B.3 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

Elementos y características del derecho a la educación

La concepción la educación como derecho humano se plantea en base a que se considera como un bien social que enriquece y contribuye efectivamente a la realización integral del individuo y por ende de la sociedad o colectividad en la cual se desenvuelve.

En tanto bien social, la educación no puede ser entendida como un privilegio de determinados sectores sino que debe abarcar y hacerse realidad en cada ser humano, en términos de igualdad y justicia. La universalidad del derecho a la educación se concreta en diferentes factores que deben ser garantizados para su efectivo disfrute. Son estos factores la obligatoriedad, la accesibilidad, la gratuidad y la generalización, los cuales tienen una clara relación de dependencia entre sí.

La obligatoriedad parte de propiciar el nivel de formación e instrucción básico que toda persona debe poseer. Este nivel de formación comprende el proceso de alfabetización, conocimientos generales y la adquisición de herramientas y destrezas básicas que, de no continuar con el proceso de escolarización permitirían al individuo contar con una base mínima para encarar su desenvolvimiento posterior. Este principio se contempla fundamentalmente en la educación elemental, que en nuestro país comprende el último año de preescolar y los nueve años de la educación básica.

La gratuidad de la educación implica para los Estados una responsabilidad fundamental en la elaboración y ejecución de políticas educativas integrales que contemplen tanto lineamientos académicos y pedagógicos como elementos de orden administrativo y logístico.

Es por ello que la gratuidad no puede entenderse solamente como el no pago o cancelación directa de mensualidades o matrículas sino que implica proveer al educando de un conjunto de condiciones que le van a permitir además de acceder al sistema educativo, mantenerse en él. Aquí es donde la accesibilidad al sistema formal de educación se conjuga con una serie de elementos en los que el papel del Estado es fundamental. Son estos elementos: oferta matricular acorde con la demanda educativa, garantías para una adecuada alimentación y dotación escolar, facilidad de acceso a los centros educativos, calidad de la educación y atención a problemas particulares.

La generalización planteada para los niveles educativos no obligatorios se entiende como una consecuencia lógica de la ampliación matricular que produce el criterio de accesibilidad. Esto es, que en la medida que se amplíe la cobertura a nivel básico exista la infraestructura que permita al estudiante continuar su ciclo formativo, independientemente del carácter obligatorio del mismo.

Nuestro sistema escolar está estructurado de forma vertical, de manera que la educación formal se concreta en una cadena que contempla diferentes niveles: preescolar, básica, media diversificada y profesional, y superior. Esta cadena

cubre un período de dieciocho años que en el caso ideal debe cumplirse entre los 6 y los 24 años de edad.

Educación preescolar, básica y media: reversibilidad de logros obtenidos

Todos los análisis coinciden en afirmar que el Estado venezolano, especialmente a partir del proceso democrático, ha ampliado considerablemente la capacidad del sistema educativo de absorver cada vez un mayor número de estudiantes en el último año del preescolar y los nueve años del nivel básico. Un informe elaborado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, dependiente de la UNESCO, establece que Venezuela había alcanzado para 1989 un índice de incorporación de la población escolar del 95% que se considera como acceso universal. Concluye el mencionado informe que "*En Venezuela alrededor del 95% de la población de cada edad simple considerada escolar (cohorte) accede al nivel de educación básica, ingresando la mayoría de ellos a los seis o siete años de edad*"[178].

Esta importante expansión educativa se concretó en la ampliación de la oferta de cupos cada año. Las cifras citadas por la UNESCO corresponden al año 1989; sin embargo, a partir de finales de la década de los 80 comienza a notarse una tendencia regresiva en la expansión matricular.

En las cifras ofrecidas por el Ministerio de Educación (ME), si bien esta expansión ha continuado, se observa una disminución del índice de crecimiento interanual para el año escolar 1991-92, tanto para el nivel preescolar como para el nivel básico. Así lo demuestra el siguiente cuadro:

Indice de crecimiento interanual

Año	*Ed. PE*	*Ed. Básica*
90-91	*1.3%*	*0.70%*
91-92	*6.3%*	*3.38%*

Fuente: ME. Estadísticas Educacionales. Separata de la Memoria y Cuenta 1992.

Si bien es muy temprano para afirmar que se trata de una tendencia permanente, es conveniente dar una voz de alerta, toda vez que esta disminución se produce en un momento en que la acción educativa del Estado se encuentra seriamente limitada por la falta de una adecuada asignación de recursos, la cual, al parecer no variará positivamente a corto plazo, ante la magnitud del déficit fiscal. Sobre esta situación incluso organismos como Fedecámaras han diagnosticado que "*...lo más publicitado del modelo educativo actual, como es la expansión matricular, ya no responde a los estímulos del sistema, dando claras muestras de retroceso e inoperancia.*"[179]

Otro elemento que surge en estas cifras es que la mayor expansión tanto para el preescolar como para la básica, se produce en el sector privado donde el índice de crecimiento interanual pasó de 1.8% en el año 1990-91 al 9.3% en el 1991-92, en el nivel preescolar y de 4.75% a 6.95% para el nivel básico en el mismo período. Sobre esta situación nos detendremos más adelante.

En el lapso que cubre el presente Informe los aspectos que desdicen de la acción del Estado en relación al principio de obligatoriedad del derecho a la educación se encuentran también relacionados con la permanencia de los alumnos en el sistema educativo.

De acuerdo a las cifras ofrecidas para 1990-91 por el ME en torno a la deserción escolar (últimas cifras oficiales brindadas por este organismo en este indicador), ésta se ubica en el 7.16% para el nivel básico, es decir 290 mil estudiantes, y en un 13.28% para la educación media diversificada, aproximadamente 38 mil estudiantes. Por su lado la encuesta social de la OCEI estableció que durante los años escolares 1989-90 y 1990-91, "*...la cantidad de estudiantes que desertó del sistema educativo fue de 1.177.219 personas, es decir, 588 mil 609 por año escolar*"[180]. Si bien esta cifra de la OCEI comprende también a los estudiantes del nivel superior, existe una clara incoherencia entre las cifras ofrecidas por ambos organismos oficiales ya que, de acuerdo al ME, un 55.83% de los desertores

178 UNESCO: Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1989, Santiago, 1992, pág. 477
179 El Impulso, 18.03.93
180 El Nacional, 07.06.93

corresponderían al nivel básico y medio y el 44.15% restante al nivel superior: Si se toma en cuenta que la matrícula en educación superior para el año 1991-92 es de 550 mil 30 estudiantes, la deserción a este nivel estaría ubicándose por encima del 40%, lo que demostraría un rotundo fracaso en el mencionado nivel, que a pesar de estar cuestionado, no parece tener esa magnitud. De cualquier manera las cifras coinciden en la estimación de que en Venezuela existen 1 millón 200 mil jóvenes, con edades comprendidas entre 14 y 24 años que no estudian ni trabajan.

Al problema de la deserción se suma el alto índice de repitencia, que según la investigación realizada por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, constituye el más grave problema que enfrenta la educación venezolana. "*De acuerdo a los índices de repetición estimados por SIRI, el 62.8% aprueba su sexto grado y el 46.1% de los estudiantes que ingresan hoy en la escuela logra completar finalmente el noveno grado de la educación básica después de haber repetido tres o más veces el curso*" [181]. Todo esto llevó a afirmar al mencionado organismo que "*... se observa un considerable fracaso en los primeros grados de la educación básica (sobre todo en las áreas urbano-marginales y rurales)...*"[182]

Las cifras de repitencia que ofrece el ME para el año escolar 1991-92 en el nivel básico se encuentran en el orden del 11.20%, cantidad cercana a los 470 mil estudiantes.

Este factor agrava considerablemente los costos de la educación, ya que produce niveles de prosecución nada deseables, lo que se refleja en las conclusiones arrojadas por el mencionado informe "*En promedio (...) por cada estudiante graduado de la educación básica se requerirían 19.2 años-alumnos de estudio y 10.7 años por cada alumno que aprueba el sexto grado*" [183].

En todo caso repitencia y deserción se conjugan para atentar seriamente contra la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Una reciente investigación del Licenciado Genaro Lucena Terán, docente del Instituto Pedagógico de Barquisimeto, recoge los siguientes resultados: "*Sólo el 57% de los alumnos de Educación Básica aprueba el sexto grado y apenas el 33% ha aprobado el noveno grado con índices inferiores a los de años anteriores, habiendo aumentado notablemente la deserción escolar*"[184].

Las causas de la repitencia y deserción siguen estando asociadas al deterioro de las condiciones globales de vida de la familia venezolana. Tal y como lo afirma la encuesta social de la OCEI "*... del más del millón que abandonaron sus estudios, el 19.5%, unas 229 mil 410 personas lo hicieron para incorporarse al mercado laboral. Una causa estrechamente ligada a ello adujeron otro 19% de los entrevistados, a quienes les fue imposible continuar estudiando por no tener recursos económicos*" [185].

La carencia de recursos económicos se refleja en el alto porcentaje de alumnos que deben abandonar el sistema de educación formal por las consecuencias que les acarrea la desnutrición, el trabajo infantil, el elevado costo del transporte y la merienda escolar y las dificultades para adquirir la dotación escolar mínima.

En el nivel de educación media diversificada la situación se agrava considerablemente, incumpliéndose el principio de generalización que se establece para este nivel. Este principio está contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el aparte b. del artículo 13.2 en donde se establece que: "*La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita*".

Entre los años escolares 1982-83 y 1991-92 la ampliación de la oferta educativa establecida en función de nuevos cupos para este nivel se ubicó en el orden de los 60 mil 131 cupos, lo cual contrasta notablemente con la oferta en los niveles anteriores. Además es notoria la disminución

181 UNESCO. Op. cit, pág. 480
182 Idem, pág. 477
183 Idem, pág. 480
184 El Impulso, 22.02.93
185 El Nacional, 22.05.93

de la matrícula para el último año de este nivel, que evidencia la falta de correspondencia entre el número de alumnos que ingresan a esta etapa y el número que la culminan.

Provea considera que en este nivel no sólo no se está cumpliendo con el principio de generalización, sino que se ha producido un retroceso por efecto de las políticas oficiales, toda vez que no se está atendiendo adecuadamente a los factores que podrían garantizar tal generalización en el nivel anterior: gratuidad y permanencia, los cuales, si estuvieran adecuadamente atendidos, reflejarían un lógico incremento de la matrícula y un grado de culminación mayor del que presentan actualmente.

Educación Superior: recortes presupuestarios e ineficiencia atentan contra su vigencia

Los problemas que enfrenta la educación Superior han continuado profundizándose en el lapso que cubre este Informe, sin que se visualicen salidas acordes con los dos principios que deben regir este nivel educativo: calidad y equidad.

Dentro de los parámetros que enmarcan a la educación superior como derecho humano es necesario señalar varios aspectos adicionales.

Uno de ellos es la indudable relación que existe entre el disfrute de este derecho y la cadena anterior de escolaridad. Para entender esta relación es necesario volver a los elementos que se señalaban anteriormente como integrantes del derecho a la educación. Si se toma en cuenta lo que establece el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en cuanto a que: "*La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos*", es concluyente entonces que su logro está directamente relacionado con la capacidad del sistema educativo básico y medio, de haber garantizado la accesibilidad y generalización anteriormente mencionadas.

Por su parte, el punto c. del artículo 13.2 del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales establece que "*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 masiva de la enseñanza gratuita.*" Es claro entonces que la equidad en el acceso a la educación superior estará garantizada o mayormente preservada en la medida en que la educación básica y secundaria hayan tenido un nivel de expansión masivo.

La realidad actual apunta a que la accesibilidad a la educación superior está ubicándose en los sectores medios y altos de la población, tanto en los institutos privados como en las universidades oficiales.

Esto no siempre ha sido así. De acuerdo a datos señalados por el PNUD, para 1987, Venezuela había alcanzado el "*modelo de acceso de masas*", es decir, que su porcentaje de escolaridad para el nivel superior se encontraba entre el 15 y el 35%, superando con ello el "*modelo de acceso de élites*" que contempla un porcentaje inferior al 15% y por debajo del "*modelo de acceso universal*" que supera al 35%. Aún más, Venezuela con un 26.1% de población universitaria había superado a algunos países de Europa[186].

Esta expansión obedeció al impulso que otorgó el Estado a una estrategia de democratización educativa que se relacionaba con el modelo productivo del momento (décadas 70-80) y con la expansión de los empleos que generaba el sector servicios. Es así como se concreta la creación de instituciones técnicas de nivel superior y una política de acceso a los institutos superiores no restrictiva, lo cual evidenciaba una importante inversión del Estado en este nivel por vía del presupuesto universitario.

Las medidas restrictivas adoptadas por los diferentes gobiernos a partir del año 1983, tienen una particular incidencia en el deterioro del acceso a la educación superior; deterioro que si bien no tiene su máxima expresión en la disminución de la matrícula, sí se refleja en el alto índice de deserción y la abismal diferencia entre el porcentaje de inscritos y el porcentaje de egresados.

Hasta mediados de los años 80 Venezuela desarrollaba una política de libre acceso al sistema de educación superior, lo que explica la am-

186 GARCIA, Carmen: *Modelos de acceso y políticas de ingreso a la Educación Superior. El caso de América Latina y el Caribe.* Revista Educación Superior y Sociedad. Vol. 2, No. 2, pág. 75.

plia expansión del mismo. Es recientemente cuando se han incorporado mecanismos como la Prueba de Aptitud Académica (PAA) y se toman en cuenta criterios como los promedios obtenidos en la etapa secundaria para realizar la selección.

Estos criterios podrían ser reflejo del necesario proceso de selección que a este nivel se necesita para acceder al sistema educativo, pero no se puede negar que existen condiciones discriminatorias y desventajosas toda vez que no se logra cumplir con los principios de masividad y generalización en los niveles anteriores, y se realizan sobre una población altamente depauperada.

De esta manera, los mecanismos de selección adoptados para la educación superior constituyen mecanismos que cercenan el acceso de grandes sectores de la población a este subsistema, entre otras razones por estar desvinculados de la realidad.

Es así como el promedio exigido para acceder a un grueso número de carreras está por encima de los 15 puntos, mientras que recientes investigaciones (Centro de Estudios Orange Lab, 1993) demuestran que el 60% de los bachilleres venezolanos promedian entre los 12 y los 13 puntos. Por su parte, la PAA que ha sido calificada como una evaluación eminentemente sumativa; no recoge criterios cualitativos que serían fundamentales para lograr la ubicación de los estudiantes en sus verdaderos intereses vocacionales. Además la PAA ha sido duramente cuestionada porque ha venido ha convertirse en un elemento más de corrupción que incluye desde la venta previa de la prueba hasta la exclusión de un número importante de bachilleres que no pueden presentarla porque la misma no llega a los centros educativos medios en algunas zonas del país.

Provea considera que mientras los procesos de selección sigan manejándose de esta manera, se cercenará seriamente el acceso al sistema de educación superior a un grueso número de estudiantes, fundamentalmente proveniente de las capas de menores ingresos de la población y de las zonas rurales del país.

Un sistema educativo de articulación vertical como el venezolano, hace suponer que todo proceso educativo debe culminar en la formación superior. Esta concepción constituye el primer obstáculo para desarrollar un sistema de acceso a la educación superior que tenga como base la única limitación que establecen los instrumentos internacionales: las capacidades individuales de quienes optan al sistema.

Otro criterio que es necesario incorporar es aquel mediante el cual se establece una adecuada relación entre la realidad económica y productiva del país y la formación de sus recursos humanos. La universidad no puede plantearse graduar profesionales que no encontrarán en el corto plazo, la posibilidad real de contribuir al desarrollo del país.

Esto nos lleva a concluir que es necesario realizar un proceso de selección para optar a la educación superior, pero que debe realizarse sobre la base de la igualdad de oportunidades y no convertirse en un proceso excluyente de los sectores económicamente más débiles, como ha venido ocurriendo con mayor énfasis en los últimos años. De esta manera Provea considera que el problema del acceso a la educación superior no es un problema aislado del resto del sistema educativo y que su adecuada solución debe permear toda esta estructura.

Las soluciones que se plantean para este nivel, tales como, la creación de un sistema de contribuciones económicas regulares por la vía del cobro de una cuota mensual para las universidades e institutos oficiales son contrarias a lo establecido en la Constitución en el sentido de que "*La educación impartida en los institutos oficiales, será gratuita en todos sus ciclos*", lo que además nos colocaría, a la vuelta de pocos años en el nivel de acceso de élites que ya se había superado. Quienes sostienen la necesidad de establecer matrículas en el nivel superior plantean que, en definitiva, muchos estudiantes que han pagado por su educación básica y media no lo hacen en el nivel superior y que además, la asignación presupuestaria para este nivel resulta desproporcionada en relación a los niveles anteriores. Ambos argumentos reflejan un criterio que, con las políticas de ajuste, ha pasado a un primer plano. La educación no es prioritaria para el Estado y debe hacerse depender de las capacidades individuales de pago, dejando para el Estado sólo la responsabilidad de garantizar la educación elemental y básica.

Es este un criterio excluyente que niega las

bases de la universalidad y la generalización de la educación en todos sus niveles y que facilita el afianzamiento de las políticas insdiscriminadas de recortes que vienen haciendo los gobiernos en razón de los Programas de Ajuste Estructural. El criterio predominante debe ser ubicar a la educación como una prioridad nacional y que, como tal, reciba el presupuesto correcto.

Provea está conciente de que este problema no puede ser abordado de manera simplista, defendiendo la gratuidad de la educación superior y el acceso en igualdad de oportunidades sin hacer una exhaustiva revisión de todos los elementos que integran este susbsistema de educación: calidad académica, distribución del presupuesto y efectividad en términos de prosecución de los alumnos; pero esta revisión no puede hacerse sobre la base de "*...perder el espacio ganado en cuanto al porcentaje de personas que han logrado acceder a la educación superior*" [187].

La calidad de la educación también es una responsabilidad del Estado

El artículo 80 de la Constitución establece que "*La educación tendrá como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana. El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados.*"

Por su parte, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Educación sostiene que "*Todos tienen derecho a recibir una educación conforme con sus aptitudes y aspiraciones, adecuada a su vocación y dentro de las exigencias del interés nacional o local, sin ningún tipo de discriminación por razón de la raza, del credo, la posición económica y social o de cualquier otra naturaleza. El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el cumplimiento de la obligación que en tal sentido le corresponde, así como los servicios de orientación, asistencia y protección integral al alumno, con el fin de garantizar el máximo rendimiento social del sistema educativo y de proporcionar una efectiva igualdad de oportunidades educacionales.*"

Ambos artículos recogen un criterio que es necesario rescatar y que afianzaría la consecución de la educación como derecho humano en su perspectiva más integral. Se trata de la responsabilidad del Estado en el logro de una educación de alta calidad en la cual su papel no puede estar limitado a la garantía o apertura de cupos y a una expansión meramente cuantitativa del sistema educativo dejando por fuera los aspectos de orden cualitativo que dan a la educación su verdadero sentido.

Los problemas antes mencionados en cuanto a deserción y repitencia, además de originarse en razones de orden socioecómico, tienen también una directa vinculación con la calidad de la educación. Es así como entre las causas de la repitencia se encuentran con gran frecuencia razones como inasistencia de los docentes, bajo rendimiento estudiantil, problemas de aprendizaje, carencia de textos y materiales de apoyo.

En informes anteriores, se ha coincidido con la opinión de otros analistas al afirmar que existe un claro divorcio entre los contenidos de la educación que se imparte en nuestras escuelas y la realidad actual. Esto supone no sólo un divorcio teórico sino una consecuencia práctica que se evidencia en la escasa o nula preparación que otorga la educación venezolana a sus alumnos, para enfrentar adecuadamente la realidad laboral y social en la que tendrán que desenvolverse.

Algunos aspectos que caracterizan al alumno venezolano en la actualidad son su escasa capacidad de comprensión lectora, escaso dominio de la escritura, desconocimiento de nuestra historia pasada y reciente, entre otras. Por citar un ejemplo, un estudio realizado por el Instituto para la Evaluación del Progreso Escolar (IEA) de Alemania y coordinado por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) en nuestro país, puso de manifiesto que "*... el rendimiento de los estudiantes (...) resultó ser en general bastante bajo, al punto de que sólo el 5% de los estudiantes lograron obtener rendimientos por sobre la media internacional.*" y aún más, "*El bajo índice de capacidad lectora del*

187 García, Carmen. Op. cit. pág.90

escolar venezolano solo fue superado (...) por tres paises africanos"[188].

Provea considera que uno de los aspectos fundamentales que inciden en la calidad de la educación en la actualidad lo constituye la situación del docente venezolano. Dos aspectos claves afectan su situación: la baja remuneración y el poco o nulo estímulo formativo que se le concede.

La baja remuneración del docente venezolano es una situación por todos conocida. El sueldo promedio de un maestro durante el año escolar 1992-93 estuvo en el orden de los 14 mil bolívares mensuales cuando ya para 1991 el monto de la canasta básica sobrepasaba los 17 mil bolívares. De esta manera, "*para lograr un sueldo medianamente aceptable, el docente se ve en la necesidad de llenarse de horas y trasladarse de un liceo o colegio a otro, por consiguiente, con 40 ó 50 horas semanales, es imposible que atienda como debe ser a sus alumnos, cayendo muchas veces y aún sin quererlo, en la mediocridad*"[189].

Las luchas emprendidas por el magisterio para lograr un ingreso salarial digno han estado presentes en cada año escolar. Particularmente durante el pasado, cuando se discutió y aprobó el IV Contrato Colectivo del Magisterio se produjo una huelga que alcanzó las cinco semanas de paralización total y que hizo tambalear seriamente el año escolar[190].

Aún así, el contrato aprobado no significó un incremento sustancial de los ingresos docentes. Es posible prever entonces un mayor grado de desmotivación del docente hacia sus labores con el consecuente efecto negativo sobre la calidad de la educación.

Un fenómeno hasta ahora desconocido se está presentado como consecuencia de la infravaloración de la carrera docente. Se trata de la deserción docente, la cual se produce tanto en el nivel formativo como en el ejercicio de la profesión. Cifras aportadas por dirigentes magisteriales dan cuenta de que durante el pasado año escolar hubo una renuncia masiva de educadores que alcanzó la cifra de los 15 mil docentes, aduciendo entre otras razones "... *la falta de atractivo que tiene la profesión docente, la pérdida de la estima hacia la responsabilidad que significa optar por ella, el poco afecto que tienen las comunidades hacia el maestro, el tratamiento desconsiderado hacia el docente por parte del Ministerio de Educación.*" [191]. En el nivel formativo es preocupante el descenso que ha experimentado la matrícula de las carreras de formación docente, especialmente en los institutos pedagógicos, donde por citar un ejemplo, "...*Castellano y Literatura, de 300 estudiantes que optaron el año pasado, en 1993 apenas si se inscribieron 14*"[192].

La consecuencia directa de esta situación es el ingreso en calidad de docentes de personal que no tiene la calificación ni la preparación requeridas. Las cifras ofrecidas por el ME en su Memoria y Cuenta de 1992 arrojan un porcentaje superior al 21% de docentes que ejercen en el nivel básico sin poseer título, mientras que para el nivel preescolar el porcentaje de auxiliares docentes que ejercen sin título es prácticamente igual al de los que sí lo tienen.

Por lo demás, la calidad de la educación también se ve seriamente afectada por aspectos que se derivan de la misma formación docente. En un programa televisivo de periodismo investigativo, se revelaron los resultados de un estudio realizado a un grupo de docentes del Edo. Mérida, quienes presentaron graves carencias en el plano de la comprensión lectora, en la escritura y ortografía y en la habilidad numérica. El 70% de estos educadores comprendian lo leído en menos de un 50%. Ante este cuadro será muy difícil obtener una educación de alta calidad si el docente no posee una formación adecuada.

Frente a esta situación, luce cuesta arriba pretender realizar una reforma pedagógica y una revisión con propuestas de los contenidos de nuestra educación, si no se aborda con la seriedad debida la situación del docente en términos de producir mejoras económicas, académicas, pedagógicas y sociales en el corto plazo.

188 El Universal, 05.05.93
189 El Globo, 15.03.93
190 Un recuento detallado de los conflictos magisteriales se presenta en el capítulo B.4 de este Informe
191 El Nacional, 08.08.93
192 El Nacional, 08.08.93

Presupuesto educativo: una prioridad relegada

Los aspectos antes señalados tienen una directa relación con las prioridades económicas de los gobiernos de turno. Aquí se hace referencia a que la asignación presupuestaria para el sector educación potencia o limita el desempeño del mismo. Además, siendo la educación una responsabilidad del Estado y habiendo ratificado nuestro país instrumentos internacionales que así lo contemplan, es lógico esperar que se destine a la educación un presupuesto coherente con la garantía de la misma.

Para analizar el presupuesto en materia de educación es necesario abordar dos aspectos: en primer lugar, el monto destinado al sector y su relación con otros rubros y con los parámetros establecidos por organismos internacionales; y en segundo lugar, la distribución de los mismos.

Los criterios de asignación presupuestaria para la educación establecidos por la UNESCO, sostienen que debería destinársele el 25% del presupuesto total del país; en Venezuela, para el año 1993 el presupuesto educativo alcanzó sólamente el 19% lo que ya indica un déficit.

Más aún, un primer criterio que debería prevalecer al momento de asignar prioridades presupuestarias es la ubicación del rubro educación (y otros como salud) como una inversión y no como gasto. Este criterio sería compatible con la implementación de políticas en estos sectores que apuntaran ciertamente hacia una garantía de tales derechos. En este sentido nos encontramos con una primera traba para la garantía del derecho a la educación. Especialmente durante los últimos cinco años, los recursos destinados a la educación se han manejado con un criterio de gasto que es necesario reducir. Es bien sabido que los primeros sectores que han sufrido recortes son los pertenecientes al llamado "*Gasto social*" (ministerios de sanidad, educación, trabajo), mientras que, por ejemplo, para 1993 los ministerios que mayor incremento han sufrido son Hacienda, Relaciones Interiores, Exteriores y Defensa.

Una investigación desarrollada por Fernando Reimers para el Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación (Cinterplan), indica que resulta sorprendente que un país como Venezuela, que dió en el pasado una alta prioridad a la educación, haya hecho reducciones tan drásticas en este rubro a partir de las políticas de ajuste. "*Es sorprendente, por ejemplo, que (...) el gasto en defensa aumentó durante el proceso de ajuste, mientras que el gasto en educación y salud disminuía. Esto es especialmente marcado en Venezuela, donde el aumento en el gasto de defensa entre 1985 y 1986 (501 millones de bolívares a precios constantes de 1980) casi quintuplicó los recortes en educación en el mismo período (107 millones de bolívares a precios constantes de 1980). Los salarios de los maestros sufrieron deterioros proporcionalmente mayores que los sufridos por otras ocupaciones*" [193].

De esta manera el llamado "*Gasto social*" se encuentra en una clara desventaja cuando se elabora el presupuesto nacional, toda vez que la lógica gubernamental y las presiones de los organismos internacionales establecen que naturalmente los recortes deben producirse en este sector. De hecho, la reducción presupuestaria que sufrió el ME para 1993 estuvo en el orden de los 760 millones de bolívares, lo cual, según el titular del mencionado despacho "... *afectará las transferencias y aportes de otros organismos dependientes de este despacho pero no directamente el funcionamiento central del Ministerio*" [194]. Estos recortes nuevamente tienen que ver con aspectos relacionados con el área de infraestructura física y dotación escolar y atentan contra la concepción de una educación integral que en términos de una mayor calidad debe trascender la mera ejecución de los gastos operativos. Está claro entonces que "... *las reducciones desproporcionadas del gasto educativo reflejan la falta de capacidad del sector educativo de negociar y defender su presupuesto frente al gabinete económico, de la misma manera que otros ministerios, el de defensa, por ejemplo, (...)*" [195].

El segundo aspecto que mencionábamos, la

193 REIMERS, Fernando: Educación para todos en América Latina en el siglo XXI: los desafíos de la estabilización y el ajuste para la planificación educativa, Cinterplan, Caracas, 1991, pág. 70

194 El Universal, 12.03.93

195 Reimers, Fernando. Op. cit. pág. 71

distribución del presupuesto en educación, sigue demostrando la preocupante tendencia a destinar un porcentaje que oscila entre el 95 y el 99% a los gastos de personal. Esto indica que no se está trabajando para incrementar la calidad de la educación a través de estímulos formativos a los docentes, investigación, extensión, etc. Por citar un ejemplo, Venezuela ha reducido la provisión de textos escolares en un 96.4% entre los años 78 al 89, según cifras aportadas por el Banco Mundial.

Por otro lado, las políticas sociales asociadas al sector educativo han sufrido una importante disminución que ya se perfila como una tendencia irreversible. Esta disminución se explica en razón de la no prioridad que la educación tiene en el "*Gasto social*", agudizada por la corrupción de quienes manejan los mencionados programas. El diputado José Miguel Uzcátegui, miembro de la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados, afirmó en declaraciones de prensa "*Desgraciadamente la práctica corrupta en la administración de los subsidios directos, se ha arreciado, se ha intensificado, y tenemos la información de que los subsidios directos no están llegando ni en la cuantía ni en la dirección que se había previsto*" [196].

Provea comparte el criterio de que frente a una situación de pobreza generalizada como la que afecta a nuestro país, la implementación de estas políticas no deja de ser un paño caliente que no contribuye efectivamente a la solución del problema. Estaría más acorde con la garantía de los derechos sociales, hacer fuertes esfuerzos en el plano de los ingresos familiares por la vía de salarios justos y acordes con la realidad del país, así como en el desarrollo de un sistema integral de seguridad social. Sin embargo, los programas sociales de limitado alcance siguen estando presentes en las prioridades gubernamentales, sin que hayan sido adecuadamente evaluados en función de la inversión que representan y los resultados que producen.

La educación privada está actuando en desmedro de la educación pública

La Constitución establece en su artículo 79 que "*El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes.*"

Una interpretación adecuada de este artículo, no puede basarse en el criterio de una acción estatal que sobredimensione el estímulo al sector privado en educación con el esperable desmedro de la educación pública. Varios argumentos sustentan esta afirmación.

Los principios de obligatoriedad, generalización y accesibilidad se ven seriamente afectados al producirse la relación de pago por la prestación del servicio educativo. Esto es particularmente más grave en una situación de pobreza generalizada como la que enfrenta Venezuela, donde la opción de pagar por la educación escapa a las reales posibilidades de un 80% de la población. En todo caso Provea es del criterio de que los esfuerzos de estimulación a la educación privada deben estar equilibrados con los esfuerzos que realice el Estado hacia la educación pública. Las cifras al respecto parecen apuntar a una tendencia contraria que, de mantenerse, podría producir en el corto plazo una dependencia generalizada del acceso a la educación de los recursos particulares de cada ciudadano.

Las cifras estadísticas ofrecidas por el Ministerio de Educación para el año escolar 1991-92 arrojan un incremento de la actividad educativa privada en todos los niveles.

	89-90	%	90-91	%	91-92	%
Matrícula Total	*6.124.064*		*6.330.326*		*6.547.986*	
Privada	*839.915*	*13.71*	*968.554*	*15.30*	*1.065.071*	*16.26*

Indice de crecimiento interanual por niveles educativos

	90-91	91-92
Preescolar	*1.8%*	*9.3%*
Básica	*4.75%*	*6.95%*
Media	*9.27%*	*12.28%*
Superior	*30.25%*	*30.02%*

Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas educacionales. Separata de la Memoria y Cuenta, 1992.

196 El Universal, 12.03.93

Esta situación nos lleva a concluir que la apertura de nuevos cupos está recayendo en los últimos años en el sector privado.

Otro aspecto relacionado con el auge de la educación privada es el que se refiere a su calidad. Estudios realizados por numerosos investigadores concluyen que la baja calidad de la educación en Venezuela incluye tanto a la educación pública como a la privada. Sin embargo, la educación privada muestra un nivel cualitativamente mayor que la educación pública. De hecho, la mencionada investigación adelantada por la UPEL arrojó que "*En 4º grado, los estudiantes de privadas alcanzaron un porcentaje de comprensión del 42%, mientras que los públicos, un 29%. En 9º grado otro tanto: 54% para las escuelas privadas y 47% para las públicas*" [197].

Por lo demás, existe un justificado temor de parte de los representantes ante la posibilidad de que sus hijos pierdan el año por las reiteradas ausencias docentes, o por los conflictos gremiales que se presentan en el transcurso del lapso escolar. Esto se ha convertido en una razón de peso para que muchos padres decidan hacer un gran esfuerzo económico y costear la educación de sus hijos, aún a costa de ver seriamente afectado el presupuesto familiar.

La emigración hacia la educación privada que ha producido el lógico aumento de la misma, tiene entonces una explicación en la indiferencia del Estado para atacar estos problemas claves (rendimiento y continuidad del año escolar), y generar confianza de la población hacia la educación pública. Esta claro que mientras el Estado permanezca indiferente a esta situación se estará, a la vuelta de pocos años, frente a una educación privatizada por omisión de la responsabilidad del Estado.

Políticas oficiales

Uno de los aspectos introducidos al debate como posible solución al problema educativo que afecta al país es el referido a la descentralización educativa. Durante el lapso que cubre este Informe se realizaron algunas jornadas de reflexión en torno a este proceso y sus objetivos. Como estrategia de reforma educativa el Estado se ha planteado "... *desarrollar la descentralización educativa como política de Estado, rescatar el valor de la profesión docente, colocar la escuela básica en el centro de las reformas, ampliar las fuentes de financiamiento de la educación y reorientar los recursos presupuestarios y reestructurar la formación profesional* "[198].

Existen criterios en torno a la descentralización que lucen muy prometedores en cuanto al logro de una educación de mayor calidad. La incorporación de contenidos locales, la desburocratización y la responsabilidad de conducción de planteles y recursos de forma directa por parte de los principales actores del proceso educativo, apuntarían ciertamente al logro de una educación más efectiva.

Sin embargo, no parece estar claro todavía cómo ocurriría este proceso en el plano de la asignación y consecución de recursos. Además, para algunos especialistas en materia educativa como el Dr. Ernesto Maíz Vallenilla, rector-fundador de la Universidad Simón Bolívar, no parece estar claro que la educación pueda descentralizarse al menos en los términos en los que está planteada actualmente. Argumenta Maíz Vallenilla que la descentralización no puede plantearse de igual forma para la educación que para otros sectores del país, pues se deben tomar en cuenta dos aspectos fundamentales: "*Los contenidos y la administración de esos contenidos. Esta última puede y debe descentralizarse. Pero la selección, el diseño y programas de esos contenidos debe ser pensado como una unidad para toda Venezuela (...) Y debe confiársele a una instancia de índole nacional que se encuentre integrada por personas de la más elevada condición intelectual, científica y académica...*" [199].

La descentralización puede abarcar varias modalidades que van desde la desconcentración hasta la privatización, en las cuales el papel y la responsabilidad del Estado adquieren diferentes dimensiones. Algunos funcionarios con responsabilidad en este proceso han manifestado que "*La descentralización no implica la reducción de la responsabilidad del Estado en el quehacer educativo, sino la elaboración de estrategias que ga-*

197 El Universal, 05.05.93
198 El Globo, 23.07.93
199 El Nacional, 21.06.93

ranticen la calidad educativa con la participación de todas las instancias del gobierno" [200].

Esta posición no pareciera tener mucho en común con la expresada por Fedecámaras en el sentido de que "... *se considera necesaria la intervención del Estado, en su función de resguardar la igualdad de oportunidades y de mejorar externalidades positivas, sin dejar de lado el papel del mercado como regulador de una educación eficiente, donde la competencia estimula la calidad*"[201].

En todo caso, los procesos de descentralización en educación continuan sin trascender los anuncios oficiales de la implementación piloto en algunos estados, y estos aspectos no permiten tener claridad sobre las consecuencias que el proceso de descentralización traería para la garantía del derecho a la educación en los términos planteados a los largo de este capítulo. En todo caso, Provea desea alertar sobre lo que podría terminar siendo una transferencia de déficits o limitaciones que se encuentran en el nivel central hacia las regiones. De hecho ya existen en la estructura de la educación venezolana, planteles municipales y estadales que no se han mantenido al margen de la crisis, a pesar de que su administración y funcionamiento dependen de las instancias regionales.

Finalmente durante el presente año fue presentado a las autoridades educativas el Plan Decenal para la Educación, elaborado por el ex-ministro de Educación Luis Manuel Peñalver. El mencionado plan esboza algunas estrategias para continuar con la ampliación matricular en los próximos diez años así como para incidir en la calidad educativa, por ejemplo, a través de la restauración del turno completo. Igualmente se plantea atacar las causas que producen la deserción y la repitencia escolar.

El criterio fundamental sobre el que se basa el mencionado plan lo constituye la continuidad administrativa, ya que al ser un plan elaborado para diez años, se disminuirían los riesgos de una ruptura de su ejecución, que ha caracterizado los planes educativos en los últimos treinta años.

Si bien el plan fue reseñado con gran amplitud y parece contar con el apoyo de las autoridades educativas, no está claro cómo se implementará en el futuro inmediato y cómo se conjuga con estrategias ya aprobadas por el ME. Provea considera que las bases del mencionado plan se atienen a los preceptos que consagran el derecho a la educación y que será necesario realizar un seguimiento a las actuaciones que en esta materia realice el ME durante el próximo año.

200 El Diario de Caracas, 23.07.93
201 El Impulso, 18.03.93