

Indice Anexo 1

ANEXO 1. PLAN DE ACCIÓN	2
PRESENTACIÓN	2
I. LA EDUCACIÓN QUE NECESITAMOS	2
II. LA EDUCACIÓN Y EL SISTEMA ESCOLAR QUE TENEMOS.....	3
III. LO QUE QUEREMOS HACER: FINES, OBJETIVOS Y POLÍTICAS.....	5
IV. CÓMO LO HAREMOS: PLAN DE ACCIÓN	10
1. Dignificar y dinamizar la función docente	10
2. Promover los proyectos pedagógicos de plantel	10
3. Rehabilitar la infraestructura de los planteles y dotarlos con los recursos educativos adecuados.	11
4. Delegar y transferir competencias a los estados, los municipios y los planteles. ..	12
5. Fortalecer al Nivel Central en sus funciones esenciales	12
6. Apoyar socioeconómicamente a los estudiantes de menores recursos	12
7. Promover ritmos de crecimiento de los niveles y modalidades del sistema escolar, en función de la justicia social y del modelo de crecimiento económico.	13

ANEXO 1. PLAN DE ACCIÓN

que el Ministerio de Educación presenta al país para superar, con el aporte de todos, nuestra gravísima crisis educativa.

Caracas, 15 de Enero de 1995

PRESENTACIÓN

Durante los primeros años de esta década se han producido importantes proposiciones para el cambio educativo, por parte de organismos del Estado y de la Sociedad Civil. La acción de gobierno que hemos emprendido desde Febrero de 1994, fundamentada en las grandes líneas del programa electoral del Dr. Rafael Caldera, recoge las principales tesis existentes en dichas propuestas. Cumplido un año de gestión, consideramos necesario presentar al país los grandes lineamientos de la política educativa del quinquenio, encuadrada en una perspectiva de largo plazo: la reconstrucción de una nueva sociedad.

No se disfrazarán las realidades negativas existentes, las cuales aspiramos superar. Se dirá la verdad, tal como la creemos, con la franqueza que se necesita. Y lo que se analice y proponga se dirá con lenguaje llano, entendible, porque si para cambiar el lamentable estado de nuestra educación se necesita el concurso de todos, el requisito obvio es que el país entienda lo que está pasando y cómo podemos participar en el esfuerzo de rehabilitación, adecentamiento y mejora de la educación.

Este documento, que recoge la grandes líneas de la política educativa para los próximos años, se divide en cuatro partes:

- La educación que necesitamos
- La educación y el sistema escolar que tenemos
- Lo que queremos hacer: fines, objetivos y políticas
- Cómo lo haremos: Plan de Acción

I. LA EDUCACIÓN QUE NECESITAMOS

Venezuela es un país que necesita reconstruirse. Vivimos una etapa difícil, de transición histórica. Lo que está muriendo es una Venezuela cuya sociedad esperaba que todo lo resolviese el Estado y ese Estado, a su vez, creía que debía crecer y crecer, aún a costa de la eficiencia más elemental y de reforzar actitudes pasivas en la población.

Pero no todo lo pasado es negativo. Porque también encontramos que ciertos valores de sana convivencia, de paz, de respeto por el derecho ajeno, de solidaridad y hospitalidad, no se han quebrado del todo, pero sufren el embate de los factores disolventes de la violencia, de la pérdida del sentido de la responsabilidad y de la pertenencia, del egoísmo grotesco de quienes, acostumbrados a décadas de impunidad, tienen al país como botín a repartirse y no como la patria de todos.

Y otro matiz : al lado de valores, actitudes y prácticas sociales positivas, también persisten en nuestra cultura, en ese modo generalizado de hacer y de interpretar las cosas, ciertos rasgos que no nos permiten despegar como una nación fuerte y unida. Uno de ellos es la costumbre de pensar y de hacer las cosas a medias, el creer que las leyes, las teorías y los planes (los grandes y los pequeños) pueden seguirse elaborando sin prestar especial atención al cómo hacer las cosas, a los medios, a veces dolorosos, que debemos asumir para llevar adelante, entre todos (y no «los demás» o «el gobierno»), el progreso social, cultural, económico y político que nos debemos a nosotros mismos y a las próximas generaciones. En buena medida el venezolano no aprecia suficientemente el valor del trabajo bien hecho, el cual se obtiene solamente con la perseverancia y con la aplicación de todas nuestras cualidades. Todavía seguimos engañándonos creyendo que podremos salir adelante haciendo las cosas «más o menos».

Frente a los males que se resisten a ser removidos; ante la angustia porque ciertos fundamentos de la convivencia social que habíamos logrado en este siglo están ahora en peligro; ante la tarea de reconstruir ejes sociales y culturales que soporten a una nueva nación; frente a esa triple dimensión del reto histórico que tenemos planteado, la educación es el primer sector al que se le pide respuesta y con sobradas razones.

Se ha visto a la educación tan sólo como el canal de ascenso social individual «estudia para que seas alguien». La debemos entender, en lo sucesivo, más bien como la oportunidad y el cauce de realización personal en la solidaridad que conduzca a la elevación de la calidad de la vida para todos.

La reconstrucción social del país exige nuevos ejes, nuevos marcos de referencia y la participación de todos. La educación debe proporcionar esos nuevos valores pero no mediante discursos de ministros y maestros, sino propiciando múltiples experiencias de vida intelectual y moral que permitan que esos nuevos valores se interioricen y se expresen en las acciones cotidianas. En tal sentido, a la educación no debemos seguirla predicando como una «preparación para la vida» o, más particularizadamente, como una «preparación para el trabajo». La educación es una experiencia de vida y es también el primer trabajo que deben desarrollar las nuevas generaciones, el trabajo del propio cultivo, de la propia capacitación realizada en un ambiente social. Concebida así, la educación es una tarea permanente a lo largo de la vida de las personas.

La formación de las personas, asumida como la gran tarea social que el Estado orienta, supone, en primera instancia, que la educación no consiste en la mera transmisión y adquisición de conocimientos. Ella debería ser más bien la fragua para el desarrollo de la personalidad de los seres humanos, quienes deben ser sujetos de la historia con la guía de una ética propia. De allí que la formación moral no puede ser un simple apéndice de la educación que necesitamos, sino el eje básico de la misma. Formar a una persona supone tener como principal preocupación el desarrollo de su conciencia autónoma en torno a los valores de la libertad, justicia y solidaridad.

La educación también ha de proporcionar las experiencias de aprendizaje que contribuyan a que cada persona sea un ciudadano apto y motivado para la participación activa y lúcida en la esfera política de su sociedad. Y para que pueda incorporarse al campo laboral como un verdadero productor revestido con los atributos que la competitividad del mundo contemporáneo y futuro exige.

Tener éxito en esa tarea dependerá de que toda la sociedad se responsabilice de la misma y la asuma como su más alta prioridad. La educación del pueblo venezolano no es la tarea exclusiva del Estado. Es su «primer deber» tal como lo planteó Simón Bolívar, pero también es la función pública prioritaria de toda la sociedad y, por lo tanto, responsabilidad principal del Estado y de todos los individuos, grupos y organizaciones sociales.

Tenemos que invertir más en educación. Pero no sólo en recursos económicos sino en participación, atención, control y responsabilidad por parte de todos. Y en cuanto a lo económico, hay que hacerlo con un mayor sentido de racionalidad, justicia y eficiencia. El primer deber consiste en atender, con una educación de calidad, a las grandes mayorías nacionales.

El Estado debe mantener su rol histórico en cuanto responsable de las grandes directrices que orienten el proceso educativo permanente de la nación y en cuanto garante de su aplicación.

El Estado debe ser el eje de la Sociedad Educadora puesto que esa es una de sus responsabilidades esenciales, pero aceptando que los agentes educativos son y deben ser múltiples. En relación con ellos, el Estado se concibe más como el orientador, promotor y catalizador que como la grande y pesada maquinaria de prohibiciones y controles. La educación o es tarea y preocupación de todos o seguirá fracasando.

En base a tal criterio debemos dejar de pensar a la educación como un proceso meramente escolar. Se educa en la escuela, pero también en la familia, en las distintas instituciones sociales, en la empresa y a través de los medios de comunicación. Es por ello que el empeño por construir un nuevo tipo de conciencia ciudadana y por rescatar la dignidad del venezolano debe partir de un cambio real de enfoques y de conductas de todos los factores involucrados en el proceso educativo, el cual opera cotidianamente sobre todos los venezolanos, sean niños, jóvenes o adultos, moldeando sus valores, actitudes y capacidades. Modificar el proceso educativo supondrá no tan sólo cambiar al sistema escolar sino también al entorno social, lo cual es responsabilidad de múltiples sectores sociales y, en definitiva, de todos los ciudadanos.

II. LA EDUCACIÓN Y EL SISTEMA ESCOLAR QUE TENEMOS

La educación venezolana ha devenido en un gigantesco fraude con respecto a las expectativas que el país ha colocado en ella en cuanto instrumento de democratización, de progreso y de modernización de la sociedad. Apenas un tercio de los alumnos que ingresan al primer grado logran culminar su educación básica, limitándosele grandemente a los excluidos del sistema escolar su participación futura en la vida ciudadana y en el campo laboral.

Por otra parte, en cada año escolar, un sexto de todos los alumnos del sistema debe repetir el curso, lo cual incrementa altamente los costos educativos además de marcar para tan amplio grupo -un millón de alumnos por año- el inicio del sendero que los llevará a su exclusión definitiva

Pero no sólo fracasan los que abandonan tempranamente las aulas sin tener la preparación básica o mínima que hoy en día -y mucho más hacia el futuro- se necesita. Los que continúan y logran terminar esa primera fase de su formación o incluso la segunda, la educación media, en su inmensa mayoría están mal capacitados en cuanto a habilidades intelectuales se refiere, por lo que su aparente logro constituye, precisamente, la demostración palpable del fraude educativo.

Porque está establecido que las habilidades en cuanto a la comprensión de la lectura y el dominio de operaciones lógico-matemáticas básicas son el fundamento de un desarrollo intelectual posterior consistente. Y en ese terreno, desde hace una década al menos, se sabe que el fracaso escolar tiene magnitudes de catástrofe.

Así, por ejemplo, la investigación realizada por el CENAMEC sobre los conocimientos matemáticos de los alumnos que finalizaban la educación básica en 1984, arrojó que la media de tales conocimientos no llegaba a cinco puntos en una escala de cero a cincuenta. Eso equivale a obtener un promedio de dos puntos en la escala de cero a veinte. Y a pesar de las reservas y matizaciones que necesariamente hay que hacerle, en una investigación comparada entre 31 países que realizó el Instituto Internacional para la Evaluación del Progreso Escolar, para fines de los años ochenta, sobre habilidades de comprensión de lectura, también entre los alumnos que culminaban su educación básica, se reveló que nuestros estudiantes pertenecían al último estrato en cuanto a tal capacidad, apenas superando levemente a tres países del continente africano.

A este fracaso extremo en la formación intelectual de aquellos que finalizan su educación básica y media se unen dos grandes carencias o perversiones tan o más importantes que la anterior.

La primera, es que el sistema escolar no está logrando la conformación en la personalidad de sus egresados de los valores y actitudes que la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de Educación establecen entre los grandes fines de la educación.

Esos valores y actitudes tales como el sentido de la honestidad, el respeto a los demás, la solidaridad, el aprecio por el trabajo perseverante, el espíritu crítico, la creatividad, no están siendo estimulados y reforzados por un sistema escolar que se miente a sí mismo y al país en relación con sus logros puesto que, segregando a las mayorías, ni siquiera es capaz de formar bien a los que en él continúan. La moral que se está aprendiendo, por tanto, es la del mínimo esfuerzo, la del «más o menos», la moral de la mediocridad.

La otra gran debilidad o perversión es que el sistema escolar tampoco está capacitando para el trabajo. Y ello no sólo porque apenas cerca del 20 por ciento de los estudiantes de educación media cursan estudios técnicos o en menciones del diversificado, mientras que el 80 por ciento continúa cursando Ciencias o Humanidades. Sino sobre todo porque la capacitación para el trabajo, más que ser un asunto de conocimientos o destrezas específicas, contemporáneamente se entiende como relativa al apresto de habilidades intelectuales básicas y a la consolidación en la personalidad de actitudes y valores favorables al trabajo, que no se están logrando.

Por citar tan sólo una de las aristas del problema, ¿qué valores hacia el trabajo se podrán desarrollar en nuestras jóvenes generaciones si ellas aprenden año tras año que el tiempo se puede despilfarrar sin que importe mucho el logro efectivo de los objetivos de aprendizaje que se tenían planteados?

Porque es eso lo que internalizan cuando en un país apenas se tienen 180 medios días de trabajo escolar al año, los cuales se reducen al menos en un tercio por los más variados motivos y cuando una mayoría de docentes se conforman con «pasar» los objetivos programáticos de un modo ritual y cuando esos mismos estudiantes también se conforman con semi responder memorísticamente ante unas evaluaciones que lo único que comprueban es que casi todos aprendieron la mitad o menos de lo que deberían aprender.

Pasando a otra cara del asunto, es necesario señalar que esa educación que exhibe tan menguados o desviados logros no se desarrolla en el vacío sino en el marco de una estructura de funciones que aliena cada vez más a los actores de sus roles y responsabilidades frente a la sociedad. El modo de funcionamiento del sistema escolar explica en gran medida los negativos rasgos señalados anteriormente. Ese sistema, sintéticamente hablando, se articula en torno a tres grandes funciones: la de ejecución, la de control y supervisión, y la de definición de políticas, planificación y toma de decisiones.

La de ejecución se realiza en los planteles y en las aulas. Es ejercida casi en exclusividad por los docentes, en la medida en que las comunidades educativas son normalmente las «convidadas de piedra» en el proceso y que los estudiantes suelen ser considerados en la práctica como meros receptores de una enseñanza y no como agentes de su propia formación.

Pero los docentes tampoco actúan con el suficiente margen de libertad, acorde con la necesaria autonomía de juicio que deben tener quienes son profesionales. Están exclusivamente condicionados por unos marcos organizacionales rígidos, con escasos recursos de apoyo y obligados a cumplir unos programas que no dejan espacio para la creatividad y la adecuación ante los problemas específicos de los grupos con los que trabajan.

Devienen así -en contradicción con orientaciones valorativas sobre el sentido de su labor- en «fieles ejecutores» de tareas férreamente pautadas hasta el mínimo detalle. No podrán entonces, estimular la creatividad, el sentido crítico y la autonomía intelectual quienes no disponen de condiciones para ejercerla.

La función de control y supervisión es ejercida por los directores, supervisores y directivos de zonas educativas y direcciones estatales de educación. En este nivel se aprecian grandes desfases que brevemente se enunciarán: los directores conducen poco el proceso pedagógico porque los atosiga el papeleo administrativo y carecen de competencias básicas que deberían tener en cuanto al manejo de su equipo. Los supervisores son excesivos, están mal distribuidos y han perdido como cuerpo el sentido primordial de su función: estimular y orientar las mejoras del proceso educativo. Entre las zonas educativas y las direcciones estatales de educación no existe la suficiente comunicación y coordinación y las primeras no tienen, a pesar de las directrices de desconcentración que se establecieron hace ya un cuarto de siglo, suficientes competencias para atender y resolver sus problemas y necesidades.

Las funciones de definición de políticas, de planificación y evaluación, son las pertinentes al nivel central del Ministerio de Educación, las cuales ha venido realizando con muy precaria investigación sobre los procesos y con una limitada información relevante.

Lo que se planifica y decide a nivel central se hace, por lo tanto, muy aleatoriamente. Lo que sí se ha ejercido es un estricto control desde el punto de vista clientelista-partidista sobre los ingresos, traslados y egresos del personal. Ocupando tantas energías en tan nefasta tarea y en otras tan aldeanas como la revisión, una por una, de la programación docente anual de cada plantel, el nivel central del Ministerio ha dejado de ser el inspirador y orientador de la renovación institucional y pedagógica y el evaluador de los factores que intervienen en el proceso educativo en orden a promover la constante mejora de su calidad.

Pero este sintético y descarnado diagnóstico estaría incompleto si no planteásemos ante el país que no está todo perdido. Porque si bien los problemas son inmensos y la tarea a realizar vasta y exigente, tenemos la convicción de que es posible realizarla. ¿Con qué y con quiénes contamos? Con muchos, con miles de docentes, ubicados en los más variados roles dentro del sistema escolar, que no han perdido, en medio del deterioro progresivo que lo ha venido debilitando, su mística y su capacidad de innovar para mejorar y transformar.

Son muchos más de lo que se cree los educadores que han sostenido lo sano que le queda a este sistema. Unos cuantos están en los planteles de calidad, oficiales y privados, que se han mantenido o desarrollado. Muchos más están dispersos en los planteles de la educación en deterioro. Con ellos en primer lugar y con una política de estímulo hacia los que se han dejado vencer temporalmente por las dificultades y la rutina, iniciaremos la rehabilitación de nuestro sistema escolar.

Y también con la reserva de las inquietudes existentes entre los padres y representantes y entre los estudiantes creemos posible iniciar el cambio necesario, de acuerdo con los objetivos, las políticas y las líneas de trabajo que se expresarán.

III. LO QUE QUEREMOS HACER: FINES, OBJETIVOS Y POLÍTICAS

De la misma manera que el proceso degenerativo de nuestra educación se ha desarrollado a lo largo de varias décadas, la rehabilitación y transformación de la misma es una tarea de largo plazo. Persuadidos de que si en algún campo no se pueden producir modificaciones sustanciales de un día para otro es en el educativo, no pretendemos ofrecer fórmulas mágicas y demagógicas que pretendan cambiarlo todo rápidamente. Vamos a iniciar, con el apoyo de todos, un proceso de regeneración de una educación postrada y en terapia intensiva. Y la terapéutica que se usará difiere de la tradicionalmente utilizada.

Porque la política del Ministerio de Educación no debe recargarse de un exceso de buenas intenciones o de utopismo. No se debe plantear una política que no tenga prioridades, al igual que no se debe intoxicar a un enfermo con múltiples medicinas simultáneamente, con el vano y contraproducente empeño de curarlo de una sola vez de todos sus males. En el campo educativo como en cualquier otro, tener demasiadas prioridades, creer que todo es prioritario, implica no tener ninguna prioridad. De allí que el Ministerio se concentrará en definir y ejecutar políticas que ataquen los factores neurálgicos de atraso, debilidad o perversión del sistema educativo, bajo la premisa de que actuando selectivamente sobre tales aspectos medulares, se desencadenarán muchos otros procesos.

No propondremos acá un conjunto de políticas desagregadas por niveles y modalidades del sistema como ha sido tradicional. Plantearemos más bien un cuerpo de directrices válidas en principio para todos ellos, entendidas como ejes de una gestión para el cambio y en las que se engargen las estrategias específicas de cada nivel y modalidad.

Debemos también tener todos muy en cuenta que hay que dejar de trabajar por parcelas. Porque han existido y existen múltiples iniciativas y proyectos, tanto a nivel nacional, regional y local que no se integran en líneas de trabajo con perspectiva global. Este modo de hacer las cosas debe modificarse para que los recursos -más escasos si se dispersan- puedan ser más racional y eficientemente utilizados. Y para que el sistema pueda beneficiarse de las innovaciones o mejoras que se realicen en cualquiera de las distintas partes o factores que lo conforman.

Esto supone que aspiramos a que el sistema escolar comience a aprender sistemáticamente de los ensayos que en su seno se hagan, lo cual hasta ahora ha sido una de sus grandes carencias. Nuestra tarea es convertirlo en lo que se suele denominar una «organización inteligente».

Las prioridades para la acción de gobierno en materia educativa se derivan en última instancia de los fines que debe tener la educación, entendida como el principal vector para la reforma de la sociedad, tal como se plantea en el IX Plan de la Nación.

Entre esos fines de la educación, de acuerdo a lo pautado en nuestra legislación y tomando en cuenta el actual tiempo histórico, destacaremos los siguientes:

- Promover el pleno desarrollo de la personalidad de los ciudadanos, tanto en su sentido individual como social, para que sean capaces de construir permanentemente una sociedad democrática y pluralista. Tal capacitación les permitirá contribuir a la integración y a la solidaridad, enfrentando las tendencias a la fragmentación y la segmentación sociales.
- Distribuir equitativamente los conocimientos necesarios y el dominio de los códigos en los cuales circula la información socialmente necesaria y formar a las personas en los valores, principios éticos y habilidades para desempeñarse en los diferentes ámbitos de la vida social.
- Formar a las personas para que puedan responder a los nuevos requerimientos del proceso productivo y a las formas de organización del trabajo resultantes de la revolución tecnológica.
- Desarrollar capacidades de anticipación del futuro y de actualización permanente para seleccionar información, para orientarse frente a los cambios, para generar nuevos cambios, para asumir con creatividad el abordaje y la resolución de los problemas.

Pero precisamente el contraste entre lo que queremos y debemos hacer en educación, por una parte, y la evaluación del real estado de la misma, por la otra, marca un inmenso desfase. De tal constatación surgen los tres grandes objetivos que enrumban nuestra política educativa:

1. Elevar la calidad de la acción educativa
2. Mejorar la eficiencia de la gestión educativa
3. Salvaguardar la equidad en relación con los sectores mayoritarios que acceden a la educación.

Esos grandes objetivos, a su vez, permiten definir las tres grandes políticas que desarrollaremos durante el quinquenio, a saber:

1. Transformación de las prácticas pedagógicas, para mejorar la calidad de la formación ética e intelectual.
2. Generación del cambio institucional necesario para la modernización y fortalecimiento del sector educativo.
3. Corrección de los desequilibrios sociales que se manifiesten en el sistema escolar, por efecto de factores exógenos y endógenos.

Explicaremos inmediatamente la relación entre los objetivos formulados y las políticas destinadas a alcanzarlos.

- Calidad educativa y transformación de las prácticas pedagógicas:

La elevación de la calidad de la acción educativa es el objetivo fundamental porque el norte y el sentido de todo el esfuerzo educativo debe ser formar al venezolano de otra manera, de una mejor manera.

En fin de cuentas, todas las leyes, los mecanismos administrativos, la organización del sistema, las normas, están concebidas para desembocar en la relación pedagógica, cotidiana y concreta. A ese modo de educar día a día, grupo a grupo, aula a aula, plagado de tantos vicios y rutinas, es al que queremos modificar.

Por eso entendemos a las innovaciones pedagógicas y organizacionales como la forma de alterar la actual rutina empobrecedora de la formación que se imparte. No se tratará, pues, de innovar por innovar, de seguir modas en cuanto a nuevas técnicas didácticas. Es algo más profundo lo que se pretende: alterar el conformismo y la pobreza formativa de los rituales escolares para incrementar la calidad de nuestra educación.

Y esto no quiere decir que se buscará que las nuevas generaciones aprendan más cosas. Por el contrario, se debe tratar de que adquieran menos conocimiento dispersos y banales y que, en cambio, nos aseguremos de que aprendan lo esencial de una manera sólida y que, sobre todo, aprendan a aprender de una manera autónoma.

Para nosotros, en educación, los procesos son tan importantes como los contenidos. Por eso no interesa atiborrar las mentes de informaciones inconexas sino enseñar a pensar con rigor lógico, con creatividad y con claros referentes éticos.

Se pretenderá, por tanto, enseñar menos saberes codificados y propiciar más experiencias vitales en las cuales entren en juego y sean el centro de la preocupación para su cultivo, las distintas facetas de la personalidad entendida integralmente. La orientación es modificar la educación rutinaria por una educación viva, centrada en los procesos mentales y morales. El criterio es desarrollar las habilidades superiores de pensamiento y las actitudes básicas para la convivencia solidaria.

De acuerdo con las características reales de los distintos grupos con los que se esté co-haciendo su educación, habrá que identificar sus necesidades básicas de aprendizaje y establecer los criterios prioritarios para su formación. Las experiencias de educación interactiva, en lo moral e intelectual, requerirán tomar en consideración no sólo el referente de los programas oficiales de estudio sino también el acervo cultural que los estudiantes tengan.

- Eficiencia de la gestión y generación del cambio institucional

Para aumentarla calidad del proceso educativo es necesario incrementar la eficiencia de la gestión institucional, la cual se rige por patrones obsoletos donde predominan el centralismo, el verticalismo y la existencia de interminables cadenas de controles, las cuales, al converger todas hacia el nivel central del Ministerio lo abarrotan de excesivas e inmanejables informaciones inconexas.

Desentibar y simplificar los mecanismos administrativos, redistribuir funciones según las estrategias de desconcentración y descentralización, deslastrar al nivel de dirección nacional de la educación de un cúmulo de tareas y operaciones que no le corresponden, fortalecer y repotenciar algunos roles que sí le competen a ese nivel, se constituyen en factores básicos que multiplicarían la eficiencia de la gestión y la mejor administración de los recursos.

Modernizar y fortalecer al sector educativo implica reestructurarlo mediante un doble movimiento. Por una parte, delegar y transferir competencias hacia las unidades estatales y municipales de gestión y hacia los planteles, con el fin de promover una mayor responsabilidad de tales entes por los resultados del proceso y una mayor garantía de su desempeño eficiente. Por la otra, reconducir al nivel central hacia el ejercicio de las funciones esenciales que ha venido descuidando, tales como:

Diseñar y ejercer la conducción estratégica de la política de desarrollo educativo con una visión prospectiva capaz de producir las adecuaciones que demande el entorno cambiante.

Evaluar y garantizar el rendimiento global del sistema educativo y su eficiencia social.

Garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso y la prosecución en el sistema por parte de todos los sectores sociales, de manera tal que se promueva el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto.

Promover la construcción de acuerdos nacionales que expresen la voluntad política del Estado en favor de la educación en torno a metas de mediano y largo plazo, generando el consenso y la participación de los distintos sectores y actores sociales.

Será ese cambio institucional que supone modificación de roles y funciones, redistribución de competencias y nuevos modos de relacionarse de los distintos entes que integran la red educacional, el nuevo marco adecuado para posibilitar la fluidez de las estrategias para el mejoramiento de la calidad de la educación.

- Salvaguarda de la equidad y corrección de los desequilibrios sociales.

El rendimiento estudiantil está afectado por factores exógenos al sistema escolar. Las carencias socioeconómicas y culturales limitan de modo significativo la probabilidad de prosecución escolar. Un gran porcentaje de los niños y jóvenes excluidos tempranamente del sistema escolar pertenecen a los sectores más pobres de la población.

Pero también la propia dinámica del sistema escolar tiende a discriminar a los sectores más pobres. Porque suelen ser las escuelas peor atendidas, en recursos, en tiempo y en la calidad del servicio pedagógico, aquellas a las que acuden tales sectores. Si en general nuestras escuelas tienden a empobrecer más que a capacitar, las que atienden a los sectores populares empobrecen más. Es fácil constatarlo: en esas escuelas se suspenden más las clases por falta de elementos sustanciales como el agua; en ellas escasean más las bibliotecas y los mapas; en ellas se producen más inasistencias de los docentes por su lejanía o dificultades de acceso.

Pero, además, la distribución presupuestaria según los niveles y modalidades del sistema ha respondido históricamente a la capacidad de presión que pueden ejercer los sectores sociales con mayores capacidades económicas, culturales y políticas.

Frente a tales desproporciones y desviaciones, se impone una acción más decidida del Estado, en cuanto garante del bien común, para corregir rumbos otorgando un tratamiento diferenciado a grupos y sectores afectados por la pobreza y la segregación social, mediante políticas con criterios de «discriminación positiva» en favor de los más débiles, preparando así las condiciones para la participación, la cohesión social, la solidaridad y la competitividad nacional.

El enfoque que se asume supera la dicotomía entre cantidad y calidad, entre la ampliación de la cobertura de acceso al sistema y la calidad del servicio que se presta. Se parte del principio de que formar con la máxima calidad posible a las grandes mayorías nacionales, a los sectores más empobrecidos, constituye el mejor aporte que la educación puede hacer a la democratización y a la integración social.

Explicitados los fines de la educación en función del rol determinante que ésta tiene para la construcción de un nuevo proyecto de sociedad; explicada a su vez la relación que existe entre los tres grandes objetivos y las tres políticas prioritarias que orientan a esta gestión de gobierno, hay que preguntarse ahora por las líneas estratégicas de acción mediante las cuales se comienzan a implementar tales políticas.

Porque los fines y los objetivos definen el «para qué» de toda gestión educativa; las políticas expresan el «qué» se pretende hacer; mientras que las líneas estratégicas de acción presentan el «cómo» se trabajará para desarrollar las políticas planteadas.,

Las relaciones entre el triple plano del «para qué», del «qué» y del «cómo» se aprecian claramente en el siguiente cuadro-resumen:

OBJETIVOS, POLITICAS Y LINEAS DE ACCION PARA LA EDUCACION

Objetivos	Políticas	Líneas estratégicas de Acción
Elevar la calidad de la acción educativa	Transformación de las prácticas pedagógicas para mejorar la calidad de la formación ética e intelectual	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dignificar y dinamizar a la función docente 2. Promover los proyectos pedagógicos de plantel 3. Rehabilitar la infraestructura de los planteles y dotarlos de los recursos educacionales adecuados.
Mejorar la eficiencia de la gestión educativa	Generación del cambio institucional necesario para la modernización y fortalecimiento del sector educativo.	<ol style="list-style-type: none"> 4. Delegar y transferir competencias a los Estados, Municipios y los Planteles. 5. Reestructurar el Nivel Central para fortalecerlo en sus funciones esenciales
Salvaguardar la equidad en relación con los sectores mayoritarios que acceden a la educación	Corrección de los desequilibrios sociales que se manifiestan en el sistema escolar, por efecto de factores exógenos y endógenos.	<ol style="list-style-type: none"> 6. Apoyar socioeconómicamente a los estudiantes de menores recursos. 7. Promover ritmos de crecimiento de los niveles y modalidades del Sistema, en función de la Justicia Social y del modelo de crecimiento económico.

IV. CÓMO LO HAREMOS: PLAN DE ACCIÓN

1. Dignificar y dinamizar la función docente

El docente es la clave de la transformación pedagógica propuesta y por ello el esfuerzo conjunto del Ministerio, de los gremios y de la sociedad ha de estar dirigido no tanto a rescatar su imagen, sino a modificar en la realidad las características del rol que desempeña, para cambiar la imagen. Esa modificación ha de hacerse en la triple dirección de su formación inicial y permanente, de la remuneración a su trabajo y de las condiciones de su ejercicio profesional.

Su formación inicial ha de adecuarse a las condiciones y necesidades reales del país, estableciéndose distintas modalidades y tiempos para la misma, dentro de los lineamientos esenciales que deben inspirar cualquier profesionalización docente.

Su formación permanente se hará a través de la creación de Centros Regionales de Apoyo al Maestro, destinados a apoyar los distintos procesos para la mejora de la calidad educativa. Tales centros se conciben no sólo para actualizar al docente sino, sobre todo, para permitir que confronte periódicamente su praxis pedagógica con las experiencias de otros colegas y con distintas teorías y técnicas.

A nivel salarial, en una primera fase, se procedió a elevar la remuneración del profesional de la docencia para llevarla al nivel que recibe el resto de profesionales al servicio de la administración pública, paso indispensable para la dignificación de su función que el Ministerio dio sin necesidad de presiones o conflictos.

En una segunda fase, se propenderá a hacer atractiva la profesión docente tratando de que su remuneración esté acorde con la importancia prioritaria que a nivel de la sociedad debe adquirir su rol. Se tratará también de incentivar su rendimiento, vinculándolo a estímulos salariales que guarden proporción con la calidad de su desempeño profesional, privilegiando la actividad de aula.

Se modificará, previa consulta con los gremios y el país, el Reglamento para el Ejercicio de la Profesión Docente, a fin de deslastrarlo de algunas incongruencias y de flexibilizar y hacer más racionales los lapsos y las condiciones para el ingreso y los ascensos de los docentes.

Se establecerán nuevos criterios, normas y procedimientos para el mejoramiento de sus condiciones laborales y académicas, que conlleven a la eliminación de los indeseables conflictos que históricamente han ocurrido a propósito de los convenimientos colectivos.

Se les concederán amplios márgenes para su autonomía profesional en el ejercicio de su función, a fin de que se incremente su eficiencia y su sentido de la responsabilidad.

Se establecerán criterios para su ingreso y clasificación sustentados más en pruebas fehacientes de sus competencias pedagógicas o administrativas, según el caso, que en la colección de certificados y diplomas, vía por la cual podrán acceder al ejercicio de la docencia profesionales de otras ramas que obtengan su capacitación pedagógica básica y den buena cuenta de ella, a tenor del déficit de docentes que ya experimenta el país.

2. Promover los proyectos pedagógicos de plantel

Se ha comprobado hasta la saciedad que una práctica pedagógica burocráticamente controlada y dependiente de directrices externas produce en los docente efectos negativos, tales como la mecanización del trabajo cotidiano, la apatía, la resistencia al cambio y la indiferencia por los resultados de su trabajo.

También se aprecia que las políticas educativas tradicionales han buscado mejorar el sistema escolar mediante la inyección de insumos educativos adicionales a las escuelas olvidando que si ésta como organización pedagógica es ineficiente no podrá transformar los mejores insumos, como por ejemplo, superiores materiales didácticos, en buenos resultados educativos. Nuestra estrategia pone énfasis en la transformación de la escuela como un todo -su organización y su cultura- antes que en cambios externos a ésta, como podrían ser los curriculares.

Dinamizar entonces la vida de los planteles supone que éstos reciban la competencia y el estímulo para definir su propio proyecto pedagógico, bajo el encuadre de las prioridades regionales y de las características de los grupos humanos con los que trabajan.

Esos proyectos de trabajo pedagógico podrán énfasis en unos y otros aspectos de la formación y asumirán criterios y metodologías específicas, escogencias que se fundamentarán en la necesaria autonomía de juicio que deben tener quienes son profesionales o expertos en la enseñanza.

Lo que se pretende es configurar un estilo de gestión propio de cada plantel, diferenciado y flexible, fundado en las fortalezas de su comunidad educativa, que desarrolle capacidades y formas propias de interactuar con su medio social, que asuma las necesidades educativas diversas y que trabaje teniéndolas en cuenta a lo largo de los años de escolaridad.

Esa gestión del plantel en el campo pedagógico y organizacional no debe estructurarse «puertas adentro», sino en estrecha relación con las realidades comunitarias y con los planes municipales y estatales en educación y desarrollo social.

En función de las características de su proyecto educativo y de sus necesidades específicas, ha de ser la comunidad de docentes, representantes y estudiantes, quienes determinen los tipos de capacitación y los recursos educativos que vayan requiriendo. A tales requerimientos y no a otros criterios diseñados en abstracto y de modo estandarizado han de adecuarse los proyectos para la mejora de la calidad educativa que el Ministerio de Educación ejecutará en convenio con organismos internacionales.

Se deberá capacitar gerencialmente a los directivos de los planteles para que estimulen, orienten y supervisen los procesos a desencadenar, al tiempo que se les otorgan normativamente márgenes más amplios de competencias.

No hay que esperar a que se produzca la reforma de los programas de estudio para comenzar a desarrollar innovaciones y experiencias pedagógicas en equipo. A los programas ha de tomárseles como guías indicativas y pueden y deben ser reformulados en la práctica a partir del análisis profesional que realice cada equipo de docentes. No se tratará, en lo sucesivo, de adaptar la vida escolar a los programas sino de adaptar los programas a la realidad de cada escuela.

La función supervisora se reformulará conceptual y operacionalmente para que sirva de apoyo, estímulo y orientación a la dinámica de creatividad que se pretende generar en los planteles.

3. Rehabilitar la infraestructura de los planteles y dotarlos con los recursos educacionales adecuados.

El depauperado ambiente físico de los planteles tiene correspondencia con el empobrecimiento académico de nuestra educación. Por lo tanto, la estrategia, concurrente con las restantes de este Plan de Acción en este campo, es la de rehabilitar, adecuar, mantener y mejorar a la planta física de los centros educativos. En consonancia con tal criterio:

- Se continuará con la política iniciada de establecer convenios directos entre FEDE y las Comunidades Educativas, para que sean éstas las que a través de su propia organización y contando con los recursos económicos de tal programa, procedan a reparar la infraestructura de los planteles.
- Se diseñará un sistema descentralizado para el mantenimiento preventivo de los planteles, en el cual las comunidades tengan el rol principal, incorporando el aporte de las Alcaldías y Gobernaciones. Tal mecanismo también debe regir para la política de construcción de nuevos planteles.

En cuanto a la dotación de los planteles de los recursos educacionales, el criterio básico al respecto ha de ser el de los requerimientos que presente la comunidad de cada plantel en función de su proyecto pedagógico

En tal sentido, los subproyectos específicos establecidos en el marco del convenio con los organismos internacionales que permitirán disponer de los recursos para este fin, han de adecuarse a tal criterio.

El uso de los libros denominados de texto no debe ser el único referente de la acción pedagógica. Para que ésta sea enriquecedora y se atienda a una verdadera capacitación inicial en la lógica de la investigación, en las bibliotecas de aula o de plantel debe existir una suficiente dotación de libros complementarios, de recreación y de referencia. Porque se trata, entre otras intenciones, de que el estudiante deje de mirar al libro como al «ordenador» y al «resolvedor» de unas tareas mecánicas y adquiera el gusto y el hábito por la lectura independiente.

Los libros denominados de texto deben dejar de ser un calco fiel del programa de estudios, porque los programas deben ser entendidos no como una camisa de fuerza sino como una guía para la actuación del docente, el cual los debe manejar con libertad de espíritu teniendo muy en cuenta las características de sus alumnos y de su entorno.

Deben tener las escuelas también recursos instruccionales audiovisuales para que se pueda, *in situ*, enseñar a los estudiantes a interactuar de manera crítica con tales medios. Igualmente, se debe contar con los recursos adecuados para iniciarles en el manejo de la informática.

4. Delegar y transferir competencias a los estados, los municipios y los planteles.

Según un modelo y unas fases a establecer, se delegarán las competencias desde el nivel central hacia las zonas educativas y en un proceso de negociaciones con las gobernaciones y alcaldías, atendiendo a sus peculiaridades, se transferirán competencias del nivel central a las nuevas figuras administrativas que se creen, en las cuales se vayan integrando los roles y las funciones de las zonas educativas y de las direcciones estatales o municipales de educación.

Entre las muchas competencias que se delegarán y transferirán mencionaremos algunas a título ilustrativo:

- El ingreso de personal al servicio docente.
- La materia relativa a las incapacitaciones, jubilaciones, permisos, reposos médicos y traslados. En esta última materia se debe propender a que el sitio de trabajo del docente esté cercano geográficamente a su lugar de habitación.
- El sistema de compras y distribución de la dotación de mobiliario escolar y de los recursos educativos.
- El manejo de la «organización del año escolar» la cual, desde 1995, se realizará en forma desconcentrada otorgando mayores responsabilidades y competencias a los directores de planteles y jefes de zonas educativas.

5. Fortalecer al Nivel Central en sus funciones esenciales

La estructura funcional del nivel central ha de reorganizarse, para adecuarlas a sus funciones esenciales, que son:

- Diseñar e implementar un sistema de información ágil, consistente y automatizado sobre las variables fundamentales del proceso educativo y sobre los procesos administrativos.
- Repotenciar su capacidad de investigación propia y coordinar la que pueda hacer el sistema universitario en orden a aumentar su capacidad de comprensión de lo que ocurre al interior del sistema escolar.
- Reforzar su capacidad de planificación con visión prospectiva de las transformaciones a producir en el sistema educativo.
- Establecer sistemas nacionales de evaluación de la calidad del proceso educativo que permitan asumir la responsabilidad por los logros obtenidos y efectuar la rendición de cuentas a la sociedad.
- Determinar los objetivos y los contenidos fundamentales de los niveles de la enseñanza
- Crear un sistema de control de gestión, acorde con las características de la nueva estructura del sector.
- Redefinir su formulación presupuestaria en función de sus objetivos y estrategias básicas.

Ese fortalecimiento también incluye el establecer para los funcionarios que trabajan en el nivel un sistema de desarrollo profesional meritocrático y, en definitiva, el trabajar con la orientación de ir logrando una nueva cultura organizacional, de trabajo coordinado, eficiente y estimulador de los procesos.

6. Apoyar socioeconómicamente a los estudiantes de menores recursos

La Beca Alimentaria y otros programas sociales compensatorios que se manejan a través de la red escolar, tales como el Bono Lácteo, el de Cereales y el de Dotación de Útiles y Uniformes Escolares, han representado un esfuerzo del Estado para disminuir la deserción y mejorar el rendimiento escolar.

Pero luego de varios años de experiencia se hace necesario reorientar los mecanismos de esta política compensatoria para evitar algunas prácticas fraudulentas, para asegurar que la ayuda llegue con efectividad a los niños y para estimular la responsabilidad y la organización de los sectores populares.

Se modificará el régimen de Beca Alimentaria transformándose en el de Alimentación Escolar, el cual será administrado por Asociaciones Civiles que se irán constituyendo, progresivamente, en las escuelas. Esas Asociaciones Civiles conformadas por los miembros de la Comunidad Educativa recibirán el monto total de recursos económicos destinados para la atención de los distintos programas

sociales y mediante variadas modalidades y con la asesoría del Instituto Nacional de Nutrición, organizarán el sistema que permita que cada niño reciba una adecuada alimentación en el seno del plantel.

De esta manera no solamente se garantizará que los recursos invertidos apoyen la alimentación de los niños sino se estarían logrando otros dos efectos sociales positivos: una mayor organización de las comunidades y la generación de un trabajo remunerado para aquellas madres que preparen los alimentos que se consumirán en la escuela.

Igualmente, la adquisición de uniformes y útiles escolares podrá realizarse de un modo más acorde con las características y necesidades del grupo de estudiantes de cada plantel.

7. Promover ritmos de crecimiento de los niveles y modalidades del sistema escolar, en función de la justicia social y del modelo de crecimiento económico.

La atención a los niños entre 0 y 6 años: El Estado y la sociedad deben desarrollar múltiples y convergentes acciones para ampliar la cobertura de atención nutricional, en salud y educativa a la niñez comprendida entre esas edades. La vastedad del campo a cubrir y las graves deficiencias existentes en cuanto a atención, requieren de la intensificación de las iniciativas y programas que llevan adelante instancias privadas y las gubernamentales, tales como el Ministerio de la Familia, las Alcaldías y Gobernaciones, el Instituto Nacional de Nutrición y el Ministerio de Educación. En cuanto a la Educación Preescolar propiamente dicha, la estrategia es la de continuar su expansión a un ritmo superior al que se ha venido dando en las últimas décadas.

La educación necesaria (Básica y Media): Frente a la tendencia que llevó a que los recursos destinados a la educación básica y media en relación con el presupuesto total del Ministerio de Educación disminuyeran drásticamente en los últimos años, pasando, respectivamente, entre 1987 y 1994, de un 17,5% a un 7,5% y de un 4,3% a un 1,5%, se establece como estrategia prioritaria la elevación sustancial de dichas proporciones, por cuanto ésta es la educación necesaria que el Estado debe garantizar a las nuevas generaciones. Y ello no sólo por un criterio de justicia social sino como plataforma para la elevación de la competitividad de nuestra economía.

En cuanto a la Educación Básica, debe mantenerse la cobertura de acceso a la misma e incrementarse progresivamente, pero el énfasis ha de estar en el aumento de los porcentajes de retención y prosecución escolares. Se propenderá también a aumentar la capacitación para el trabajo que proporciona el último tramo (años séptimo, octavo y noveno) de la educación básica.

La cobertura de atención de la Educación Media se debe incrementar significativamente, pues Venezuela es uno de los países con menor proporción de población entre los quince y dieciocho años atendida en este nivel de la educación, dificultando enormemente este hecho cualquier proyecto de desarrollo económico sostenido.

La política de formación de la Educación Media será reformulada a partir de los resultados que arroje la discusión pública de los siguientes criterios, que se presentan como hipótesis de partida: equiparar en tiempo la duración de tal preparación y otorgar un título único de bachiller, a fin de lograr una formación cultural general, de base científica y humanística y una experiencia ocupacional obligatoria, puesto que la tendencia ha de ser, por una parte, que todo bachiller esté capacitado para desempeñar algún oficio y que, por la otra, la formación para el trabajo se realice en el trabajo.

Articulación de un Sistema de Formación Profesional: Si bien el que la educación Básica y Media estén más orientadas hacia la capacitación laboral es uno de los cambios que hay que realizar, ella no puede ser la única estrategia para enfrentar el problema de la capacitación de los recursos humanos en el país. Múltiples agentes y programas han de fortalecerse y conjugarse hasta ir conformando un sistema de formación profesional, el cual, además de la estrategia ya señalada, ha de asumir al menos otras tres, a saber:

- Programas masivos de formación para el trabajo, para el gran volumen de jóvenes excluidos del sistema escolar.
- Una mayor inversión de las empresas del sector público y privado en materia de entrenamiento, capacitación y educación continua de su personal.
- Programas de capacitación dirigidos a los trabajadores del sector informal de la economía.

Educación Superior: En este nivel, la proporción de población atendida debe estabilizarse puesto que ella nos equipara actualmente con naciones como Alemania y España y nos coloca inclusive por

encima del Japón, el Reino Unido e Italia. En este terreno el problema no es cómo crecer más sino como encauzar, más bien, un crecimiento desaforado y cómo enfrentar la reducción de la calidad de la formación en el nivel.

Se impone la aplicación concertada de reformas en la gestión institucional del nivel, para elevar la productividad y la eficiencia de los recursos financieros otorgados.

Y además de la racionalización del gasto, se necesita generar fuentes complementarias de financiamiento, mediante la creación del Fondo para el Financiamiento y Desarrollo de la Educación Superior, el cual deberá nutrirse con los aportes del Ejecutivo Nacional, el sector empresarial y los egresados del sistema.

No es fácil la estrategia planteada. Pero es necesaria. Y posible con el trabajo constructivo y coordinado de todos.

Invitamos a sumarse a la tarea del rescate de nuestra educación a todas las instituciones y, en especial, a todos y cada uno de los docentes y a sus gremios, que también deben recuperar el rol histórico de avanzada que fue factor determinante para el progreso y la modernización del país desde las primeras décadas del siglo.

Tan sólo así, la educación podrá ser el eje de la reconstrucción social, cultural y económica que necesitamos.

Antonio Luis Cárdenas Colménter
Ministro de Educación

Regresar a Índice del País

Regresar a Página Principal de la Red Quipu

Email: quipu@oei.es
