

REFORMA EDUCATIVA EN VENEZUELA: 1994-1998. ANÁLISIS DEL DISCURSO OFICIAL

Ma. Eugenia Bello de A.



Francis Picabia, "Ojo cacodílico", Óleo y collage de fotografía, postales y papeles sobre tela (fragmento). 1921

RESUMEN

REVISTA

EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

RESUMEN

ABSTRACT

ABSTRACT

PALABRAS CLAVE

PALABRAS CLAVE

RESUMEN

REFORMA EDUCATIVA EN VENEZUELA: 1994-1998. ANALISIS DEL DISCURSO OFICIAL

Este trabajo es la parte de una investigación más grande en la cual perfilamos los aspectos fundamentales que forman los locales educativos en el contexto latinoamericano. Analizamos una categoría específica, la reforma educativa, en el discurso venezolano oficial, entre 1994-1998 es trabajado de una visión descriptiva, analítica e interpretativa que nos permitió determinar y visualizar tendencias propuestas en el verdadero contexto de Venezuela durante el período indicado, sobre su sistema educativo. Este papel (artículo, ponencia) resume y perfila las características de la educación venezolana, las normas legales y las funciones generales también. Entonces, centramos el análisis los documentos en su mayoría oficiales del Ministro de educación.

ABSTRACT

VENEZUELA'S EDUCATIONAL REFORM: 1994-1998 AN ANALYSIS OF THE OFFICIAL SPEECH

This work is part of a larger research study in which we outline the fundamental aspects that shape the educational premises in Latin-American context. We analyze educational reform in the Venezuelan official speech, between 1994 and 1998. This work is based on a descriptive, analytical and interpretive point of view, which allowed us to determine and visualize tendencies regarding Venezuela's educational system in a real context during the aforementioned period of time. This paper summarizes and outlines the characteristics of Venezuelan education, the legal norms and the general functions as well. We focused our analysis on the Ministry of Education's official documents.

PALABRAS CLAVE

*Venezuela, reforma educativa, discurso oficial, sistema educativo.
Venezuela, educational reform, official speech, educational system.*

REFORMA EDUCATIVA EN VENEZUELA: 1994-1998. ANÁLISIS DEL DISCURSO OFICIAL*

Ma. Eugenia Bello de A.**

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo forma parte de una investigación más amplia que ha aspirado a perfilar los aspectos fundamentales que configuran los planteamientos educativos en el contexto latinoamericano. A tal efecto, hemos optado por analizar una categoría específica, como lo es la de *reforma educativa*, en el discurso educativo oficial que trasciende, a través de diversos instrumentos de difusión, del entonces denominado Ministerio de Educación (ME) en Venezuela, durante el quinquenio 1994-1998 (ambos inclusive).

Hemos abordado esta temática desde una óptica descriptiva, analítica e interpretativa que nos permite determinar y visualizar las tendencias del pensamiento, la reflexión y las acciones que se proponen en el ámbito referido, en un contexto de reconocimiento de la realidad y condiciones del sistema educativo venezolano en el período indicado.

Es necesario decir también que el discurso oficial de la educación venezolana en los años 1994-1998 tiene la peculiaridad de constituir

toda una gestión gubernamental en la que el Ministerio de Educación sólo conoció, como ministro, al profesor Antonio Luis Cárdenas Colménter. Baste decir que en los cuarenta años de vida democrática, sólo otro ministro de educación (el doctor Siso Martínez, durante el quinquenio 1964-1968, correspondiente a la presidencia del socialdemócrata Rául Leoni) había permanecido en el cargo durante todo un período o quinquenio constitucional. Esa es una de las razones de peso que nos permiten afirmar que constituye un estudio procedente que permite una comparación entre una serie de documentos sólidamente relacionados entre sí, sin que soluciones de continuidad afecten el desarrollo del período documental estudiado.

El objetivo específico entonces se referiría a la descripción, análisis e interpretación de la categoría *reforma educativa* en el discurso oficial venezolano expresado a través del ME durante los años 1993-1998, a fin de determinar cuáles son los énfasis del contenido de aquél.

* Proyecto de investigación financiado por el CDCHT, Universidad de los Andes, Venezuela. Código: NUTA-H-140-01-04-A

** Licenciada en Educación por la Universidad Central de Venezuela, MS en Innovación y Reforma Educativa por la Universidad Autónoma de Barcelona, Doctora en Pedagogía por la Universidad Autónoma de Barcelona. Docente Investigadora del Centro de Estudios de Fronteras e Integración de la Universidad de Los Andes-Táchira. Editora de la Revista *Aldea Mundo*.
Dirección electrónica: canalete@cantv.net

Hemos distribuido el trabajo en tres partes que van desde lo más general a lo más específico. En la primera, se sintetiza lo que atañe al sistema educativo y al sistema escolar en Venezuela (sistema educativo; la educación y el Estado; principios, fines y prioridades del sistema educativo; estructura del sistema educativo, educación, democracia y el principio de Estado docente, y la Ley Orgánica de Educación de 1980 –LOE–), y se intenta presentar un perfil amplio de los rasgos que caracterizan la educación venezolana tanto en la normativa legal vigente al momento, como en su funcionamiento en general. En la segunda parte se aborda lo relacionado con la educación venezolana y las propuestas de reforma educativa (los rasgos que caracterizarían a la educación venezolana como servicio educativo y las propuestas de reforma educativa). La tercera parte tiene que ver con el discurso educativo oficial en Venezuela durante el período 1994-1998 y la *reforma educativa* a través del análisis de los documentos primordiales producidos durante la gestión del ministro Cárdenas. Finalmente, presentamos algunas conclusiones.

Con respecto al marco teórico, la investigación se ha orientado como un trabajo de carácter bibliográfico y documental, y se ha tomado como metódica de trabajo el *análisis de contenido*, técnica para estudiar, analizar y describir las tendencias de contenido de diferentes tipos de comunicación. La combinatoria de estos elementos y sus interrelaciones permite señalar los mapas conceptuales que han servido de "armazón" en cada documento analizado.

EL sistema educativo y el SISTEMA ESCOLAR EN Venezuela

EL SISTEMA EDUCATIVO

El sistema educativo venezolano ha sido definido como el conjunto de componentes que

se orientan hacia el cumplimiento de propósitos educacionales, a través del funcionamiento interdependiente de las partes, para el logro de los fines comunes, según los planteamientos de la Constitución Nacional (Bravo y Mendoza, 1992,1). Al respecto, parte de las expectativas de nuestra sociedad en cuanto a la educación han sido formalizadas en la Carta Magna (1961) y la Ley Orgánica de Educación (1980) y su Reglamento General (1986). En 1999 se aprobó una nueva Carta Constitucional, la cual no afecta el contenido analizado en este trabajo, dado que el mismo se ubica en el lapso comprendido entre 1994 y 1998, ambos inclusive.

LA EDUCACIÓN Y EL ESTADO

La educación siempre ha sido objeto de atención del Estado venezolano. Desde la Constitución inicial de 1811, nos encontramos con intentos por regular la competencia del mismo en esta materia, espíritu que se mantiene a lo largo del siglo XIX hasta la actualidad. Desde su nacimiento como república, el Estado venezolano ha seguido el principio intervencionista, de la instrucción pública y ha hecho uso de su derecho para reglamentarla. Todo esto implica la aplicación del principio de Estado docente, consagrado en la Constitución de 1961 y en la de 1999, que se traduce en:

- La educación como función esencial del Estado.
- El derecho de todo venezolano a la educación.
- La obligación del Estado de crear instituciones educativas y proporcionar los medios para el funcionamiento de los mismos y de proporcionar al pueblo venezolano los medios para su educación.
- La libertad de enseñanza bajo la inspección y vigilancia del Estado.
- La potestad del Estado para monopolizar la formación del profesorado y del magisterio nacional.

- El control y salvaguarda del patrimonio histórico y artístico nacional.
- El estímulo y protección a la educación privada.
- La estabilidad del docente y la potestad para determinar cuáles profesionales requieren titulación o colegiación para su ejercicio.

La LOE llena un vacío legal, dado que durante cinco lustros había regido una Ley de Educación (1955) promulgada bajo una dictadura y que respondía a una concepción pragmática, utilitaria y conservadora de la educación. En 1961, ya en la era democrática, se promulga nuestra Carta Magna, pero no es sino hasta casi veinte años después que se aprueba un instrumento cónsono con las nuevas realidades. Mientras, la democracia había posibilitado ensayos, especialmente dirigidos a la orientación y organización del sistema educativo. Así nos encontramos, por ejemplo, que durante la primera administración de Rafael Caldera se inicia un proceso de cambio cualitativo de la educación venezolana, fundamentalmente en la educación secundaria, técnica y normal (Decretos 120 y 135 de 1968). También hubo un intento de modernizar elementos de la acción educativa, concretamente del proceso enseñanza-aprendizaje (Decretos 196, 197 y 198 de 1969), relacionados con el régimen de evaluación, el Decreto 136 sobre la creación y reglamentación de las comunidades educativas y la regionalización administrativa de la educación, con la creación de las Oficinas Regionales de Educación (Resolución 279 del 1 de septiembre de 1969).

Podríamos decir que éstas fueron reformas educativas, dado que implicaron modificaciones estructurales de algunos niveles y procesos, mientras que los cambios que se inician durante la gestión de Cárdenas, objeto de esta investigación, especialmente a partir de 1995, son innovaciones que buscan centrarse en el mejor desarrollo de las actividades de aula.

PRINCIPIOS, FINES Y PRIORIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

La LOE está destinada a regular toda la actividad educativa que se ejecute en Venezuela: establece sus directrices y bases como proceso integral; determina la orientación, planificación y organización del sistema educativo y normatiza el funcionamiento de los servicios que tengan relación con éste (Art.1), para el cumplimiento de los fines establecidos, como serían 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.

Define al sistema educativo como

un conjunto orgánico integrador de políticas y servicios que garanticen la unidad del proceso educativo, tanto escolar como extraescolar y su continuidad a lo largo de la vida mediante un proceso de educación permanente (Art.14).

Se establecen como fundamentos del sistema: unidad, coordinación, factibilidad, regionalización, flexibilidad e innovación, a través de los diferentes niveles (preescolar, básica, media diversificada y profesional, y superior) y modalidades (especial, para las artes, militar, formación de ministros del culto, de adultos y extraescolar) que componen el sistema educativo (Arts.15-16).

Estos principios y fundamentos permiten:

- Estructurar técnica y administrativamente el sistema educativo.
- Establecer las conexiones e interrelaciones entre los niveles y modalidades.
- Revisarlo y actualizarlo periódicamente.
- Organizar en forma continua y sistemática la orientación educativa y profesional para el aprovechamiento de las capacidades, aptitudes y vocación de los alumnos.

- Tomar en cuenta las peculiaridades regionales del país, a fin de facilitar la adaptación de los objetivos y normas técnicas y administrativas a las exigencias y necesidades de cada región.
- Establecer las estructuras pertinentes para que la investigación y experimentación sean factores de renovación del proceso educativo.

Todo lo cual se hará a través del ME como órgano ejecutivo encargado de todo lo referente al sistema educativo (Art. 107).

Es importante en este punto hacer referencia al proceso de modernización y de reforma del Estado que se desarrolló, con sus altas y sus bajas, durante las dos últimas décadas del siglo XX. Una de las concreciones de estas políticas la constituye la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público de diciembre de 1989; la citamos porque entre las facultades a delegar progresivamente a los estados o gobernaciones y a los municipios, en materia educativa, se incluye: la educación en los diversos niveles y modalidades; la formación de recursos humanos y en especial los programas de aprendizaje, capacitación, perfeccionamiento profesional y de bienestar de los trabajadores; la investigación científica; la protección de las comunidades indígenas, atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO

La educación formal en Venezuela está organizada en cuatro niveles: preescolar, la escuela básica (nueve grados en tres ciclos de tres años cada uno); la educación media diversificada y profesional, o ciclo diversificado (dos años) y el llamado subsistema de educación superior, que comprende una gradación de títulos que van desde el de Técnico Superior Universitario (tres años); el de licenciado (de

cuatro a seis años, según la carrera); especialista (un año adicional a la licenciatura); el correspondiente a las maestrías (dos años adicionales a la licenciatura y la elaboración de tesis) y doctorado (tres a cinco años adicionales a la licenciatura y la tesis).

Con respecto a la educación media, al concluir el noveno grado de la educación básica los estudiantes pueden escoger entre dos alternativas: la media diversificada y la diversificada profesional. Hacia la primera se orienta cerca del 95% y hacia la segunda el 5% restante, en la que se pueden cursar estudios en artes industriales, comercio, agricultura, trabajo social y economía doméstica. Pero en la opción de media diversificada también existe la posibilidad de cursar programas especiales de tres años que están dirigidos a la preparación para la inserción en el mundo laboral, en áreas muy parecidas a las que hay en la diversificada profesional. Esa opción, desde la media diversificada, es cursada por el 12% de los estudiantes (Pérez *et al.*, 1996).

La problemática que se deriva de este modelo no se centra, a nuestro entender, en la estructura del mismo, sino en la poca funcionalidad administrativa del aparato educativo. La Ley es lo suficientemente amplia como para propiciar cambios, pero la reglamentación derivada de este instrumento legal, cuando se ha dado, ha sido con un considerable retraso. Por ejemplo, el Reglamento General de la Ley Orgánica se promulgó seis años después de ésta (Decreto 975 de enero de 1986) y el Reglamento de la Profesión Docente no se logró sino hasta finales de 1991 (Decreto 1942 del 12 de noviembre de 1991).

Otro ejemplo puede ser el principio de regionalización previsto en el Artículo 15 de la LOE. A pesar de los intentos por fomentar desarrollos descentralizadores, en la práctica nos encontramos con una tenaz centralización debida a la incapacidad de implementar y consolidar los mecanismos de desconcentración de competencias a través de las instan-

cias regionales. Una de las razones que se aducían en aquel entonces era el alto grado de politización del personal adscrito al ME. La asignación de cargos gerenciales, de supervisión y hasta los de docencia se ha realizado más por la adscripción al "partido" de gobierno de turno que por el cumplimiento de las capacidades y formación para el desempeño o de las normas y procedimientos al respecto. Ello se manifestaba en un crecimiento burocrático del ME proporcional a su incapacidad para dar respuesta a las demandas socioeducativas o al mero cumplimiento de sus atribuciones.

EDUCACIÓN, DEMOCRACIA Y EL PRINCIPIO DE ESTADO DOCENTE

Se entiende que, con sus aciertos y desaciertos, la iniciativa pública protagonizada por el Estado ha sido la fuerza esencial que explica el desarrollo alcanzado por la escuela venezolana. Pero una política de modernización no sólo debe definir la estructura del sistema escolar y sus currícula formales, sino también adecuar técnicamente el funcionamiento del sistema a las demandas cuantitativas y, sobre todo, cualitativas que la sociedad plantea; la ampliación del poder de intervención de las comunidades educativas; el mejoramiento de la formación y estatus social de los profesionales de la docencia, y las reformas curriculares acordes con las exigencias del contexto.

La educación debe ser un instrumento más eficaz y extendido para formar al ciudadano que la democracia requiere. El proyecto democrático creó en los venezolanos la expectativa de que la escuela era la mejor opción para el ascenso y la promoción social del individuo; sin embargo, el sistema ha aumentado su cobertura en función de un ideal sociopolítico, sin tener en cuenta la necesaria vinculación con el aparato productivo. Ese es uno de nuestros retos en los albores del siglo XXI: vincular a los organismos relacionados con la gerencia productiva a la educación, de mane-

ra que ésta no sólo esté dirigida al desarrollo individual de los ciudadanos, sino también del colectivo, como posibilitadores de modelos de crecimiento y desarrollo más equilibrados y equitativos que favorezcan la incorporación de Venezuela en la economía regional e internacional.

Por otra parte, la estrategia educativa del sistema democrático ha estado centrada en el otorgamiento de la igualdad de oportunidades, pero la realidad expresa una desigualdad que se refleja en las diferencias con respecto a la cantidad y calidad de la enseñanza. Sabemos que las carencias de la escuela no son sólo producto de la ineficiencia de la gestión estatal en el área, sino que también hay una serie de variables en el contexto que, con marcada incidencia, afianzan un círculo vicioso de desigualdades sociales. De allí que el Ministerio de Educación (hoy de Educación, Cultura y Deporte) se haya visto en la necesidad de ampliar las compensaciones socioeconómicas al escolar, mejorar la formación y estatus de los docentes, propiciar la participación del sector científico y tecnológico, posibilitar la adquisición de nuevos y más amplios códigos socioculturales, etc., para poder alcanzar las metas de mejor calidad de vida para los venezolanos, especialmente durante el lapso que estudiamos.

El principio del Estado docente, a juicio del profesor Chávez (1992), ha sufrido una perversión, una deformación, dado que él no implica que el Estado venezolano deba regular hasta lo más mínimo en materia educativa, sino que debe trazar los lineamientos generales de la misma, es decir, dictar las políticas educacionales del Estado venezolano, tal como lo plantea el ordinal 16 del Artículo 136 de la Constitución Nacional de 1961. También plantea que esa deformación viene dada por el desarrollo del centralismo asfixiante a que ha sido sometida la República en el presente siglo.

Este principio del Estado Docente consagrado en la Constitución de 1961 es lo que ha permiti-

do a los gobiernos democráticos implementar un conjunto de medidas educativas tendientes a modernizar y adaptar el aparato escolar venezolano a las exigencias del desarrollo independiente del país (Chávez, 1992,36).

Del estudio de nuestro sistema jurídico administrativo y en lo que se refiere a la sustentación del sistema educativo, resaltaban contradicciones entre la realidad y lo que ese ordenamiento jurídico señalaba normativamente. En ocasiones se evidencia un sensible atraso; en otras, un adelanto que, en la práctica, no es posible alcanzar, ya sea por falta de recursos humanos, materiales, financieros, etc., o por incongruencias en el establecimiento de políticas para su implementación, lo cual constituye también una manifestación de la incapacidad u omisión del Estado docente de garantizar la efectividad de sus acciones.

A su vez, la educación está enlazada con el resto de las necesidades y de las actividades de la Nación. No se puede hablar de lo que hay que hacer en educación sin hablar de lo que se debe lograr en áreas tales como salud, asistencia pública, régimen familiar, distribución de la riqueza, participación, antagonismos y contradicciones de clases, relaciones de producción, naturaleza del Estado democrático, desempleo, empleo y subempleo, y muchas otras variables que indden en el fenómeno educativo.

Creemos que es necesaria una clara revisión del postulado del Estado docente, a fin de hacerlo complementario a la noción de *sociedad educadora*. Ello implica que han de propiciarse, desde el mismo Estado, formas de participación de otros agentes educativos y superar la manera de entender al Estado docente como un padre paternalista que ha de resolver todos los problemas que se den en el ámbito educativo. Sus funciones han de ser compartidas por otras instancias sociales y su responsabilidad esencial con la educación, como política educativa de Estado, ha de ser que se propicien las mejores condiciones para el desarrollo de estos procesos.

Por otra parte, mientras no se garanticen condiciones de acceso, permanencia y egreso equitativas y de calidad para todos los ciudadanos, las sociedades latinoamericanas en general, y Venezuela en particular, no deben dejar de lado la necesidad de fortalecer en sus Estados ese rol de promoción y de compensación social. Esa es una dimensión importante que no debe ser obviada.

El Estado venezolano tradicionalmente ha guiado su acción para el ámbito educativo mediante el cumplimiento de su rol como Estado docente, con un gran peso de su participación en los diferentes niveles del proceso educativo. Su acción centralizadora ha abarcado un excesivo número de funciones, pero las exigencias de nuestra sociedad y del mismo rol a desempeñar por el Estado ha implicado, en diversos momentos, la puesta en marcha de procesos modernizadores basados en propuestas de descentralización, para también dinamizar cambios en el funcionamiento del sistema educativo. Aunque se ha reconocido la necesidad de acciones adecuadas en el plano socioeconómico y cultural para garantizar la equidad e igualdad de oportunidades, la promoción de una sociedad que labore para un desarrollo sustentado en la participación activa de los diferentes estamentos involucrados (entes privados y públicos, sectores de servicio y producción, el Estado y la sociedad civil, etc.), el logro de estas objetivos no ha sido suficiente.

Indudablemente la democracia ha implicado una importante expansión educativa a todo lo largo y ancho del país. La consolidación de una clase media durante estas cuatro décadas se ha debido a la directa relación entre la movilidad social y el crecimiento del aparato educativo y de las oportunidades de acceso al mismo. Pero ello no debe ser una excusa para dejar de reconocer la gravedad de la existencia de circuitos de marginalización de la educación, especialmente de la que se ha denominado *educación oficial*, entendiéndose por ella, la pública, la que el Estado financia. En

ella se evidencia un alto grado de deterioro, tanto de las instalaciones en las que se ofrece, como de la calidad de la educación que se imparte, todo lo cual se traduce en una suerte de inequidad social, porque desde el Estado se propician posibles formas de discriminación, al no garantizarse la igualdad de oportunidad de acceso a una educación de calidad que permita el cumplimiento de los amplios fines de formación del ser humano que se propone en el Artículo 3 de la LOE.

LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN DE 1980

Si nos detenemos en el análisis de la LOE, nos encontramos con que la columna vertebral de este cuerpo normativo lo constituyen las disposiciones fundamentales y el ejercicio de la profesión docente. Los aspectos claves serían: 1) El carácter orgánico de la Ley como cuerpo normativo coherente y congruente con la compleja realidad social a la que se dirige. 2) El principio del Estado docente. 3) La libertad de enseñanza. 4) La gratuidad de la educación. 5) El ejercicio de la profesión docente. A tal efecto, la LOE plantea que deberá lograrse un hombre que reúna las siguientes características, lo que representa la base socioantropológica y política de los planteamientos y modelos curriculares:

1. Sano, culto, crítico, apto para convivir en una sociedad democrática, justa y libre, basada en la familia como célula fundamental y la valoración del trabajo.
2. Capaz de participar activa, consciente y solidariamente en los procesos de transformación social.
3. Consustanciado con los valores de la identidad nacional y la comprensión, la tolerancia, la convivencia y las actitudes que favorezcan el fortalecimiento de la paz entre las naciones y los vínculos de solidaridad e integración latinoamericana.

4. Que desarrolle una conciencia ciudadana para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, la calidad de vida y el uso natural de los recursos naturales.
5. Que tenga la capacidad necesaria para contribuir al desarrollo integral, autónomo e independiente de Venezuela.

Los fines de la Constitución Nacional de 1961 asignados a la educación venezolana que despliegan los legisladores de 1980, tienen que ver con el modelo de sociedad que los constituyentes de 1961 programaron para nuestro país. Por tanto, es lógico que si se quería establecer una sociedad democrática, se formarían hombres con pensamiento y actitudes democráticas. Si se quería preservar la independencia y la integridad de la Nación, se formarían hombres consustanciados con la identidad nacional. Si se quería asegurar la libertad, se formarían hombres libres. Si se deseaba promover y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana y promover el bienestar general, se formarían hombres capaces de valorizar el trabajo y de participar activa y conscientemente en los procesos de transformación social (Chávez, 1992, 51-52).

Tal como lo hemos planteado con anterioridad, el articulado de la LOE constituye una amplia base legal, cuya flexibilidad y alcance no garantiza el cabal cumplimiento de lo expuesto en este instrumento jurídico. Baste decir que la existencia de circuitos altamente diferenciados en lo que a su calidad se refiere, la excesiva centralización, el alto grado de burocratización de las funciones del ME, el conflictivismo de los docentes, entre otros, no son sino el reflejo de una inadecuada administración de los recursos destinados a la educación y de una ineficiente aplicación de la normativa legal. Los problemas se han ido acumulando y para superarlos hay que hacer grandes esfuerzos para establecer las prioridades a atender. Cualquier opción tiene costos políticos importantes, porque el énfasis en cualquier perspectiva implica que otras que-

dan en un segundo plano, asunto que los representantes de Ministerio y de la educación, en general (sindicatos y federaciones de docentes, por ejemplo), han sido reacios a asumir.

Como síntesis, podemos indicar que la LOE:

1. Regula toda la actividad educativa a realizar en Venezuela por el Estado o por particulares.
2. Plantea como principios del sistema educativo nacional: unidad, coordinación, factibilidad, regionalización, flexibilidad e innovación, y que el ME es el órgano ejecutivo nacional encargado de desarrollar todo lo referente al sistema educativo.
3. Establece que la educación es una función esencial del Estado venezolano que persigue formar hombres aptos para la vida y el ejercicio democrático, sanos, cultos, solidarios y defensores de la humanidad.
4. Expone el principio de Estado docente como la potestad del Estado de regular la educación.
5. La educación sería un servicio público prestado por el Estado y por los particulares al que todos los ciudadanos tienen derecho sin ningún tipo de discriminación.
6. La libertad de enseñanza debe ejercerse conforme a la Ley.
7. La educación deberá vincularse al trabajo productivo y deberá ser gratuita en todos sus niveles y modalidades, excepto para las personas provistas de medios de fortuna.
8. La educación es un deber de todos los venezolanos y la familia deberá colaborar con el proceso educativo.
9. La educación no debe usarse como instrumento de adoctrinamiento político-partidista.

10. Los medios de comunicación deben estar al servicio de la educación.
11. La educación física y el deporte son obligatorios.
12. La profesión docente debe estar a cargo de personas de reconocida moralidad e idoneidad pedagógica probada y que los derechos fundamentales del educador venezolano son: estabilidad, salario, sindicalización y contratación colectiva.

LA EDUCACIÓN VENEZOLANA Y LAS PROPUESTAS DE REFORMA EDUCATIVA

RASGOS QUE CARACTERIZARÍAN LA EDUCACIÓN VENEZOLANA

En 1993, en una ponencia presentada en el *Encuentro Nacional de la Sociedad Civil*, Leonardo Carvajal caracterizaba la educación venezolana según los siguientes rasgos:

- a. Disminución general y sectorial de la calidad de la formación impartida.

Ello se manifestaría en:

- El rendimiento lastimoso de nuestra educación y las diferencias significativas en la calidad de los aprendizajes entre la educación oficial y la privada.
- La existencia de circuitos escolares en función de los niveles socioeconómicos (circuito escolar de excelencia, circuito escolar masificado y en deterioro, y un tercer circuito escolar muy deteriorado); todos tendrían un bajo rendimiento.
- La incapacidad de las instituciones escolares para enseñar a pensar y ayudar a estructurar una moral autónoma, que no dependa de la represión externa.

- La baja calidad del personal docente: el título no es un indicador de la calidad del desempeño.
- La descalificación profesional y salarial del cuerpo docente: quienes optan por estudiar carreras docentes son los estudiantes de peor promedio.

b. Disfuncionalidad administrativa del aparato educativo.

Se manifestaría en:

- La excesiva centralización, que no ha podido ser superada a pesar de que hace treinta años se planteó la regionalización de la educación y apenas se habría avanzado en la desconcentración de competencias a través de las zonas educativas.
- No hay participación eficiente en la conducción del proceso educativo: insuficiencia de cuadros gerenciales, carencia de un sistema de normas y procedimientos adecuados, no se realizan las acciones de supervisión y evaluación, el *ethos* burocrático y los intereses del clientelismo partidista prevalecen, a la vez que en el ME se resistirían a la descentralización.
- Inadecuada supervisión educativa: los supervisores son una especie de "estado mayor" integrado por dirigentes políticos magisteriales, o quienes han acumulado antigüedades burocráticas o quienes creen merecer el "reposo del guerrero".

c. Quiebra financiera del gasto público educativo.

- A pesar de la gran inversión en educación (el presupuesto del ME representaba alrededor del 19% del presupuesto gubernamental total), los locales inadecuados y deteriorados, la dotación de equipos de enseñanza, materiales de

instrucción, libros, revistas, útiles recreacionales y deportivos es irrisorio: 0,13% del total del gasto educativo. La mayor parte se va en pago al personal.

d. Conflictivismo crónico de docentes y estudiantes.

- El escaso tiempo de trabajo escolar, las interrupciones y reducciones forzadas del mismo habrían sido la causa principal de la baja calidad del aprendizaje. Para tales pérdidas de tiempo no hay recuperación posible y ellas incrementarían la desmotivación por aprender y por la excelencia del estudiante.
- Ese conflictivismo educacional tiene raíces en la pésima administración educacional. Es un círculo vicioso: el conflictivismo provoca un menor rendimiento de la inversión educativa y determina una de las manifestaciones menos visibles, pero más perversas de la crisis: la obligación de los dirigentes educacionales de concretar esfuerzos y energías en los problemas de coyuntura, abandonando las decisiones de mediano y largo plazo, lugar donde se ubican las principales decisiones educativas.

e. Anomia de la acción y del pensamiento educativa.

Expresada en:

- El terreno de las responsabilidades y en el de la inteligencia científica del proceso (se investiga muy poco en educación: lo que se realiza no se difunde y los resultados obtenidos no se usan como insumos para mejorar el proceso).
- La ausencia de liderazgo: ni el ME ni los dirigentes gremiales ni las universidades habrían planteado propuestas significativas para salidas racionales a la crisis de la educación.

- El pensamiento colectivo de la sociedad venezolana sobre el ser y el deber ser de la educación: los ejes conceptuales e interpretativos sobre los que se sostiene el modo de entender la educación ya no sirven para hacerlo.

Este mismo autor presentaba el perfil de lo que definía como "una racionalidad contrahecha sobre la educación", la cual se podía constatar en la presencia de una serie de expresiones que dibujan el pensamiento imperante y que exigen una sinceración y transformación, tales como:

1. La educación se rige por dicotomías excluyentes, como por ejemplo la falsa oposición entre calidad y cantidad, como si fueran conceptos de una monocausalidad lineal.

Ciertos rasgos de nuestras políticas educativas, por acción u omisión, han incidido mucho más en el deterioro de la calidad educativa que la simple expansión matricular: el clientelismo como selección de personal docente, sin políticas positivas de estímulo a las innovaciones pedagógicas, los planes de estudio son enciclopédicos, no atienden los aprendizajes esenciales (Carvajal, 1993, s. n.).

2. "La educación no forma los recursos que la economía necesita", expresión que constituiría un prejuicio, porque obvia las desmedidas expectativas puestas en la posibilidad de adecuar automáticamente la oferta de los sistemas escolares a las demandas de los sistemas productivos. La planificación de los sistemas escolares exige el mediano y corto plazo, y los sistemas económicos tienen ritmos de crecimiento muy variables que no permiten determinar taxativamente los volúmenes y características de los recursos humanos a requerir.
3. Algunos mitos y aporías, como por ejemplo, la creencia de que las deficiencias educativas se corrigen incrementando los años

de escolaridad o que del sistema escolar deben salir egresados con una acabada capacitación para su inserción inmediata y eficaz en el mercado de trabajo.

4. Extravío en el dilema entre el igualitarismo y el excelentismo: el énfasis en el igualitarismo es una de las matrices dominantes del pensamiento educativo en Venezuela y lleva a suponer que todo debe ser accesible a todos, por lo que se tiende a reducir los estándares de rendimiento requeridos en cada uno de los niveles. El excelentismo ha tendido a identificarse con el elitismo: se favorece al favorecido y no se trata de modificar adecuadamente la calidad de la formación impartida al conjunto.

Incrementar la calidad en los niveles iniciales del sistema educativo redundaría — muy probablemente — en una reducción de las desigualdades educativas y una ampliación de las oportunidades sociales (Piñango y Navarro citados en Carvajal, 1993,6).

5. Defensa a ultranza del principio de la gratuidad de la enseñanza, a todos los niveles de ella, mito que se ha hermanado incongruentemente con el igualitarismo.

[...] mantener la exención del pago de matrícula al nivel superior, según las posibilidades de cada quien, lo que provoca es la consiguiente reducción del presupuesto estatal que se invierte en los niveles inferiores del sistema escolar, donde predominan los estudiantes de los estratos socioeconómicos más pobres (Carvajal, 1993,8).

6. No se ven las perversiones. Una de ellas es la distribución inequitativa del presupuesto nacional para la educación. El nivel de educación superior representa el 10% de la masa estudiantil y recibe el 40% del presupuesto educacional.
7. Aparición de fantasmas, como el de la privatización de la educación: la participa-

ción privada en la educación descarga al Estado de parte de sus obligaciones financieras. Se obvian formas de privatización que carcomen desde adentro la educación superior: ejecución vegetativa de presupuestos sin patrones de rendimiento institucional, sino en función de reivindicaciones gremiales homologadas. Los graduados se dedican sólo al ejercicio profesional y no retribuyen lo que el Estado gastó en su formación.

8. Diagnostica y formula políticas que son la suma de los mejores deseos en todos los campos a la vez, pero se obvian cómo hacer las cosas, los costos de las políticas, la logística de los procesos, los cambios organizacionales a realizar. Se tiende a pensar con poco realismo en los medios que hay que poner para que los fines se vayan progresivamente realizando: hay mucha preocupación por formular las políticas, pero poco cuidado en diseñar los mecanismos de seguimiento de su implantación. "Hemos vivido demasiado creyentes en el poder mágico de los modelos suponiendo que basta con diseñarlos coherentemente para que la realidad cambie" (Naim y Piñango, citados en Carvajal, 1993,12).

PROPUESTAS DE REFORMA EDUCATIVA

[...] el logro de una educación de calidad e igualitaria en el futuro, está supeditada a las posibilidades de modificar la realidad actual y a la capacidad para plantear en lo inmediato un plan de acción escalonado en el tiempo, dirigido a atacar los problemas más críticos (Copre, OEA, Cinterplan, 1994,26).

En 1989 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) presentó el *Proyecto educativo para la modernización y la democratización*, el cual establecía la transformación de la educación venezolana como uno de los aspectos más importantes para la reforma del Estado, objetivo último de dicha Comisión.

La educación es uno de los sectores de intervención pública con mayor incidencia en la transformación de la base social y productiva del país, parte de la premisa que considera el desarrollo humano como el soporte imprescindible de los cambios sociales (Copre, OEA, Cinterplan, 1994,13).

Derivado de estos planteamientos, se convocó un conjunto de instituciones y organismos (el ME, el Consejo Nacional de Educación, el Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación – Cinterplan –, el Centro de Investigaciones Educativas –TEBAS– de la Universidad Central de Venezuela, la Fundación Neumann y la Oficina Central de Coordinación y Planificación –Cordiplan–) para elaborar una Agenda de Reforma Educativa que reorientara el Proyecto Educativo Nacional, propuesta que fue presentada en enero de 1994.

Las grandes líneas en torno a las cuales debía articularse la propuesta eran:

- La democratización.
- El mejoramiento del rendimiento global del sistema.
- El incremento de los niveles de gobernabilidad de las instituciones educativas, dentro de un marco de equidad y justicia social, como bases fundamentales de la democracia.

A partir de los diagnósticos educativos previos, las áreas temáticas de la agenda fueron:

- La reestructuración del órgano rector y de las instancias descentralizadas del sistema educativo.
- La descentralización del sistema educativo y la integración de la gestión educativa local.
- El mejoramiento de los sistemas de captación y de formación docente.

- El incremento de la calidad de la escuela básica.
- La revisión del sistema de formación profesional.
- El papel de la educación superior en los procesos de cambio educativo.

El documento en cuestión, ofrecía un "programa de acción político-estratégica" y una alternativa para la reforma de la educación que contribuyera a:

1. Elevar el papel de la educación en la estrategia general de los cambios, al ubicarla en el centro de las propuestas de desarrollo social.
2. Impulsar un amplio movimiento nacional a favor del mejoramiento de la educación pública del país.
3. Ofrecer una contribución al diálogo y la reflexión para un acuerdo nacional en materia de reforma educativa.

En esta propuesta se enfatiza la aspiración de que la política educativa sea considerada como la primera prioridad en el conjunto de las políticas públicas porque se entiende que

[...]la educación es el fundamento para potenciar las capacidades individuales y colectivas mientras esté sustentada en un sistema de valores ciudadanos, un elevado sentido cooperativo y solidario, una alta capacidad de apropiación de información, de adquisición de conocimientos socialmente significativos y de creación y manejo tecnológico y productivo (Copre, OEA, Cinterplan, 1994,16).

Para ello, se reitera, una vez más, el carácter estratégico de la educación como política de Estado y la imperiosa necesidad de arbitrar mecanismos que promuevan una participación más activa del colectivo social en el quehacer educativo, lo que incluye la redistribución de responsabilidades y del compromiso

con la educación y el rescate del pluralismo, todo lo cual significaría dar un carácter estratégico y mayor legitimidad social al proyecto socioeducativo.

La reforma educativa se relaciona con rasgos de naturaleza política, económica y social que configuran el contexto en el cual se entiende que ha de desarrollarse el proceso de transformación en el ámbito de la educación, tanto en el escenario mundial como en el estrictamente nacional.

En el panorama internacional se parte de que, dada la naturaleza de los cambios habidos durante la década del ochenta, la integración sería la estrategia capaz de insertarnos en un nuevo orden mundial, lo cual exigiría evaluar nuestras ventajas comparativas, especialmente en lo cultural, para dar paso a un modelo de desarrollo que "coloque a la nación en una situación menos desequilibrada con respecto al mundo y en armonía con nuestra particularidad histórica y social", tarea que exigiría el fortalecimiento de nuestros códigos culturales, la promoción de la cohesión social y la "reivindicación de la función educadora que descansa en la totalidad del colectivo social organizado" (Copre, OEA, Cinterplan, 1994,20).

En el escenario nacional se destacan tres aspectos:

1. El fenómeno de la pobreza crítica que expresa el distanciamiento de los postulados fundamentales del sistema sociopolítico y el agotamiento del modelo de crecimiento económico, lo que hace perentorio reconducir la política social y redimensionar la política educativa.
2. La necesidad de profundizar la democracia y promover la emergencia de la sociedad civil, porque el sistema político de democracia representativa ha de dar paso a la democracia participativa, especialmente a través de la descentralización de las

instituciones del Estado, para devolver a la sociedad civil su responsabilidad en los asuntos públicos.

3. La irrupción de los medios de comunicación social, con un alto poder de conformación de valores de carácter cada vez más universal, pero en una sociedad con instituciones socializadoras debilitadas, por lo que tienen un potencial educativo que ha de ser usado positivamente.

El diagnóstico educativo se centraba en la detección de las siguientes manifestaciones:

- La pérdida de vigencia del proyecto educativo: el modelo educativo mostraba síntomas de agotamiento y debilidad de sus estructuras para canalizar los cambios.
- La institución escolar tendría un efecto reproductor de las desigualdades sociales, con un incremento de la deserción, de la exclusión escolar y bajos niveles de rendimiento educativo.
- La necesidad de redefinir la relación entre el Estado, la educación, el sistema educativo y la sociedad. A ello se suma el hecho de que la escuela es poco pertinente, funcionariamente autoritaria y el contenido que transmite de poca relevancia para las exigencias y necesidades sociales y productivas.
- La necesidad de fortalecer las instituciones públicas como soporte esencial del Estado para mejorar la calidad de vida, la capacidad organizativa del colectivo social, la modernización del sistema productivo y la disposición de generar riqueza y garantizar la igualdad de oportunidades: el sistema educativo ha dejado de representar el canal idóneo para el mejoramiento sostenido de la calidad de vida.

Los problemas más críticos a resolver serían:

1. *La insuficiencia de recursos financieros para la educación.* Habría un retroceso en la par-

ticipación del sector educativo en el conjunto del presupuesto nacional, lo que indicaría la pérdida de significación de la política educativa en la estrategia global de desarrollo, que se expresaría en el deterioro de la calidad de la oferta educativa (infraestructura, equipamiento y actualización operativa). Ello implicaría la necesidad de replantear el esquema financiero; asignar los recursos presupuestarios según la jerarquía de la educación en las políticas públicas; propiciar una distribución más equitativa, e incrementar la eficiencia interna del sector.

2. *Aislamiento del entorno y desvinculación de los cambios sociales, económicos y políticos.* Las instituciones educativas funcionan como un sistema cerrado, divorciadas de las necesidades y expectativas del medio social; en ellas ha predominado una concepción homogeneizante y rígida. Por ello se hace necesario propiciar una adecuación del sistema según las particularidades de cada nivel, modalidad y del contexto, que permita una mayor autonomía por parte de los establecimientos educativos. *í*
3. *Carencia de docentes calificados.* Una de las causas del bajo rendimiento escolar se ubica en las deficiencias de la formación docente, siendo necesaria la capacitación de los maestros y profesores, especialmente en aspectos tecno-pedagógicos y en la actualización del conocimiento. Al respecto, cualquier estrategia debe ser complementada con medidas de valoración de la profesión docente con incentivos económicos y sociales significativos.
4. *Obsolescencia del organismo rector.* Son conocidas las debilidades del ME y del servicio que éste presta (improvisación en la toma de decisiones, penetración de intereses clientelares y político-partidistas, discontinuidad de planes y programas, carencia de un sistema de desarrollo profe-

sional, sobredimensionamiento y centralización de las estructuras operativas, etc.), pero las medidas tomadas (regionalización y desconcentración) no han sido suficientes para mejorar el funcionamiento del sistema educativo. Ante este fracaso se plantea la descentralización como opción para una adecuada transferencia de competencias para que el ME pueda cumplir su función rectora, de planificación y supervisión, y que otras instancias puedan llevar a cabo la ejecución de las políticas y servicios educativos.

Para dar respuesta a estas necesidades se organizó el programa de Acción de la Reforma Educativa según seis objetivos estratégicos, diez señalamientos de base y cinco líneas estratégicas de las cuales se derivaban acciones y operaciones concretas. Veamos los objetivos fundamentales:

1. Consolidación de la identidad cultural para nuestra incorporación a un mundo con una pluralidad de opciones socioculturales.
2. Consolidación de valores éticos y solidarios para favorecer la cohesión social.
3. Desarrollo de conductas preventivas y autogestionarias para mejorar la salud pública.
4. Promoción de la organización, participación y conducción de los procesos de cambio social.
5. Fortalecimiento del desarrollo productivo a través de la valoración del trabajo, la innovación y desarrollo tecnológico.
6. Formación de los individuos para que puedan responder a las complejidades del desarrollo económico, productivo, social y cultural.

Los diez señalamientos al respecto abarcan:

1. La promoción de la participación.
2. El aumento de la cobertura.

3. El incremento de la retención y de la prosecución escolar.
4. El mejoramiento integral de la calidad educativa.
5. La formulación de políticas integrales de atención al docente.
6. El fortalecimiento de la formación en el trabajo, la creatividad y solidaridad.
7. La adecuación de la educación a los sectores estratégicos.
8. La flexibilización del sistema educativo y el fortalecimiento de la capacidad de gestión a nivel nacional, estatal y municipal.
9. La descentralización educativa tanto en lo administrativo y organizacional como en la actividad del plantel escolar.
10. El reconocimiento de la escuela como espacio propicio para acceder a la modernidad.

El programa de Acción de la Reforma Educativa propuesta abarcaba las siguientes estrategias y acciones (véase tabla 1).

i

EL DISCURSO EDUCATIVO OFICIAL EN VENEZUELA: 1994-1998

El artículo 197 de la Constitución de la República de Venezuela del año 1961, vigente durante el período estudiado, establecía que:

Cada Ministro presentará a las Cámaras en sesión conjunta, dentro de los diez primeros días de las sesiones ordinarias, una Memoria razonada y suficiente sobre la gestión de su Despacho en el año civil inmediatamente anterior y sobre sus planes para el año siguiente [...]

Por ello, estos documentos constituyen una fuente de vital importancia por cuanto allí se expone todo lo que oficialmente el ministro de educación presenta como la intervención de esta institución con respecto a la orienta-

Tabla 1. Estrategias y acciones del programa de Acción de Reforma Educativa

<i>Estrategias</i>	<i>Acciones</i>
1. Desarrollo de la descentralización educativa como política del Estado.	Reestructurar el ME y las instancias intermedias desconcentradas y descentralizadas. Ejecutar el Programa Nacional de Transferencia de Competencias. Integrar las distintas instancias de gobierno y los organismos vinculados con la educación.
2. Rescate del valor de la profesión docente.	Reformular el Programa Nacional de Formación y Actualización del Docente.
3. Colocar la escuela básica en el centro de la reforma.	Desarrollar la capacidad de gestión de la institución escolar. Reorientar la práctica pedagógica.
4. Ampliar las fuentes de financiamiento de la educación y reorientar los recursos presupuestarios.	Redefinir los lineamientos de política en materia de financiamiento y presupuesto. Institucionalizar mecanismos de transferencia de recursos financieros hacia los estados y municipios. Definir fuentes de financiamiento para los procesos de cambio en educación.
5. Reestructurar la formación profesional.	Rediseñar el sistema de formación profesional seleccionando modalidades de "asociación" con el sector productivo. Descentralizar el Sistema de Formación Profesional.

ción y ejecución de la acción educativa del gobierno, en su condición de máximo representante del Poder Ejecutivo en el ámbito educativo.

Ahora bien, cada Memoria y Cuenta constituye una extensa obra que incluye lo llevado a cabo por las diferentes unidades operativas, los instrumentos legales producidos (decretos y resoluciones ministeriales), los gastos o presupuesto ejecutado, el presupuesto previsto para el siguiente ejercicio fiscal, las estadísticas de los indicadores del funcionamiento del sistema educativo, etc. Cada una se presenta encabezada por las "Exposiciones de Motivos" o "Exposición de la Memoria por el

Ministro" en la que se sintetiza o se da testimonio de su desempeño al frente del despacho educativo. Tal como lo expone Bravo Jáuregui:

La Memoria y Cuenta es el testimonio más importante, a nuestro modo de ver, para conocer el ejercicio de gobierno que se expresa en cada uno de los ministerios que conforman la estructura del Poder Ejecutivo nacional, pues refleja con cierta nitidez su ámbito de acción y organización, así como las políticas que orientan su funcionamiento.

La Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación es el documento clave de la historia oficial de la educación venezolana, tiene la más arra-

'gada tradición, pues se publica desde 1882. También posee el más sólido sustrato legal, que lo hace, en términos institucionales, más confiable que otros instrumentos [...] (Bravo, 1996,65).

Vemos entonces que los documentos que analizaremos a continuación representan un conjunto importante de elementos con suficiente validez como para constituir significativos instrumentos para el análisis de los planteamientos oficiales educativos: el discurso del ministro en su toma de posesión, en el cual se indican los propósitos que se asumirán en su gestión; el Plan de Acción del ME, como documento orientador básico del servicio y gobierno educativo, y las exposiciones de las Me-

morias y Cuentas de esa administración como documentos conceptuales fundamentales de los lincaamientos del programa educativo.

La metodología para el análisis básicamente abarca: la elaboración de una síntesis de cada documento, el ensamblaje de cuadros y hojas de ruta para estudiar la presentación y rasgos formales, y el análisis de los contenidos en el discurso según lo expresado o no en relación a veintidós categorías o palabras/conceptos clave, (P/CC), de las cuales, a los efectos del presente trabajo, escogemos la número 9, correspondiente a la categoría de *reforma o transformaciones educativas* (véase tabla 2).

Tabla 2. Rasgos de la presentación formal del contenido de los documentos oficiales del Ministerio de Educación*

<i>Nº Fecha y documento</i>	<i>/V- Líneas</i>	<i>Componentes</i>	<i>Ordenamiento: ideas que enlazan el discurso</i>
1 Toma de Posesión. Feb. 1994	324	Indiferenciados.	Calidad de la educación. Rescate de la educación pública. Dignificación de los docentes.
2 Plan de Acción. En.1995	773	Diferenciados en cuatro títulos y presentación.	Fines, objetivos y líneas de acción para la educación. Más y mejor educación para todos.
3 Memoria 1994. Feb. 1995	615	Diferenciados en cuatro títulos.	Necesidad de asumir la educación como prioridad nacional. Prioridades: elevar la calidad, mejorar la eficiencia, salvaguardar la equidad, dignificación docente, modernización del sistema educativo.
4 Memoria 1995. May. 1996	584	Diferenciados en tres títulos.	Educación de calidad para todos. Recuperación de la educación oficial. Dignificación de la profesión docente. Fortalecimiento pedagógico de los planteles educativos. Fortalecer la descentralización.

* Excepto el numeral 2, que también fue elaborado y presentado por un equipo que coordina el doctor L. Carvajal, todos los documentos fueron producidos por A. L. Cárdenas, ministro de educación.

Tabla 2. Rasgos de la presentación formal del contenido de los documentos oficiales del Ministerio de Educación (*Continuación*)

<i>Nº Fecha y documento</i>	<i>Nº Líneas</i>	<i>Componentes</i>	<i>Ordenamiento: ideas que enlazan el discurso</i>
5 Memoria 1996. Feb. 1997	457	Diferenciados en diez títulos	Recuperar la educación oficial. Prioridades: calidad de la educación y educación básica. Descentralización del servicio educativo. Estado y sociedad docentes.
6 Memoria 1997. Marz. 1998	1416	Diferenciados en seis títulos	Elevación de la calidad del servicio educativo. Dignificación profesión docente. Educación como proceso vital. La escuela como eje fundamental de la reforma educativa. Descentralización como estrategia para la calidad educativa.
7 Memoria 1998. En.1999	611	Diferenciados en siete títulos.	Objetivos del Plan de Acción: – Elevación de la calidad del servicio educativo. – Dignificación profesión docente – Eficiencia y equidad del servicio Necesidad de garantizar la continuidad de los programas. Cambio curricular como el que integra todos los demás programas Descentralización como estrategia para la calidad educativa.

CON RESPECTO A LOS PLANTEAMIENTOS SOBRE REFORMA EDUCATIVA

Aunque la necesidad de llevar a cabo transformaciones educativas es algo que se desprende de la lectura de los documentos en lo referido a la categoría N.º 9 (*reforma educativa*), evidenciamos en la Hoja de Ruta IX.9 que en los cinco primeros discursos (producidos entre 1994 y 1997) apenas si encontramos referencias indirectas a los cambios en el sistema escolar, la escuela y el aula, en la gestión del servicio y la reorientación del sistema educativo. Es de suponer que todas las estrategias propuestas con respecto a las demás ca-

tegorías, concretamente cuando se trata lo relativo al sistema educativo, la escuela, los docentes y los niveles básico y medio, constituyen algunos intentos de concreción de una reforma educativa, pero no podemos decir que ésta sea el eje del discurso más destacado en los documentos antes indicados.

Ahora bien, a partir del Documento N.º 6 (Memoria y Cuenta, 1997) sí podemos afirmar que abundan las referencias a la reforma educativa, la cual se centraría en el cambio que ha de

darse en cada escuela y en cada aula, pues se entiende que la institución escolar ha de ser el centro fundamental de las transformaciones educativas. Los Proyectos Pedagógicos de Plantel (PPP) serían una de las principales estrategias con respecto a las reformas de la vida de la escuela y el cambio en la relación pedagógica maestro-alumno, eje cardinal de la modificación de la práctica educativa en el aula de clase.

Los objetivos de la reforma, como se evidencia en la tabla 3, se fundamentarían en la necesidad de elevar la calidad del servicio educativo y de la educación en general; de reducir las desigualdades, especialmente en lo que se refiere a la existencia de grandes y graves diferencias en la calidad de la oferta formativa y, en tercer lugar, de aliviar la pobreza que caracteriza a las grandes mayorías nacionales.

Se juzga igualmente que estas reformas han de ser producto del consenso y la participación de agentes de todos los niveles de la vida nacional, producto de un "acuerdo nacional" que sería el principal garante de que las mismas sean asumidas como políticas de Estado y de su continuidad.

La última Memoria presentada durante la gestión incluye una variante a cómo se ha entendido la reforma educativa, puesto que se ubicaba a la escuela como eje fundamental de la misma y ahora se especifica que el *nuevo currículo* será el gran marco referencial, ya que en él se incluirían los profundos cambios que han de hacerse en la institución escolar y que orientaría las demás propuestas, en función de la superación de las diferencias del sistema educativo. En este punto pareciera que se solapan dos aspectos diferentes, puesto que una cosa es todo lo relativo al cambio curricular y las derivadas modificaciones para los planteles escolares, máxime cuando se centran en el nivel de educación básica, y otra es la necesidad de atender las múltiples y variadas deficiencias del sistema educativo, que no se superarían sólo con la reforma curricular

por muy integral y óptimamente que ésta logre hacerse.

Finalmente, como ya hemos indicado en el párrafo anterior, el nivel que recibe trato prioritario, en lo que a reforma educativa se refiere, es la educación básica, lo cual se puede justificar plenamente. Ello está en sintonía y es congruente con las planteamientos de que éste es un nivel fundamental para lograr la continuidad en los otros, al igual que por el porcentaje tan alto de población a atender en el mismo; no por esto deja de evidenciarse la preocupación por acometer de manera urgente reformas en el primer nivel (educación preescolar) y en el tercero (media diversificada y profesional).

CONCLUSIONES

- Si bien hemos encontrado que la atención en el diseño de políticas nacionales públicas se orienta prioritariamente a la transformación de la educación y de los sistemas escolares y se parte del reconocimiento de la necesidad de reformas e innovaciones escolares, esta categoría se dispersa en el análisis de otras como serían las referidas a los subsistemas, la calidad educativa, la equidad, la institución escolar, etc.
- En las agendas de los gobiernos, y muy especialmente en el discurso oficial venezolano de 1994-1998, los cambios educativos se imbrican con las orientaciones estratégicas que se plantean: reformas del Estado, las incidencias sobre las variables macroeconómicas, nuevos desarrollos democráticos, las políticas de empleo, las propuestas de descentralización, desconcentración, regionalización, etc.
- En el discurso venezolano priva la noción de que la educación no ha respondido a las aspiraciones y exigencias tanto socia-

Tabla 3. Categoría reforma educativa en sendos documentos

<i>No. de documento y fecha</i>	<i>plcc: reforma educativa</i>
1. Toma de posesión. Feb. 1994	Ninguna referencia.
2. Plan de Acción. En. 1995	Modificar el proceso educativo supone cambiar al sistema escolar y al entorno social; es responsabilidad de todos los ciudadanos.
3. Memoria 1994. Feb. 1995	Referencias indirectas a las transformaciones en el sistema escolar, la escuela y el aula. No se aborda directamente como tal.
4. Memoria 1995. May. 1996	Referencias indirectas a la necesidad de cambios en la institución escolar, en la gestión del servicio educativo y la reorientación del sistema educativo.
5. Memoria 1996. Feb. 1997	Ninguna referencia.
6. Memoria 1997. Marz. 1998	<p>La reforma escolar se centra en la noción de que el cambio ha de darse en cada escuela y en cada aula; también se quiere cambiar la relación pedagógica maestro-alumno.</p> <p>La escuela debe ser el eje fundamental de la reforma educativa.</p> <p>Referencia a la transformación de las prácticas pedagógicas como manera de elevar la calidad del servicio educativo.</p> <p>La reforma educativa debe reducir las enormes desigualdades en la calidad de la educación y contribuir a aliviar la pobreza.</p> <p>Las reformas educativas deben surgir del consenso de todos los sectores de la vida nacional y debe asegurarse su continuidad, convirtiéndolas en políticas de Estado, asumidas por toda la ciudadanía (de la VII Conferencia Iberoamericana de Educación).</p> <p>De las conclusiones de la Asamblea Nacional de Educación: necesidad de incluir, en la reforma curricular, la educación en valores como eje transversal, lo mismo que el eje del trabajo.</p>
7. Memoria 1998. En. 1999.	<p>Los cambios propuestos buscan dar respuestas a las graves deficiencias de nuestro sistema educativo.</p> <p>Referencia a la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Medición del Aprendizaje en Educación Básica para medir el alcance de las reformas.</p> <p>La implantación del nuevo currículo implica un cambio muy profundo de nuestra escuela.</p>

les como de lo expuesto en el instrumental legal que fundamenta su desarrollo. Se agrega la incapacidad de responder a los desafíos que significan los nuevos modelos de desarrollo económico y se evidencia la preocupación de la separación radical que hay entre el sistema educativo y las necesidades de desarrollo.

El discurso se centra en la necesidad de apuntalar la calidad de la educación, especialmente de la educación pública, como una manera de asumir la responsabilidad de superar las inequidades sociales, ámbito en el que el Estado debe replantear su accionar para garantizar las mejores condiciones para la equidad, la igualdad de oportunidades y el disfrute de una educación de calidad por parte de todos los ciudadanos. En tal sentido, la transformación del sistema educativo se vislumbra como la estrategia inmediata a implementar.

El ideal educativo constituiría el gran marco teórico referencial en la propuesta de transformación expuesta en los documentos. Las reformas educativas no suelen ser abordadas como tales en el discurso ministerial. La mayor parte de las referencias al respecto giran sobre el reconocimiento de que hay una serie de transformaciones educacionales que han de llevarse a cabo, las cuales no logran una concreción clara, salvo la mención de determinados programas ejecutados alrededor de la escuela como la institución básica para realizar los cambios e implementar las políticas compensatorias, al igual que la dignificación del docente, entendido éste como el gran responsable de lo que debe ser la calidad futura de la educación. Aun así, afirmamos que hay tres aspectos importantes a resaltar: las acotaciones a que las transformaciones educativas han de ser

políticas de Estado, que deben tener una continuidad temporal y que deben ser propiciadas y desarrolladas con la participación de todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAVO J., Luis, 1996, *La política educativa del estado venezolano tal como se expresa en los discursos de los ministros de educación a partir de 1958*, Universidad Central de Venezuela, Unidad de Investigaciones de la Escuela de Educación.

BRAVO J., Luis y MENDOZA, Liliana, *El sistema escolar venezolano. Realidad y perspectivas*, Caracas, mimeo, 1992.

CARVAJAL, Leonardo, 1993, "Apuntes para la transformación educativa", Ponencia presentada en el *Encuentro Nacional de la Sociedad Civil*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.

CHÁVEZ SUÁREZ, Ángel, 1992, *El principio de Estado docente en la ley Orgánica de Educación*, San Cristóbal, Universidad de Los Andes-Táchira.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (COPRE), 1990, *Proyecto educativo para la modernización y la democratización*, Caracas.

COPRE, OEA, CINTERPLAN, 1994, *Reforma educativa: la prioridad nacional*, Coordinadores: Elena Estaba A. y Emil Alvarado Vera, Caracas.

PÉREZ, Enid *et al*, *Sistemas educativos nacionales: Venezuela*, Madrid, Ministerio de Educación de Venezuela y OEI, 1996.

REPÚBLICA DE VENEZUELA, *Constitución Nacional*, Caracas, 1961.

_____, *Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público*, Gaceta Oficial N.º 4153, Caracas, dic., 1989.

_____, Ministerio de Educación, *Memorias y Cuentas*, 1993,1994,1995,1996,1997,1998.

_____, *Ley Orgánica de Educación*, Caracas, julio, 1980.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDELO, Alix Moraima y FLORES DE LOVERA, Haydée, "El modelo Curricular", *Educación. Revista del Magisterio*, N.º 181, Caracas, (en.), 1998.

ALEGRETT RUIZ, Raúl, "Regionalización", en: *Diccionario de Historia de Venezuela*, Caracas, Fundación Polar, Editorial ExLibris, 1998.

ALMONACID, Claudio, *El empresariado chileno como sector educativo*, Tesis Doctoral, Universidad Católica de Chile, 1997.

ARELLANO, Germán A. y BELLO, Ma. Eugenia, "Recuperar la pedagogía en el contexto del discurso de la calidad de la educación", *Revista Iberoamericana de Educación*, N.º 14, Madrid, 1997.

BELLO DE ARELLANO, María Eugenia, *La educación en Iberoamérica*, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos, 1998.

BLANCO, Rebeca y RODRÍGUEZ, María Angelina, "Análisis de los Proyectos Educativos Nacionales", en: *Reforma educativa: La prioridad nacional*, Caracas, Copre-OEA-Cinterplan, 1994.

CÁRDENAS C., Antonio Luis, *Educación para todos. Documentos de una Gestión*, Caracas, Fondo Editorial IPASME, 1998.

_____, *Inversión mínima e indispensable para recuperar la educación oficial*, Caracas, mimeo, 1996.

_____, *Invertir en educación*, Caracas, mimeo, 1997.

CARVAJAL, Leonardo, "De los apuntes para la transformación educativa", en: *Educación, enseñar y aprender*, Mérida, Universidad de Los Andes, Consejo de Publicaciones, 1996.

CASANOVA, Ramón, "Las encrucijadas de la reforma educativa en los años noventa: una revisión de los problemas del cambio", *Cuadernos del CENDES*, N.º 33, Caracas, 1996.

COPRE, *La descentralización: una oportunidad para la democracia*, Caracas, Editorial Arte, 1989.

GUEDEZ, Víctor, "La calidad y la educación en el marco de los nuevos paradigmas" *Table-ro, Revista del Convenio Andrés Bello*, N.º 45, (dic.), 1992.

_____, *Gerencia, cultura y educación*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos / CLADES, 1996.

HERNÁNDEZ, Roberto; FERNÁNDEZ-COLLADO, Carlos y BAPTISTA, Pilar, *Metodología de la Investigación*, México, McGraw Hill Editores, 1991.

NAVARRO, Juan Carlos, "Educación", en: *Documentos de base*, N.º 17, Caracas, Proyecto Venezuela Competitiva, Ediciones IESA, 1994.

ODREMAN, Norma, *El currículo básico nacional, educación al día*, Caracas, Ministerio de Educación, 1997.

_____, "La reforma curricular venezolana de educación básica", *Educación. Revista del Magisterio*, N.º 181, Caracas, (en.), 1998.

REPUBLICA DE VENEZUELA, Ministerio de Educación, *Currículo básico nacional. Programa de estudio de educación básica*, Caracas, 1997.

_____, *Plan Decenal*, Caracas 1993.

_j *Plan de Acción*, Caracas 1995.

VVV, *Doce propuestas educativas para Venezuela*, Caracas, UCAB-Fundación Polar, 1996.

REFERENCIA

13ELLO de A, María Eugenia, "Reforma educativa en Venezuela: 1994-1998. Análisis del discurso oficial", *Revista Educación y Pedagogía*, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, Vol. XVI, N.º 38, (enero-abril), 2004, pp. 51-72.

Original recibido: mayo 2004

Aceptado: junio 2004

Se autoriza la reproducción del artículo citando la fuente y los créditos de los autores.