia ejemplarizó *“... de 32 personas diarias [que acuden] en busca de empleo, apenas logran colocar 40 al mes.”*²⁶²

Situación docente

En el periodo en estudio, es poco lo que puede decirse acerca de la situación por la que atraviesa la labor docente en el país, como no sea un afianzamiento de los indicadores que en años anteriores han expresado la seria crisis del sector. Una primera conclusión al respecto es que la profesión docente sigue mostrando serias deficiencias relacionadas con la preparación y formación de sus recursos humanos. En este sentido, puede afirmarse que, a diez años de haber sido implementada la formación universitaria

260 UNESCO: *Informe Mundial sobre la Educación*. Santillana/Ediciones UNESCO, Madrid, 1993, pág. 33.

261 El Informador, 23.02.95.

262 El Impulso, 30.07.95.

para los docentes, ésta ha fracasado. Según algunos analistas, como Enrique Planchart, Director del Centro de Enseñanza para el Mejoramiento de la Ciencia (CENAMEC), *“La falla de la concepción universitaria en relación a la formación de los maestros y profesores, [se encuentra] en la ausencia de una práctica real, paralela a la formación teórica, que por lo demás (...) es deficiente.”*²⁶³

Pero además, la profesión docente acusa un proceso de deterioro que puede resultar irreversible, en tanto que parece haberse insertado en el sentir de la sociedad como una labor estigmatizada, pues el recurso humano es permanentemente culpabilizado. Los expertos sobre el tema hablan del *“descenso social de la profesión docente”*, descenso que no es solo social sino que se manifiesta claramente en la caída de la matrícula de las carreras docentes en institutos pedagógicos y universidades. Por otro lado, la situación salarial de los docentes sigue siendo precaria a pesar de los esfuerzos del actual Ministro por lograr una homologación de estos profesionales y del reciente anuncio sobre el 30% de aumento para los docentes.

¿La educación, un derecho humano?

Los datos expuestos anteriormente reflejan en buena medida el irrespeto a los principios del derecho a la educación, que está adquiriendo en Venezuela características que la alejan cada vez más de sus auténticos fines. Una primera y lamentable afirmación al respecto, es que en Venezuela la educación está dejando de ser universal para comenzar a depender de las posibilidades económicas y sociales de los grupos familiares. El descenso de la matrícula total así lo evidencia. El siguiente análisis intenta

Las cifras siguen hablando de un nivel de deserción agudo que se manifiesta en el abandono de la profesión de un promedio de 30 mil docentes al año. Para citar un ejemplo, solamente en el Distrito Federal estaban vacantes, para el inicio del año escolar 1994-95, unos 120 cargos de director, unos 130 cargos de subdirector y se necesitaban 600 docentes de aula.

Estas cifras reflejan que las universidades nacionales deberían formar cerca de 14 mil 500 docentes anuales, hasta el año 2000, para cubrir el déficit docente, o de lo contrario la educación venezolana podría colapsar irremediablemente para esa fecha.

En la práctica, el número de docentes no graduados a los cuales se recurre para disminuir el déficit, continúa aumentando especialmente en la educación básica, con lo cual se afecta en buena medida la calidad de la educación. Además, esta realidad docente tiene un impacto (todavía no reflejado en cifras), en la motivación del alumno para proseguir su formación pudiendo afirmarse que existe una relación directa entre la situación del docente y los niveles de deserción y repitencia existentes en el sistema educativo venezolano.

abordar los aspectos que originan las afirmaciones precedentes.

Universalidad

La desigualdad de oportunidades para la población venezolana en diferentes aspectos relativos al derecho a la educación tales como acceso, calidad, dotación e infraestructura y posibilidades reales de culminación, remite a rasgos de discriminación bastante profundos en el disfrute de este derecho.

263 El Globo, 17.08.95.

De acuerdo a la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza (suscrita por Venezuela en 1962), se entiende por discriminación "... toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

a) Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza.

b) Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo.

c) A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos.

d) Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana."²⁶⁴

En Venezuela, no existe una discriminación intencional aunque sí se producen por efecto y se encuentran fundamentalmente vinculadas al origen social y la posición económica. Se trata de la incapacidad del aparato educativo estatal de llegar y absorber a las capas más vulnerables de la población, condenándolas de esta manera a no salir nunca de su estado de ignorancia. Las marcadas diferencias existentes en los ámbitos de lo rural y lo urbano en el campo de la educación presentes en la realidad venezolana, se reiteran año tras año, reflejando una evidente desigualdad de oportunidades. Según el precitado Informe de la UNICEF, "Los niños del área rural se incorporan mucho más tarde que los niños del área urbana al sistema educativo y lo abandonan mucho antes. Entre

los 7 y los 14 años solamente un 75,4% de los niños de las zonas rurales asisten a los planteles educativos, mientras que en el área urbana la asistencia alcanza un 90.1%. Entre los 15 y los 19 años, el número de niños incorporados cae significativamente, a un 26.6% en el área rural, contra un 53.7% en el área urbana, y a la edad de 20 a 24 años solamente un 6.7% de la población rural asiste a planteles educativos, frente a un 26.5% en el área urbana."²⁶⁵

Estas cifras se explican por las condiciones de desventaja en las que se encuentran los elementos integrantes del sistema educativo en el campo, que recibe evidentemente una menor atención por parte de las entidades gubernamentales. La mencionada Convención establece en su artículo 4 aparte b), que los Estados parte se comprometen a "Mantener en todos los establecimientos públicos y privados del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada." Sin embargo, según el Informe de la UNICEF, "Las diferencias regionales y por áreas en las tasas de analfabetismo y escolaridad, refleja las desigualdades en el sistema educativo que no permite que los niños del área rural prosigan sus estudios por falta de escuelas con todos los niveles o de transporte a otros centros poblados donde éstas existen. En los caseríos, aun cuando en la mayoría hay escuelas, la prosecución educativa se dificulta porque muchas tienen educación básica incompleta, en su mayoría contando con los cuatro primeros grados. La formación del alumno se ve afectada por el dictado, conjunto de clases para varios niveles en un mismo horario y aula y por un mismo docente. Además de estos problemas, el nivel educativo de los niños de las zonas rurales sufre por el déficit en per-

264 UNESCO: Convención relativa a la lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza.

265 UNICEF, op. cit., pág. 95.

sonal docente (no residencia del docente en los pueblos; frecuente ausencia por razones burocráticas, climáticas y transitabilidad de las vías) y por una infraestructura física y material educativo deficientes"²⁶⁶.

Durante el periodo que cubre este Informe, Provea tuvo conocimiento por vía directa de la negación de requisitos fundamentales para el proceso de inscripción a alumnos de liceos públicos de la ciudad de Caracas. Dado que esta situación se presenta por segundo año consecutivo, Provea alerta sobre lo que podría convertirse en un patrón de violación al legítimo derecho de acceder a la educación, basado en prácticas claramente discriminatorias.

Efectivamente, al menos diez estudiantes del Liceo Fermín Toro ubicado en la ciudad de Caracas, denunciaron en Provea que se les estaba negando la Carta de Buena Conducta, documento sin el cual es imposible formalizar la inscripción para el nuevo año escolar. La negativa se produce por parte de la directora encargada en un claro ejercicio abusivo del poder. Aducen los estudiantes que las razones por las cuales se produce esta negativa están relacionadas con su participación en el Centro de Estudiantes de la institución y en actividades de organización estudiantil. La medida supone una expulsión *de facto*, pues sin dicho documento es imposible la inscripción en cualquier plantel. Además, la decisión se produjo sin seguir las normas disciplinarias y administrativas de los reglamentos que rigen la materia. Las gestiones realizadas al respecto culminaron con la aceptación de un Recurso de Amparo por parte de un tribunal de menores, que ordenaba a las autoridades educativas competentes en este caso, otorgar el mencionado documento y proceder a la inscripción. Sin embargo, Provea desea alertar sobre el peligroso precedente que significa acciones de este tipo que concretan la vulneración de varios dere-

chos: a la educación, a la asociación, a la no discriminación y al debido proceso.

Gratuidad

La tendencia sostenida de crecimiento que ha experimentado el sector privado en educación, no debería ser motivo de preocupación si no estuviera acompañada (como de hecho lo está), por un decrecimiento también sostenido de la matrícula oficial. Las conclusiones al respecto parecen apuntar en varios sentidos. En primer lugar, a la incapacidad del aparato educativo estatal de sostener una oferta educativa de calidad con lo cual los padres se ven compelidos a trasladar a sus hijos a las escuelas privadas. Esta situación resulta doblemente peligrosa pues remite a una pérdida de confianza en la educación pública que no se resuelve en la educación privada. Recientes investigaciones demuestran que en ambos sectores la calidad educativa deja mucho que desear y que los padres están rigiéndose más bien por criterios efectistas tales como la no interrupción del año escolar por razones de orden reivindicativo, o la mayor asistencia del profesorado a sus labores.

Por lo demás, dados los niveles de inflación presentes en el país y los que se esperan para los próximos años, es posible prever que la migración hacia el sector privado tienda a disminuir en el futuro y que en definitiva se incremente la población excluida del sistema escolar formal.

Por otro lado, la gratuidad de la educación se ha visto nuevamente afectada por los incrementos exagerados en los materiales y útiles escolares, que no han podido ser disminuidos, a pesar de algunas iniciativas tales como las ferias escolares. Según afirmaciones del propio Ministro de Educación, el costo de la lista escolar oficial está por el orden de los 12 mil bolívares, es decir, 80% del sueldo mínimo. Para las familias numerosas, que

constituyen el grueso de la población de menores recursos, resulta prácticamente imposible equipar a sus hijos adecuadamente para un desempeño escolar exitoso. Además, las escuelas y liceos públicos, siguen practicando el cobro de montos especiales por matrícula y por gastos de la Comunidad Educativa (ya sea en efectivo o en especies), que en muchos casos también significan una fuerte erogación. Estos pagos se exigen a pesar de que el Ministerio de Educación ha ordenado que no se realicen, lo cual indica la poca supervisión y control de este organismo en la aplicación de sus propias políticas. Sin embargo, podría tratarse igualmente de una forma de hacerse la "vista gorda" ante las dificultades presupuestarias menores que atraviesan los planteles, pues según las mismas comunidades educativas, estos ingresos permitirían cubrir gastos generales de mantenimiento y dotación de las escuelas.

La Beca Alimentaria, política compensatoria destinada a disminuir de alguna manera los costos que ocasiona la educación para los grupos familiares más pobres, sufrió, durante el periodo en estudio, un incremento del 100% pasando de los 500 a los mil bolívares. Sin embargo, dados los niveles de inflación este aumento se sintió muy poco. Con relación a los programas compensatorios, el Ministro de Educación realizó un alentador anuncio que de concretarse, podría impactar positivamente en el próximo año y que apunta a darle un carácter más estructural a los mencionados programas. En este sentido, Cárdenas declaró "Estamos reorientando el programa (Beca Alimentaria); en vez de darle el dinero a los padres se lo vamos a dar a las comunidades para que en verdad le den la comida a los niños... De manera que reorientamos la beca a un programa de alimentación escolar que nos ayude a mejorar la es-

cuela, a integrarla a la comunidad y a hacer que más niños vengan a éstas". Y agregó que 1995 sería el último año en que se entregaría la beca mediante las "colas indignantes en los bancos", en lo que calificó como "pedagogía de la mendicidad"²⁶⁷.

Generalización

Según el Informe Mundial sobre la Educación de la UNESCO, "... el problema principal de los sistemas educativos actuales sigue siendo la gran masa de jóvenes y adultos que nunca han tenido ocasión de recibir enseñanza formal de ningún tipo, o que han abandonado el sistema formal antes de aprender algo que les sea útil para ellos y para la sociedad"²⁶⁸.

En Venezuela, esta situación se evidencia con gran crudeza en los indicadores de la educación media, que son reflejo de la gran vulnerabilidad que muestran los principios de generalización y accesibilidad contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Según el Informe General "La Juventud Venezolana", presentado por el Ministerio de la Familia a fines de 1994 "De un total de 4.024.406 jóvenes, solo 1.631.396 (40.5%) son estudiantes regulares. La población restante, compuesta por 2.320.966 (57.7%) que no asisten a un centro de enseñanza y por 64.753 (1.6%) que nunca han asistido, alcanza la inquietante cifra de 2.385.719 (59.3%) jóvenes que se encuentran objetivamente separados del mundo educativo. Se deduce entonces que, en la actualidad, por cada diez jóvenes, solo cuatro aproximadamente, se encuentran formalmente insertos en la esfera educativa"²⁶⁹.

Las razones por las cuales se explican estos niveles de exclusión, son las siguientes: falta de recursos (27.5%); necesidad de traba-

267 El Aragueño, 19.07.95.

268 UNESCO, Op. cit., pág. 65.

269 MINISTERIO DE LA FAMILIA: *La Juventud Venezolana. Informe General*. Caracas, octubre de 1994, pág. 15.

jar (23.1%); desvalorización de la educación (13.6%); rendimiento escolar (11.3%); escasez de oferta educativa (8.8%); embarazo (5.7%), salud (3.3%) y apenas un (4.2%) manifestó haber culminado sus estudios.

Las consecuencias de esta situación se evidencian claramente al analizar la situación laboral de los jóvenes y como en ella interviene su nivel educativo. Según el mismo Informe "El 55.5% (898.562) de los jóvenes trabajadores poseen como único capital educativo entre 1 y 8 años de escolaridad, lo que implica que ni siquiera han culminado la Educación Básica, nivel que se ha establecido como calificación mínima para optar a empleos en el sector formal. Por su parte, los jóvenes trabajadores con 9, 10 y 11 años de escolaridad -es decir, que han alcanzado la Educación Básica o Media- representan un 31.6% (512.394) del total de jóvenes que trabaja. El número de jóvenes trabajadores con algún grado de Educación Superior, constituyen solo el 8.9% (143.929) del total, en tanto que los profesionales y técnicos superiores, apenas alcanzan el 1.3% (21.263)".²⁷⁰

Finalmente, cabe destacar que existen vías para lograr una adecuada formación profesional y laboral para este sector de la población, a las que el Estado venezolano no está atendiendo. Estas vías fueron esbozadas en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en cuya Declaración Final se afirma "Las necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes y adultos son diversas y pueden satisfacerse mediante sistemas variados". En ese sentido se señalan aspectos como la capacitación técnica, el aprendizaje de oficios y programas de educación no formal sobre áreas específicas. Además, se menciona que estos objetivos pueden alcanzarse mediante el uso de diversos medios como bibliotecas y los medios masivos de comunicación.

Equidad

Las cifras en torno a los beneficiarios finales del aparato educativo formal arrojan como resultado que quienes se están beneficiando mayormente del servicio educativo no son precisamente los sectores más pobres de la población.

Presupuesto de Distribución del Gastos del Ministerio de Educación 1990-1995

Concepto	90	91	92	93	94
Preescolar	3.3%	1.6%	2.1%	1.7%	1.2%
Básica	20.0%	9.1%	11.4%	9.7%	6.7%
Media diversificada	4.5%	2.2%	2.7%	2.2%	1.5%
Superior	40.4%	28.7%	29.8%	38.7%	39.0%
Educación Especial	1.1%	0.5%	0.7%	0.5%	0.4%
Educación de Adultos	1.7%	0.8%	1.0%	0.8%	0.5%
Otros gastos	29.1%	57.2%	52.3%	46.5%	50.7%

Fuente: Informe UNICEF . Oficina Central de Estadística e Informática, Anuario Estadístico de Venezuela 1993; Oficina Central de presupuesto, presupuesto 1995.

270 Ministerio de la Familia, Op. cit., págs. 33-34.

A ello contribuye en gran medida la distribución del presupuesto del sector que presenta gravísimos sesgos en relación con el cabal cumplimiento del principio de equidad que debe prevalecer en el derecho a la educación.

El cuadro al final de esta página, muestra las características de la distribución del gasto educativo en los últimos cinco años.

De esta manera se evidencia que la educación superior absorbe más de un tercio del presupuesto global. Si tomamos en cuenta que este sector abarca solo a un 8.9% del total de alumnos del sistema formal de educación, encontramos que la conclusión es obvia. El grueso del presupuesto va a manos de un sector numéricamente inferior. Tal y como lo afirma el investigador Trino Márquez *“La educación universitaria y -en general- superior, que alberga menos del 10 por ciento de la población escolar, recibe casi 40 por ciento del presupuesto en educación. En tanto que el nivel básico, que agrupa a más del 60 por ciento de los alumnos, recibe cerca del 30 por ciento de ese mismo presupuesto”*²⁷¹. En cifras más descarnadas, tal cual lo afirmara el propio Ministro de Educación, *“... por cada 100 bolívares que el país gasta en formar un universitario, gasta 8 bolívares en un niño de primaria”*²⁷².

El asunto de la equidad se complica aún más si tomamos en cuenta que la posibilidad de acceso a la educación superior se restringe cada día más para aquellos sectores más desfavorecidos económicamente. Un estudio presentado por el profesor Arnaldo Esté arroja que los mejores promedios nacionales (que ahora son requisito fundamental para el ingreso a la educación superior), provienen de las escuelas privadas. De acuerdo a este estudio, *“... los promedios entre 18 y 19 puntos*

*los obtuvieron en 1993, alumnos de 64 colegios privados y de 18 institutos oficiales”*²⁷³.

A juicio de Trino Márquez *“... lo que está ocurriendo con esta pirámide invertida del gasto educativo, es que el Estado subsidia a la clase media y alta que finalmente es la que logra entrar a la universidad. En otras palabras, se comete una gran injusticia precisamente en el sector que más debe contribuir a la equidad social, pues les da mucho a quienes no lo necesitan, y poco (muy poco) a los que requieren con urgencia especial atención. La educación actúa por esta vía, y por paradójico que parezca, como eficaz mecanismo de reproducción de la pobreza”*²⁷⁴.

Si a ello sumamos los desniveles evidenciados a lo largo de este capítulo, podemos concluir que efectivamente el sistema educativo venezolano está contribuyendo enormemente a reproducir la pobreza en la medida en que excluye a aquellos sectores más pobres de la población.

Finalmente, el cuadro en cuestión muestra una tendencia altamente preocupante relacionada con el incremento, de aproximadamente el 20% que ha sufrido la partida denominada Otros Gastos, en los últimos cinco años. Según la UNICEF, esta partida incluye fundamentalmente las actividades de administración y planificación, esta situación es un claro indicador de los niveles de burocratización que existen en el sector educativo, cuya consecuencia es que más del 50% del presupuesto se destina a actividades que no tienen un impacto directo en la población escolar. De esta manera la equidad como principio fundamental del derecho a la educación se ve doblemente afectada, por un lado por los desniveles evidenciados en los diferentes sectores, y por otro lado, por la incidencia mayoritaria en gastos burocráticos.

271 El Diario de Caracas, 09.02.95.

272 El Nacional, 14.06.95.

273 El Universal, 28.05.95.

274 El Diario de Caracas, 09.02.95.

¿Hacia dónde avanzan las políticas oficiales?

Durante el periodo que cubre este Informe, el despacho de Educación a través de su titular presentó al país su Plan de Acción, contentivo de las grandes líneas de acción para los próximos años y que a su vez concreta los lineamientos generales contenidos en el IX Plan de la Nación en materia de educación. Vale destacar que, de acuerdo a algunas opiniones, el IX Plan de la Nación coloca a la educación en un plano prioritario desconocido en años anteriores.

El Plan de Acción del Ministro Cárdenas persigue tres objetivos fundamentales, que a su vez se concretan en tres líneas políticas a desarrollar. En primer lugar, elevar la calidad de la acción educativa para lo cual se trabajará en función de transformar las prácticas pedagógicas. En segundo lugar, mejorar la eficiencia de la gestión educativa para lo cual se propenderá lograr un cambio institucional orientado hacia la modernización y el fortalecimiento del sector educativo. Finalmente, salvaguardar la equidad con relación a los sectores mayoritarios que acceden a la educación para lo cual se atacarán los desequilibrios sociales que se manifiesten en el sistema escolar. Las líneas de acción al respecto apuntan a lo siguiente:

- 1.- *Dignificar y dinamizar a la función docente*
- 2.- *Promover los proyectos pedagógicos de plantel.*
- 3.- *Rehabilitar la infraestructura de los planteles y dotarlos con los recursos educacionales adecuados.*
- 4.- *Delegar y transferir competencias a los estados, los municipios y los planteles.*
- 5.- *Reestructurar el nivel central para fortalecerlo en sus funciones esenciales.*
- 6.- *Apoyar socioeconómicamente a los estudiantes de menores recursos.*
- 7.- *Promover ritmos de crecimiento de los*

niveles y modalidades del sistema en función de la justicia social y del modelo de crecimiento económico.”

A juicio de Provea, el plan luce coherente en cuanto a las prioridades establecidas y podría significar un abordaje positivo hacia la corrección de los desniveles. Sin embargo, es claro que existen fuertes reservas en torno a la capacidad del ME de llevarlo adelante, dado que su viabilidad se ve seriamente amenazada por causa de los innumerables problemas y obstáculos que existen al interior de ese despacho y en el sector en general.

Efectivamente, las diferentes reacciones que produjo el mencionado Plan nuclearon una suerte de escepticismo que proviene de la inmovilidad que presenta el sector y que la siguiente cita del trabajo titulado “*Dinámica de transformación de la sociedad venezolana*”, escrita por Gabriela Bronfenmajer, Ramón Casanova y Rita Pucci investigadores del CENDES, resume muy bien: “*El examen de los proyectos de reforma alimentados por los distintos grupos de opinión, sectores y gremios, indica que más que consenso lo que se viene dando son estrategias competitivas que pugnan alrededor del control de decisiones de política educativa, en un contexto de debilidad del papel político del Estado, con roles planificadores limitados en su legitimidad y fuertemente penetrados por grupos de opinión que traslucen realmente el estado del debate entre sectores técnicos, gremiales y burocráticos, afiliados a tradiciones e ideologías educativas diferentes. Unos, postulando la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios, asumiendo que el problema es de recursos para alcanzar metas de crecimiento. Otros, considerando agotado el estilo educativo y alentando un nuevo modelo basado en la descentralización. En estos dos marcos de enfoque generales, se*

*encuadra más o menos el resto, tanto los que postulan la economía de mercado con el énfasis en el retraimiento del Estado y en la privatización y, los otros con proyectos de una educación popular con fuertes componentes movilizadores y comunitarios*²⁷⁵.

De esta manera, las observaciones al nuevo Plan de Acción reconocen sus aportes pero expresan serias reservas en relación con aspectos como la falta de consulta con entes fundamentales como el Consejo Nacional de Educación o el hecho de que se hayan dejado de lado iniciativas importantes como el Plan Decenal de la Educación en el cual sus diseñadores invirtieron largo tiempo.

La situación interna del ME también ha traído consecuencias negativas sobre planes y políticas ya acordados, como es el caso de los programas de Modernización y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica aprobados por el BM y el BID. Estos programas tienen un retraso de dos años en su implementación a pesar de que sus recursos se encuentran ya aprobados. Esta paralización se debe a las innumerables trabas burocráticas internas, así como a las discrepancias sobre su ejecución que aparecen en el nivel operativo.

A pesar de este cuadro desalentador, existen algunas posturas positivas en cuanto a concepciones sobre la inversión educativa, liderizadas específicamente por el actual Ministro. Efectivamente, Antonio Luis Cárdenas declaró su rechazo a la tesis del BM según la cual en Venezuela no se necesita invertir más en educación sino reorientar el gasto. En este sentido, el Ministro reivindica la necesidad de aumentar la inversión educativa en el PIB de manera de lograr aproximarse al 10% que invierten los países desarrollados. Efectivamente, reconociendo que

actualmente Venezuela invierte menos del 4% del PIB en educación, y rechazando las conclusiones del Informe del BM que establecen que el problema educativo en Venezuela es solo un problema de distribución del presupuesto, el Ministro de Educación anunció su estrategia para lograr mayor inversión en educación en un plazo relativamente corto. Es así como Cárdenas propone que *"...desde 1996 aumentemos en 1% del PIB la inversión en educación anualmente, con lo que al final del periodo de Caldera un 6% del PIB estaría destinado a esta área..."*²⁷⁶. En lo inmediato esto significa una inversión de 152 mil millones de bolívares para 1996.

Si bien es cierto que se debe incrementar la proporción del presupuesto dedicado a la educación, no se puede obviar la poca efectividad que tendrá este esfuerzo si la tendencia del gasto sigue manteniendo las mismas características. Como es sabido, la distribución del presupuesto educativo se dedica en más de un 90% a gastos de personal.

Presupuesto

Con relación a la situación presupuestaria del sector hay poco nuevo que decir. La asignación sigue siendo deficitaria a pesar de los aumentos en términos absolutos que se registran todos los años. Para 1995 el presupuesto educativo alcanza la cifra de 446 mil 587 millones de bolívares (según la Comisión de Finanzas de la Cámara del Senado), lo que significa un incremento de 103 mil 606 millones de bolívares con respecto a 1994. Esa cifra representa el 18.84% del presupuesto nacional lo que todavía está por debajo del monto calificado de necesario por la UNESCO (25%), y lo que además significa una leve disminución con respecto a años anteriores. Pero además este presupuesto ya trae incorporada la perniciosa práctica de los

275 El Universal, 09.03.95.

276 El Nacional, 14.06.95.

créditos adicionales que entorpecen enormemente el desarrollo regular del calendario escolar sobre todo en el sector universitario.

Descentralización

Durante el periodo que cubre este Informe, pocos avances se lograron en materia de descentralización educativa. Esta situación se ha derivado de las mismas trabas internas del despacho educativo, puesto que los principales esfuerzos en este sentido, estaban relacionados con los ya mencionados programas del BM y el BID. En definitiva, la descentralización educativa se encuentra todavía en una fase piloto.

Según algunos analistas, para que la descentralización avance es necesario iniciar pasos fundamentales, tales como asegurar que los entes locales y regionales cuenten con la suficiente preparación y condiciones para asumir las funciones que les esperan.

Entre otras cosas la descentralización pasa por una reducción significativa del personal que labora en el ME (de 250.000 empleados que tiene este despacho, solo 150.000 son docentes). Es posible entonces prever obstáculos como presiones partidistas, capacidad real de los funcionarios para contribuir al proceso regional, amen de las presiones gremiales.

Ley de Universidades

Finalmente, durante el periodo en estudio, el debate sobre la nueva Ley de Universidades tomó fuerza, toda vez que se espera que ésta sea aprobada para mediados de 1996.

Tres aspectos fundamentales constituyeron el eje del debate: autonomía, gratuidad y financiamiento del sector.

En relación con la autonomía, a pesar de que se establece en el espíritu de la ley la importancia de esta condición, existen, a juicio de algunos analistas del sector, riesgos reales que provienen de algunas instancias como el Consejo Nacional de Educación Su-

perior, que podrían poner en peligro un auténtico ejercicio de la autonomía. Otro aspecto que ha estado presente en el debate en torno a este punto está relacionado con extender la autonomía a otros entes de la educación superior más allá de las universidades.

En relación con la gratuidad, como era de esperarse ésta se ha convertido en punto álgido del debate. Sin embargo, la tendencia sigue siendo dejar abierto el principio de gratuidad y combinarlo con otros mecanismos alternativos de financiamiento tales como el cobro de matrícula diferida (aporte de los egresados), pago directo al fisco a través del Impuesto Sobre la Renta, cobro de matrícula para aquellos estudiantes que inicien otra carrera simultáneamente o un postgrado.

Algunos sectores opinan que aquellos estudiantes que se han costeadado sus estudios primarios y medios en el sector privado deberían pagar una mensualidad regular en el sector universitario. Sin embargo, la mayoría parece inclinarse por mantener el cobro de matrícula solo como una excepción en la educación superior y evitar este tipo de pago porque tiene efectos discriminatorios.

Finalmente, el problema del financiamiento se abordó en términos de lograr relaciones más estrechas con el sector productivo del país, ya sea por la vía de impuestos al sector productivo o a empresas que se beneficien del recurso humano formado en las universidades. En cualquier caso el autofinanciamiento total de las universidades se descarta, estableciéndose como tope máximo el que las mismas alcancen esta meta en solo un 20%.

Se esperan todavía arduos debates al respecto en los que será necesario mantenerse vigilantes sobre las garantías que esta Ley debe otorgar en función de preservar la equidad para la población que accede a la formación universitaria.

En relación a este nivel, el actual Ministro de Educación señala entre las líneas estratégicas

cas del Plan de Acción, que la proporción de población atendida debe estabilizarse y que se impone la aplicación concertada de reformas en la gestión institucional del nivel, para elevar la productividad y la eficiencia de los recursos financieros otorgados. También señala la necesidad de generar fuentes necesarias de financiamiento, como el Fondo para el Financiamiento y Desarrollo de la Educación Superior, el cual deberá nutrirse con los aportes del Ejecutivo Nacional, el sector empresarial y los egresados del sistema. Este último aspecto se destaca igualmente en el proyecto de Ley de Universidades que actualmente se discute en el Congreso, de aquí se desprende que la situación del financiamiento en las instituciones de educación superior es un aspecto que necesariamente debe solventarse para así garantizar un mejor servicio educativo.

Entre tanto, no solo la discusión del proyecto de Ley de Educación Superior destacó durante el periodo del presente Informe. Los problemas presupuestarios se hicieron

nuevamente presentes siendo que, al cierre de este Informe, las universidades se encuentran paralizadas en forma indefinida con el riesgo de pérdida del semestre. El conflicto planteado por las universidades nacionales está relacionado con el pago de las prestaciones sociales causadas en los años 1994 y 1995 a profesores que han cesado en su relación de trabajo o jubilados, así como las insuficiencias presupuestarias para la culminación de este año. Nuevamente las universidades esperan un crédito adicional que permita solventar esta situación. La respuesta de la OPSU ha sido que solo hay 30 mil millones de bolívares para pagar a gremios universitarios (de un total de 100 mil millones de bolívares que se adeudan), de los cuales 8 mil millones serían destinados a la cancelación de prestaciones sociales; 10 mil millones para insuficiencias operativas y 12 mil 500 millones cubrirían la quinta parte del reclamo por concepto de cláusula de contingencia.