

Devenir de la Planificación Educativa en Venezuela (1958-2004)

Devir do Planejamento Educativo em Venezuela (1958-2004)

Gilberto José Graffe*

* Escuela de Educación. Universidad Central de Venezuela.
e-mails: graffeg@cantv.net; graffeg@gmail.com

Resumen

Este artículo presenta una breve revisión del devenir de la planificación de la educación venezolana durante el período democrático desde 1958, una vez caída la dictadura, hasta el primer gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías. Se analiza el conjunto de líneas estratégicas que fueron asumidas por los diferentes gobiernos en los planes nacionales de desarrollo, formulados como grandes políticas públicas para el sistema educativo nacional, con especial énfasis en el sistema escolar.

Palabras clave

Planes nacionales de desarrollo. Planificación educativa. Políticas Educativas Públicas.

Abstract

Este artigo apresenta uma breve revisão do devir do planejamento da educação venezuelana durante o período democrático desde 1958, uma vez caída a ditadura, até o primeiro governo do Presidente Hugo Chávez Frías. Analisa-se o conjunto de linhas estratégicas que foram assumidas pelos diferentes governos nos planos nacionais de desenvolvimento, formulados como grandes políticas públicas para o sistema educativo nacional, com especial énfasis no sistema escolar.

Palavras-chave

Planos nacionais de desenvolvimento. Planejamento educativo. Políticas Públicas Educacionais.

Introducción

Este artículo presenta una breve revisión del devenir de la planificación de la educación venezolana durante el período democrático desde 1958, una vez caída la dictadura, hasta el primer gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías. Se analiza el conjunto de líneas estratégicas que fueron asumidas por los diferentes gobiernos en los planes nacionales de desarrollo, formulados como grandes políticas públicas para el sistema educativo nacional, con especial énfasis en el sistema escolar.

1 La Institucionalización del Sistema de Planificación en el Nacimiento de la Democracia Representativa

Es a partir de 1958, una vez caída la dictadura, que se inicia la etapa institucional del desarrollo de nuestro sistema de planificación, que se caracterizará por servir de instrumento de carácter ideológico para poder ejercer el control social (GIORDANI, 1986; BRAVO, 1992). Así, la planificación nace como una acción estatal de soporte al modelo de sustitución de importaciones y la búsqueda de la legitimidad del sistema de democracia representativa a partir de la instauración de un sistema político de conciliación de intereses caracterizado por responder a un juego suma positivo de los principales actores sociales, partidos, empresarios, militares, trabajadores, Iglesia, etc. (REY, 1998; KORNBLITH, 1998) que, a nuestro juicio, abarcará los cuatro primeros planes de la nación, abriéndose un período de mayor profundización de la sustitución de importaciones.

Desde el punto de vista político, el ambiente se caracteriza por la búsqueda de legitimidad del sistema democrático representativo que fue acordado con la firma del Pacto de Punto Fijo el 31-10-1958, una vez finalizada la dictadura el 23-01-1958. En este contexto, la Junta Gobierno crea CORDIPLAN como una oficina para apoyar a la Presidencia y al Consejo de Ministros en la planificación del desarrollo social y económico de la nación, asignándole como misión el “análisis, proyecciones y formulaciones de metas generales, complementada con la consulta de los sectores públicos y privados y la preparación anual del Presupuesto-Programa (DECRETO n. 492, 30-12-1958).

El modelo de planificación que comienza a instaurarse se caracteriza por ser normativo y como producto del mismo se obtuvo la formulación de planes a mediano plazo, con la orientación tomada del pensamiento desarrollista de la CEPAL sobre la planificación deliberada como instrumento de racionalidad para alcanzar el desarrollo a través de la profundización del modelo de crecimiento hacia adentro, y de la experiencia portorriqueña a la que estuvieron expuestos los líderes del partido Acción Democrática en el exilio, en donde se concibe a la planificación como una técnica de proyecciones macroeconómicas y la utilización efectiva de recursos para lograr objetivos preestablecidos que sirvieran de instrumento de gobierno para orientar el desarrollo (GIORDANI, 1996).

Es importante indicar que así nace un proceso de planificación no totalmente vinculante ya que, con motivo de la promulgación por decreto del V Plan de la Nación

(CORDIPLAN, 1976), se establece por primera vez, vía decreto presidencial de Carlos Andrés Pérez, el carácter imperativo relativo para el sector público e indicativo para el privado; los planes no tiene carácter de ley, sino el presupuesto de cada ejercicio fiscal. Lógicamente que la obligatoriedad de cumplimiento para el sector público de manera institucional ya se había definido, al establecerse la obligatoriedad de cumplimiento para los funcionarios públicos de las disposiciones establecidas del Decreto Creación de CORDIPLAN (DECRETO n. 492, del 30 de diciembre de 1958).

De hecho, posteriormente, como reza en la enmienda n. 2 a la Constitución de 1961 (Art. n. 7), realizada en 1983 durante el Gobierno de Herrera Campins, se fija como la única injerencia del Poder Legislativo la aprobación, en el primer año de los períodos constitucionales, de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, presentadas por el Ejecutivo Nacional; disposición que se incorpora al articulado de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, con la diferencia de que debe hacerse en el tercer trimestre del año inicial del período (Art. 187, numeral 8). Sin embargo, en su Art. 236, sobre las atribuciones del Presidente de la República, se indica que éste debe “formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional”.

El I Plan (1960-64) planteó la dirección de la inversiones del Estado como soporte al proceso de sustitución de importaciones, en la búsqueda de mayor independencia frente al sector petrolero, a través

de la mayor diversificación de los sectores agrícola e industrial así como con medidas de distribución del ingreso y progreso para la base social que apoyaba al Gobierno de Rómulo Betancourt (GIORDANI, 1986 y 1996). Igualmente consideró la utilización de estímulos al sector privado a través de la ayuda financiera, asistencia técnica, política de capacitación de personal y protección fiscal para salvaguardar la industria nacional en desarrollo. Es importante resaltar que inicialmente el sector privado, al rechazar la concepción del Estado como productor directo, no aceptó la idea de la planificación, visión que posteriormente se transforma, hasta el punto de participar en comités de planificación durante los años 1962-1963 (GIORDANI, 1986).

Para 1963 el Gobierno decidió incorporar su gestión al esquema del Programa de Alianza para el Progreso, para lo cual presentó el II Plan de la Nación 1963-66, el cual básicamente formula la profundización del proceso sustitutivo de importaciones, a través de mayor crecimiento y diversificación económica a objeto de reducir la dependencia del sector petrolero, el establecimiento de una política de pleno empleo y el mejoramiento de la distribución del ingreso y condiciones de vida de la población (GIORDANI, 1986 y 1996).

En cuanto al sector educación, el plan pretendía la formulación de una síntesis de las finalidades generales y los objetivos concretos a cuyo logro se dirigía al sistema educativo nacional, soportado en una concepción democrática y en las disposiciones constitucionales y legales. Adicionalmente, postula la necesidad de desarrollar investi-

gaciones que aportaran el conocimiento de las situaciones reales de la vida económica del país, que alimentaran el diseño y ajuste de las finalidades, objetivos y métodos de los diversos niveles y la necesidad de preparar dentro de la educación sistemática el personal técnico requerido por el desarrollo económico social y emprender esfuerzo para el entrenamiento de personal calificados para los sectores industrial, agricultura y comercio; así como la formación de personal especializado y de investigación científica de nivel superior (CORDIPLAN, 1963).

Estas preocupaciones muestran la aplicación de las teorías de capital humano, contabilidad educativa y análisis funcional de origen anglosajón, norteamericano fundamentalmente, en el modelo de planificación educativa, lo cual es explicable vista la necesidad de adecuar el lenguaje a la formulación de propuestas para acceder a los programas de asistencia técnica y financiera en el marco de la Alianza para el Progreso. En cuanto al sistema educativo y sus resultados, se plantean lineamientos orientados a la revisión y mejoramiento de la calidad de la formación del personal docente, iniciar el plan experimental para el desarrollo de comunidades campesinas, mejorar aceleradamente los índices que afectaban la eficiencia del sistema (repetencia, deserción, desajustados cronológicamente y reprobados) y elevar la prosecución escolar a nivel de educación primaria y secundaria, etc. Coherente con el modelo sustitutivo se perfila, también, la necesidad de orientar a la juventud a diversificar sus opciones de carreras con mayor vinculación con el desarrollo económico del país.

Con la continuidad en el gobierno del partido Acción Democrática, la formulación del III Plan 1965-68 plantea fundamentalmente continuidad a la estrategia de desarrollo de los planes anteriores y desde el punto de vista formal se mantuvo la misma metodología (GIORDANI, 1986). Por ello, los grandes objetivos del mismo fueron: la independencia progresiva de la economía frente al petróleo, incremento acelerado de la producción, impulso a obras de capital social y la promoción de nuevos regiones de exportación (GIORDANI, 1996). Conforme a este modelo, en el plano educativo, el plan se propuso esencialmente dar una orientación a todo el sistema educacional hacia la búsqueda de incremento de la cobertura matricular, reducción de la repetencia y deserción escolar y la cancelación del analfabetismo, como una acción que de continuidad y de profundización los logros de los anteriores. Adicionalmente se busca darle especial atención al problema de la desocupación juvenil para proporcionarle empleo, a través de la ejecución de un programa de capacitación acelerada; y continuar los esfuerzos de formación de la mano de obra calificada y los cuadros de técnicos medios requeridos por los diversos sectores para el desarrollo económico social (CORDIPLAN, 1965).

2 La Planificación Nacional y el Inicio de la Modernización del Sistema Educativo y Escolar

Durante el Gobierno de Rafael Caldera, se formula y ejecuta el IV Plan de la Nación 1970-1974 (CORDIPLAN, 1970),

período en el cual, desde el punto de vista económico, se dan hechos de cierta importancia, como son la denuncia de la Tratado de Reciprocidad Comercial con Estados Unidos y el ingreso de Venezuela al Pacto Andino. Estos hechos marcan, en cierta medida, que se mantenga la estrategia del proceso de sustitución de importaciones, aunado a la búsqueda de apertura a mercados externos de nuestros productos de exportación no tradicional, a través del fortalecimiento del rol interventor del Estado. Persiste en la formulación del Plan el interés por mejorar la distribución del ingreso y la mejora de las condiciones de vida (GIORDANI, 1996).

En el plano educativo, bajo su política de la Educación como Empresa Nacional, el objetivo fundamental fue la modernización del sistema escolar, a través de un conjunto de medidas para elevar los niveles de calidad y eficiencia del sector. Por ello, de manera específica se plantea como objetivos para llevar adelante esta reforma administrativo-curricular: modernizar el sistema para hacer uso de los recursos asignados y la actualización de los contenidos educacionales para contribuir a la formación de ciudadanos aptos para vivir en una sociedad democrática, solidaria y participante; y continuar la expansión cuantitativa del sistema mediante la ampliación de la capacidad instalada y la incorporación de la población en edad escolar y aquella que estado rezagada a de los beneficios de la cultura (CORDIPLAN, 1970). En este marco es importante destacar los esfuerzos desplegados para reformar la educación secundaria con la creación del Ciclo Básico Común

y el Ciclo Diversificado con la consiguiente eliminación de las escuelas técnicas; así como el establecimiento del sistema binario de la educación superior de carreras cortas y largas, al darse la creación de un conjunto de Colegios e Institutos Universitarios. Con la descripción de estos planes se cierra el período de la planificación en el marco del desarrollo y agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, para iniciar el análisis del período de la profundización del Estado Empresario.

3 La Planificación Educativa en el marco de la Política de Profundización del Estado Empresario o Capitalismo de Estado

Seguidamente el incremento de los precios petroleros a finales de 1973 y sus efectos para la siguiente Administración, aunado a las nacionalizaciones de la Industria del Hierro (1975) y del Petróleo (1976), marca un período de expansión sin precedentes del ingreso nacional durante la primera Administración de Carlos A. Pérez. Aquí se inicia un hito histórico: la planificación del modelo de profundización del Estado Empresario o Capitalismo de Estado. En esta nueva gestión de gobierno, con la formulación del V Plan de la Nación 1976-1980 (CORDIPLAN, 1976), comienza a desarrollarse un enfoque planificación que presenta rasgos de abandono del esquema normativo, que intenta no sólo la formulación de una estrategia como dirección del desarrollo propuesto, sino también esbozo de la secuencia de acciones en esa dirección; y asumir el actor

político el ejercicio de planificación (GIORDANI, 1986, p. 234). La estrategia general propuesta puede resumirse en la instauración de enfoque de un Estado actor en el proceso productivo con mayor dinamismo (Estado Empresario o Capitalismo de Estado), orientado a la mejora de los indicadores sociales y la defensa del capital humano, protección y aprovechamiento de las riquezas naturales, producción interna, comercio exterior e independencia económica, que buscaba la democratización del capital con el acceso a nuevos grupos económicos (GIORDANI, 1986 y 1996). En esencia la propuesta estratégica del Plan estaba fundamentada en la abundancia de recursos en manos del propio Estado; y por ello contenía una serie de programas de inversión pública en las empresas básicas y de infraestructura, para cuya ejecución se crearon una serie de fondos que manejaran dichos recursos financieros.

En el marco educativo, con su política de la Revolución Educativa (PEÑALVER, 1975) este enfoque de Capitalismo de Estado debía ser reforzado con acciones orientadas a expandir la cobertura de la matrícula en todos los niveles del sistema escolar y mejorar la calidad de la enseñanza impartida. Por ello el plan (CORDIPLAN, 1976) del sector se plantea tres políticas básicas, como son:

1. La democratización, expresada fundamentalmente en la formación ciudadana adecuada a una sociedad democrática que debía impartirse y el real acceso a la educación básica y el aprovechamiento de las oportunidades posteriores a la educación básica que ofrece el sistema

de acuerdo a las aptitudes conocimientos e intereses de los ciudadanos, y la posibilidad de organizarse y participar en las organizaciones de base de la sociedad;

2. La renovación o innovación de manera de transformar al sistema dedicado a la educación para las élites para atender con calidad los requerimientos de una educación masificada, proporcionándole al estudiante una educación individualizada que incorpore los avances tecnológicos del área educativa y que estimulen la capacidad creativa y la generación de conocimientos y tecnologías pertinentes a la realidad socio cultural venezolana;
3. Y, finalmente, la política para el desarrollo autónomo, para organizar un sistema educativo coherente y articulado capaz de responder a las metas y valores de la sociedad y al desarrollo autónomo requerido, y poder formar los recursos humanos prioritarios no sólo para el desarrollo económico, sino también par el desarrollo humano y la cultura. En tal sentido destaca la creación y puesta en ejecución del programa de becas y posteriormente la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho – FUNDAYACUCHO y el Programa de Pasantías de la Fundación Educación-Industria – FUNDEI.

4 La Planificación Educativa en el Marco de la Crisis del Sistema Económico y Político Venezolano y la Búsqueda de la Reforma del Estado y Viraje al Mercado

Seguidamente se abre el período de la transición desde el Fortalecimiento del Estado Empresario o Capitalismo de Estado a la inserción de la economía venezolana en el mercado global, con la aplicación de las políticas de ajuste implícitas.

Con la asunción de Luis Herrera Campins al gobierno, se formula el VI Plan de la Nación 1981-85 (CORDIPLAN, 1981), iniciando su gestión frente a la presencia de un nuevo crecimiento de los precios petroleros, situación que para 1983 se estancó, observándose un fuerte impacto en el deterioro del valor de la moneda. Los lineamientos del Gobierno se presentaron a través de tres documentos: el manifiesto electoral "Mi compromiso con Venezuela", la estrategia de desarrollo (antecedente a la Enmienda n. 2 a la Constitución de 1961 y asumido también en el caso de la Carta Magna de 1999, sobre la presentación de los lineamientos del Plan de Desarrollo al Poder Legislativo) y el propio Plan Nacional a mediano plazo (GIORDANI, 1986). Este ejercicio de planificación se caracterizó por su alta complejidad al combinar diferentes horizontes temporales; en este marco, se realizaron estudios de prospectivas que permitieron elaborar, con el apoyo del ILPES, la "Estrategia de Desarrollo de Venezuela para los Años Ochenta", el Plan Nacional a mediano plazo, once planes sectoriales y nueve regionales y, adicionalmente, el Primer

Plan Operativo Anual de 1980 (GIORDANI, 1996).

En su aspecto educativo, los cinco proyectos básicos fueron la reestructuración del curriculum del sistema con criterios de integración intra e interniveles, modalidades y regímenes que contribuyen a mejorar la relación entre la educación y el trabajo productivo; la adecuación del sistema de planificación educativa a los requerimientos de desarrollo del país, con énfasis en el aparato productivo y la particularidades de cada región; la ampliación de la cobertura de los servicios educativos a partir del mejoramiento de la planta física y de los servicios socioeducativos de soporte a la permanencia de los estudiantes en el sistema; la adecuación y fortalecimiento de los programas de apoyo al sistema educativo, la modernización del sector educación a nivel técnico-docente y profesional, la reorganización del sector educación desde el punto de vista administrativo, así como la reforma del nivel de educación superior de carácter binario en aspectos relativos a la pertinencia, consistencia interna y externa y la cobertura infraestructural y programática del sector (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1986).

Posteriormente se instala la nueva administración de Carlos Andrés Pérez, gobierno que desde sus inicios se desarrolla debilitado por el estallido social conocido como Caracazo (27-2-1989), los golpes de estado del 04 de febrero y 27 de noviembre 1992; y finalmente abortado por la acusación y destitución del Presidente Carlos A. Pérez por la malversación de fondos de la partida secreta en 1993. En este marco histórico se formula el VIII Plan de la Nación,

conceptualizado como “El Gran Viraje” que debería dar el país para romper con la excesiva participación del Estado en la economía, bajo un enfoque petrolero-rentista, con a cambio de traspasar el rol protagónico al empresariado privado y al mercado. En este contexto el VIII Plan se plantea como objetivos el desarrollo de un sistema económico basado en la producción, la productividad y la iniciativa individual, la eliminación de las desigualdades económicas y la creación de una democracia moderna y eficiente (GIORDANI, 1996), en la cual el nuevo rol a ser asumido por el Estado se concentre en: la prestación eficiente de los servicios públicos, el desarrollo de la infraestructura y proyectos estratégicos, la promoción y regulación eficiente de la actividad privada, un rol concertador y participante en la toma de decisiones colectivas y la administración eficiente del presupuesto público (CORDIPLAN, 1989).

En el sector educativo el VIII Plan, postula la aplicación de una estrategia que solucione los problemas estructurales de cada nivel educativo como soporte a la propuesta de viraje del desarrollo económico social del país, previsto en el diagnóstico. Por ello, a nivel superior postula la articulación de los elementos del sistema binario que lo componen y el rediseño de los currícula acorde con la estrategia de desarrollo. En la educación media plantea la necesidad de reforzar la formación orientándola para el acceso al mercado de trabajo y a la educación superior. En la educación básica, ampliar y mejorar la formación técnica (7^a a 9^a Grado) y ampliar la cobertura a la población de bajos ingresos; acción

última también prevista para el nivel de pre-escolar (COORDIPLAN, 1989). Como puede verse los lineamientos propuestos para el desarrollo del sector educación asumen en gran medida la concepción de capital humano como eje del proceso planificador del sector, coherentemente con la concepción de rasgos neoliberales del plan donde el mercado operaría el ajuste para consolidar un aparato productivo eficiente capaz de dar respuesta a la competencia económica en un mundo de relaciones interdependientes.

A partir del 4 de febrero de 1992, se inicia entonces la segunda Administración de Caldera, quien surge a la arena política como el líder capaz de estabilizar el proceso político venezolano, con miras a restaurarle la legitimidad al régimen de la democracia representativa como respuesta a las aspiraciones de desarrollo de todos los sectores de la sociedad venezolana, donde es manifiesto “el rechazo a la ‘partidocracia’, el estatismo, centralismo, corrupción administrativa, pragmatismo, clientelismo, etc.” (KORNBLITH, 1998, p. 39).

Frente a esta realidad el IX Plan, denominado “Un Proyecto de País”, postula la necesidad de transformación de la sociedad venezolana para lograr construir una sociedad más integrada y justa, con condiciones de bienestar y posibilidades de educarse y desarrollarse para todos, en la cual se revierta la exclusión y se reduzca la pobreza, a través de una democracia mejor y más profundamente enraizada en el respeto y garantía de los derechos humanos, la negación de la corrupción y el imperio de la ética. Se estima que en este proyecto

de país será necesario transformar el Estado con el objeto de asegurar la consecución de la iniciativa propia, mayor participación de la sociedad civil, la seguridad de la vida, la lucha contra la corrupción y el acceso a la justicia, entre otros elementos básicos. Adicionalmente, se postula que la consecución de dicha sociedad exige del desarrollo de una economía productiva a través de un aparato productivo competitivo, innovador y moderno, cuyo factor fundamental es el sector privado, para poder así insertarse exitosamente en la economía global (CORDIPLAN, 1995a). En el plano educativo, el IX Plan de las Nación otorga a la educación un rol fundamental para poder llevar adelante el proyecto de país a construir, al establecer que “el futuro depende de la educación y de su eficiencia formadora de las nuevas generaciones” (CORDIPLAN, 1995b, p. 7); y por ello postula como las acciones estratégicas del quinquenio las siguientes: elevar la calidad del servicio educativo, a través de la transformación de las prácticas pedagógicas para lo cual se planteó la dignificación y dinamismo de la función docente, los proyectos pedagógicos de plantel, la mejora de la infraestructura y la dotación de los planteles; la mejora de la eficiencia de la gestión educativa, por intermedio de la generación del cambio institucional para lograr la modernización y fortalecimiento del sector, por intermedio del despliegue de un esfuerzo de descentralización – delegación y transferencia de competencias a las instancias de poder regional y local – y la reestructuración del nivel central del gobierno educativo; y salvaguardar la equidad en

relación con los sectores mayoritarios que acceden a la educación, a través del apoyo socio-económico a estudiantes de menores recursos y promover el crecimiento de niveles y modalidades del sistema en función de la justicia social y el modelo de crecimiento económico (CORDIPLAN, 1995a).

5 La Planificación Educativa en el Proceso de Refundación de la República planteado por la Administración Chávez

Frente a la crisis de legitimidad del sistema político y su imposibilidad de dar respuesta a las aspiraciones de bienestar de la sociedad, así como el estado de descomposición caracterizado por los problemas de corrupción, populismo y clientelismo, se abre la ansiedad de los sectores populares y ciertos sectores de la clase media por la posibilidad de un proceso de transformación del modelo político y socioeconómico venezolano, para poder lograr el bienestar de la mayoría. Esta insatisfacción es comprendida y canalizada por el proyecto político del Comandante Chávez, ganado las elecciones de diciembre de 1998 con abrumadora mayoría. Así se abre un proceso de cambio de la sociedad venezolana que tendrá como etapa preliminar el proceso de transformación del modelo político pactado por los partidos y los grupos de presión fundamentalmente económicos y otros agentes de la sociedad venezolana, una vez derrocada la dictadura en el llamado Pacto de Punto Fijo, a través de la decisión por referéndum de la redacción de una nueva Carta Magna, la elección de la Asamblea Constituyente para su elaboración y, final-

mente, la aprobación de la Constitución de República Bolivariana de Venezuela en el referéndum del 15 de diciembre de 1999, así como la relegitimación de los diferentes Poderes Públicos en las elecciones del año 2000.

Las grandes líneas de acción que pretende desarrollar el Gobierno de Hugo Chávez Frías, fueron delineadas en el Programa de Gobierno presentado con motivo del proceso comicial del 6 de diciembre de 1998 (CHÁVEZ FRÍAS, 1998). Se concibe dicho proceso como una dirección estratégica que debe orientar el proyecto de transición para la construcción de una nueva República, en el cual se contemplan cinco polos o ejes de acción fundamentales, a saber: 1) El equilibrio político a través del proceso constituyente con el objeto de transformar el marco político-jurídico vigente para dar paso a una auténtica democracia participativa; 2) La desconcentración territorial para el desarrollo sustentable; 3) El desarrollo humano para lograr el equilibrio social; 4) El equilibrio económico caracterizado por ser humanista, autogestionado y competitivo; y 5) La soberanía y mundialización, entendida como la inserción de Venezuela como un actor autónomo e independiente capaz de promover sus intereses nacionales en el concierto de las naciones.

Este plan de gobierno se traduce, para el año 2000 en los Lineamientos del Plan de Desarrollo Económico Social de la Nación 2001-2007 (MPYD, 2001). En su diagnóstico, dicho Plan señala que a partir de la instalación del gobierno del presidente Hugo Chávez Frías en 1999, y a todo lo largo de ese año y el 2000, a través del

desarrollo del proceso constituyente y la relegitimación de los poderes, se ha desarrollado una fase del desarrollo de Venezuela constituida por una etapa de transición hacia la revolución bolivariana, con el propósito de desplazar a las elites que dominaron el escenario político en las últimas décadas. De esta manera, a partir de la Constitución de 1999 fue posible, a su juicio, delinear un Proyecto Nacional en el cual se inserta un Estado categorizado como:

[...] democrático y social de Derecho y Justicia, que propugna la preeminencia de los derechos humanos, mediante su ordenamiento jurídico y su acción, para lograr una vida en libertad, justicia, igualdad, solidaridad y democracia con responsabilidad social. Un Estado que tiene como sus fines esenciales, la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar tales fines. (MPYD, 2001, p. 13).

En el plano educativo las grandes líneas de acción, se presentan dentro del marco del eje del equilibrio social orientado a la construcción de una sociedad justa, como elemento constituyente de la deuda social que el nuevo Estado honrar (CHÁVEZ FRÍAS, 1998). De manera específica estos lineamientos pueden resumirse en los aspectos siguientes:

Así, el Plan estableció que la educación debía ser abordada desde dos perspectivas en términos de la calidad que

debería tener. La primera de ellas se asocia con la calidad formal que debía tener la educación, entendida como “[...] la capacidad técnica y científica, con el desarrollo de capacidades de aprendizaje de contenidos y métodos de relevancia académica” (MPYD, 2001, p. 93). Mientras que la otra estaba constituida por la calidad política, al conceptualizarla como el:

[...] desarrollo y empoderamiento de los valores de democracia solidaria, participativa y protagónica que conllevan a la construcción de ciudadanía: capacidad de ser sujeto de acción social individual y colectiva, de organizarse de manera asociativa y cooperativa, cultivo de la identidad cultural, como sentido universal y criticidad práctica con aptitudes para conquistar y practicar sus derechos humanos. (MPYD, 2001, p. 93).

Con estos dos grandes objetivos como marco general el Plan, establece las políticas específicas que deberían orientar el desarrollo de la educación nacional (MPYD, 2001, p. 93-94, p. 108-111):

1. Garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo. En este sentido se prevé la acción conjunta de la familia y la sociedad con el Estado, con el objeto de lograr la igualdad de oportunidades en el acceso y la ejecución de programas socioeconómicos que permitan asegurar la permanencia de los educandos en el sistema, y romper con la inequidad social que le ha sido característica.
2. Extender la cobertura de la matrícula en los niveles y modalidades del sistema educativo, con especial atención en la educación preescolar, básica y diversificada y profesional, sobre todo en las zonas de población rural e indígena.
3. Mejorar la cobertura y calidad de la educación, para lo cual será indispensable una reforma curricular para alcanzar la pertinencia social de la formación a impartir, y fortalecer los programas y proyectos no convencionales de atención al niño preescolar y escolar.
4. Articular el sistema educativo y el sistema de producción de bienes y servicios, de manera de contribuir a elevar la eficiencia productiva, donde la reactivación de las Escuelas Técnicas Industriales y Agropecuarias jugarían un papel destacado.
5. Desarrollar la planta física y la dotación educativa en sus diferentes niveles y modalidades del sistema educativo, con miras a garantizar la calidad de la formación y la ampliación de la oferta educativa, en coherencia con una educación moderna y elevar su vinculación con las políticas públicas en las áreas deportiva y cultural. En este marco, jugarían una especial atención la construcción de nuevas plantas físicas, la adecuación de las Escuelas Bolivarianas (proyecto el cual se abordará posteriormente); y las nuevas aulas de preescolar, los planteles de educación técnica; y el establecimiento de sistemas de información de necesidades y de mantenimiento y conservación de la planta física y la dotación de recursos para los diferentes planteles.
6. Lograr el desarrollo del Sistema de Educación Superior caracterizado por la equidad y el aumento de la pertinencia social, siendo para ello necesario: mejorar el acceso a dichas instituciones y del desempeño estudiantil, su calidad y eficiencia; así como de su capacidad de

respuesta a las demandas de la sociedad y a los programas de desarrollo económico, social cultural y regional que se adelantan. Y en tal sentido, será requerido fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional para el sector y la promoción de una mayor interrelación del sector con las comunidades.

7. Atender de manera integral a los niños, niñas y jóvenes no escolarizados, para lo cual se implementarán como estrategias básicas: la ampliación de los programas a todos los estados del país, el incremento de la formación de maestros itinerantes de preescolares, la ampliación de los cursos de capacitación profesional, el desarrollo de programas en las zonas de difícil acceso; y el fortalecimiento de programas y apoyo de iniciativas de nivelación educativa para la población desertora y excluida de la red de atención social.

Ahora bien, cabe señalar que, en la práctica, las políticas educativas del gobierno son expresadas directamente a través del personal técnico y directivo del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, hoy Ministerio del Poder Popular para la Educación, así como por el propio Presidente Hugo Chávez en diversas alocuciones, denotando abiertamente su apreciación del modelo que debe asumir el Estado en la dirección de la educación nacional. Ello trajo consigo un alto nivel de conflictividad en los sectores educativos opositores, esencialmente vinculados a la educación privada y sectores gremiales con especial actuación de la educación católica, planteándose en el trasfondo, por una parte, la

defensa de dos concepciones contrapuestas: el Estado Docente vs. la Sociedad Educadora, en donde la primera posición defiende la postura de que en una sociedad, como la nuestra, dada la fragilidad de la familia venezolana y la distribución inequitativa del ingreso, debe prevalecer el interés de todos regulado a través de la acción del Estado. Mientras que para los defensores del enfoque de la Sociedad Educadora “...el Estado solo significa burocracia y sujeción a principios ajenos al bienestar de los ciudadanos” (ALBORNOZ, 2001, p. 105), donde a juicio del sector eclesiástico, debe ser la familia quien debe controlar el modelo educativo a través del cual se debe educar a los ciudadanos y que la posición contraria es una intervención en el principio de libertad de enseñanza (ALBORNOZ, 2001).

Es importante señalar que, en mayo de 1999, se difunde el Proyecto Educativo Nacional desarrollado por Carlos Lanz R., apoyado en un proceso de consulta entre un grupo de docentes de varias regiones del país, bajo la denominación de la Constituyente Educativa (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1999). Su diseño buscaba contribuir a la definición de la política educativa como soporte a la construcción de la nueva República, objetivo básico del proyecto político del Presidente Hugo Chávez. Ello, bajo la percepción de que el desarrollo de este Proyecto Educativo Nacional produciría “...una revolución cultural, política y social que conducirá hacia lo que califican como una ‘utopía posible’” (REY, 2001, p. 281). Este proyecto es percibido por sectores educativos no adeptos al Gobierno, como un esfuerzo de contenido ideológico

con el fin de transformar “el rol pedagógico de la escuela por el de difusora de una nueva cultura ‘revolucionaria” (CARVAJAL, 2002, p. 78).

Posteriormente, en octubre de 2000, se promulga el Decreto 1.011, el cual crea la figura de los Supervisores Itinerantes, generando respuestas de no aceptación entre diferentes actores del sector educativo, al considerar que los mismos “[...] podrían ser escogidos, sin trayectoria profesional previa o concurso alguno” (CARVAJAL, 2002, p. 81). Esta nueva figura administrativa es vista por cada actor de diferente manera. Por los sectores de la escuela privada como un mecanismo de intervención de sus establecimientos; y por lo tanto un exceso de injerencia del Estado. Desde la otra perspectiva, para los sectores de izquierda que defienden el modelo de Estado Docente, lo perciben como la creación de un instrumento que posibilitaba la supervisión de las escuelas privadas por parte del Estado (BRAVO Y UZCÁTEGUI, 2003). Por otra parte, cabe mencionar la controversia desarrollada en torno a los proyectos de la Ley Orgánica de Educación (PLOE). La solicitud insistente del propio Presidente a los parlamentarios oficialistas para que se sancionara una “Ley de Educación Revolucionaria”, la cual culminó con el desarrollo de un proyecto a nivel de la Comisión Parlamentaria de Educación; por el otro lado, integrantes de la Asociación Asamblea de Educación y otras organizaciones que agremiaban a los propietarios de institutos educativos y profesionales del sector formularon su propio proyecto de Ley. Así se inició un cierto

nivel de discusión sobre sus diferencias en los medios académicos, llegando al final entre ambos sectores a lograrse un acuerdo de un proyecto integrado que finalmente se aprueba en la Asamblea Nacional en primera discusión, el cual posteriormente es rechazado por el Presidente y se “mete en el congelador” hasta la fecha. Nuevamente, desde mediados del año 2003, se observa que la fijación de las líneas maestras de las estrategias a seguir el desarrollo del sector educación son establecidas con el liderazgo directo del propio Presidente Hugo Chávez F., bien sea en su Programa radio-televisivo “Aló Presidente” o en el conjunto de alocuciones o actos políticos específicos que se celebran.

En resumen, podemos señalar que el desarrollo de las políticas públicas en materia educativa se orienta más al abordaje del problema cuantitativo de la necesidad de mejorar la cobertura de la educación venezolana, a través de enfoques no convencionales distintos a aquellos que le son característicos al funcionamiento normal de los niveles y modalidades del sistema escolar venezolano. Más bien “[...] se vincula al hecho de ser una política que busca la incorporación de toda la población a la educación estatalmente sustentada, pero no propiamente a la escuela que tenemos, o por intermedio de ella [...]” (BRAVO, 2004, p. 2). Para ello se han desplegado unos proyectos educativos “...donde interviene la escuela que existe pero no son típicamente escolares” (BRAVO, 2004, p. 2), denominados “Misiones”, implementados a través de instituciones que según su naturaleza no tienen el rol de afrontar el reto de la

educación formal venezolana. Posiblemente la excepción a ello fue la creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela, cuyo esfuerzo inicial (2003) fue el ingreso de aproximadamente unos 2500 estudiantes de sectores populares, para la realización un Programa de Iniciación Universitaria (PIU), y la implantación posterior de varios programas de formación de pregrado.

Conclusiones

1. Podemos afirmar que la institucionalización del sistema de planificación en Venezuela y, en especial, de la planificación en el campo educativo, se inicia a partir del nacimiento de la democracia representativa en 1958, una vez caída la dictadura, caracterizándose además por servir de instrumento ideológico de control social. En este contexto, se creó CORDIPLAN como una oficina técnica para apoyar a la Presidencia y al Consejo de Ministros en la planificación del desarrollo social y económico de la nación. La planificación institucional nace entonces como una acción estatal de soporte al modelo de sustitución de importaciones y la búsqueda de la legitimidad del sistema de democracia representativa a partir de la instauración de un sistema político de conciliación de intereses lo que, a nuestro juicio, ha abarcado los cuatro primeros planes de la nación, los cuales se centraron en la búsqueda de opciones para el crecimiento escolar, así como en la formación de los recursos humanos requeridos por los aparatos económico y gubernamental.
2. Durante las diferentes gestiones de gobierno entre 1958 y 1998 la democratización de la educación y la modernización del sistema educativo y escolar ha sido una tendencia en el marco de las políticas y planes del Estado, como vehículo fundamental para legitimar de la democracia representativa, con sus crisis y altibajos, a través de la ampliación de la cobertura escolar y como respuesta a la necesidad de formación de los recursos humanos requeridos por el proceso económico, para lograr el reacomodo del país en su modelo de inserción en el sistema de la economía mundial desde 1958, que históricamente ha pasado por el modelo sustitutivo, el rediseño industrial y la globalización o mundialización económica. En tal sentido se han emprendido esfuerzos para reformar la educación, abordando áreas tales como: el rediseño del sistema escolar y sus currícula; la reestructuración del Ministerio de Educación, la regionalización y descentralización educativa; y la realización de proyectos para mejorar la equidad de acceso, la calidad de la educación, la dignificación de la labor docente y mejora de la práctica pedagógica, sin que ello haya permitido cumplir, en su totalidad, los principios de obligatoriedad, igualdad de oportunidades y gratuidad de la educación, como lo reflejan los niveles actuales de deserción y exclusión escolar. Sin embargo, estos esfuerzos no han permitido resolver de manera definitiva el problema de la exclusión escolar en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo.

3. Durante la gestión de gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías, el proceso de definición de políticas públicas y la implementación de la planificación en materia educativa, se orientó fundamentalmente hacia la democratización de la educación con el establecimiento de sistemas paralelos al sistema escolar para ofrecer oportunidades de estudio con miras a la ampliación de la cobertura lo cual, en la práctica, significa una progresiva desinstitucionalización del sistema escolar. Por otro lado, otra de las características fundamentales de la implementación de la política del sector, ha sido la dificultad de lograr consenso con los actores sociales que participan en el proceso educativo ya que la búsqueda de la gobernabilidad no ha sido el norte de esta gestión gubernamental. Por otro lado, a pesar de la formulación de los grandes lineamientos de desarrollo establecidos por los ministerios correspondientes en materia de planificación y educación, el espacio fundamental para la definición de políticas lo constituyen las distintas alocuciones, en particular su programa semanal radial-televisivo “Aló Presidente”, en las cuales el propio Presidente de la República define las grandes líneas y estrategias de acción.

Referências

ALBORNOZ, O. La reforma de la educación superior y la revolución bolivariana. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales - UCV, 2001.

BRAVO, J. L. La Educación Nacional: proceso, planificación y crisis, 1958-1987. 1992. Tesis (Doctoral para optar al título de Doctor en Ciencias del Desarrollo) – CENDES, Caracas.

_____. Una primera valoración de las Misiones educativas del Gobierno actual. Caracas: Escuela Educación UCV – Decanato de Postgrado de la UNESR. Mimeo, 2004.

BRAVO, J. L.; UZCÁTEGUI, R. A. Siglo XXI Educativo en Venezuela. Caracas: Editorial Cañón de Futuro, 2003. (Colección Memoria Educativa Venezolana, v. 4).

CHÁVEZ FRÍAS, H. La Propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela: Una Revolución Democrática. Venezuela, 1998. Mimeo.

CARVAJAL, L. El laberinto de Chávez. Venezuela: Grijalbo, 2002.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (CRBV). Gaceta Oficial n. 662 Extraordinario del 23 de enero de 1.961 República de Venezuela.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (CRBV). Gaceta Oficial n. 36.860 del 30 de diciembre de 1.999 de la República Bolivariana de Venezuela.

CORDIPLAN. Plan Cuatrienal 1963-1966. II Plan de la Nación. Caracas, 1963.

_____. Plan Cuatrienal 1965-1968. III Plan de la Nación. Caracas, 1965.

- _____. IV Plan de la Nación 1970-1974. Caracas, 1970.
- _____. V Plan de la Nación 1976-1980. Gaceta Oficial n. 1.860 Extraordinario, 11-03-1976. Caracas, 1976.
- _____. Venezuela. VI Plan de la Nación 1981-1985. Resumen. Caracas, 1981.
- _____. VIII Plan. El Gran Viraje. Lineamientos del VIII Plan de la Nación. Caracas, 1989.
- _____. Un Proyecto de País. Venezuela en Consenso. Documentos de IX Plan de la Nación. Caracas, 1995a.
- _____. Transformación de la Educación y el Conocimiento (Capítulo V del IX Plan de la Nación). Revista Análisis, Venezuela, v. 3, n. 2 y 3 (Segunda Etapa), 1995b.
- DECRETO n. 492 del 30-12-1958. Creación de CORDIPLAN. Gaceta Oficial n. 25.850 de la República de Venezuela.
- GIORDANI, J. Planificación, Ideología y Estado: El caso de Venezuela. Valencia – Venezuela: Vadell Hermanos Editores, 1986.
- _____. Cuatro décadas de planificación en Venezuela. ¿Justicia social vs. Retórica política. Cuadernos del CENDES, Caracas, año 13, n. 31, Segunda Época, Enero/Abril 1996.
- KORNBLITH, M. Venezuela en los noventa. Las crisis de la democracia. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela (UCV) – Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), 1998.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (ME). VII Plan de la Nación 1984-1988. Proyecto Estratégico n. 10: Acceso a la Educación y a la Cultura. Operaciones, Acciones y Sub-acciones. Caracas, 1986.
- _____. Proyecto Educativo Nacional. Versión preliminar de la Sistematización de las Propuestas Regionales. Caracas, 1999.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO – MPYD. Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Venezuela construye su camino en transición hacia la revolución bolivariana. Caracas, 2001.
- PEÑALVER, L. La revolución educativa 1974-1975. Caracas: Ministerio de Educación, 1975.
- REY, J. C. El futuro de la democracia en Venezuela. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas – UCV, 1998.
- _____. Estado, sociedad y educación en Venezuela. Observaciones sobre el nuevo Proyecto Educativo Nacional. Revista SIC, Caracas, LXIV (636), p. 280-288, 2001.

Recebido em 10 de janeiro de 2009.

Aprovado para publicação em 10 de março de 2009.