

Las políticas públicas, la educación y el bienestar social en Venezuela*

Ingrid Núñez**

Resumen

Con la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se definen importantes elementos representativos de la demanda de cambios en la relación Estado-Sociedad, que se manifiestan en el reconocimiento y trato constitucional que se otorgan a los derechos sociales y a la definición del modelo político, fundamentado en la construcción de una ciudadanía de contenido social. Estos cambios colocan el punto de reflexión en la definición y delimitación de la naturaleza, contenido y alcance de la política social, entendida en sus relaciones necesarias con la noción del bienestar social. El presente trabajo, asume el bienestar social desde la perspectiva de que en Venezuela este comprende todas las acciones que dentro del especial diseño constitucional enmarcan las relaciones Estado/Sociedad y se realizan para capacitar y preparar a los ciudadanos y lograr la necesaria tutela y garantía por parte del Estado; en el ejercicio de sus derechos sociales haciéndose especial énfasis en aquellas políticas diseñadas e implementadas en el área de educación. Esta delimitación temática responde al papel trascendental que el texto constitucional reconoce a la educación como instrumento fundamental para lograr los fines esenciales del Estado, entre los cuales destaca: "la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo"(Artículo 3 C.R.B.V 1999). Este trabajo, partiendo de una revisión documental, tiene como objetivo describir y analizar las características de las políticas educativas en Venezuela, y los indicadores oficiales de bienestar social, desde la promulgación de la Constitución de 1999 hasta el 2005, para concluir con algunas tendencias que se visualizan de conformidad con las particularidades del período analizado.

Palabras clave: Bienestar social, políticas educativas, educación, Venezuela.

* Ponencia presentada en el X Simposio Nacional de Ciencias Políticas.

** Magister Scientiarum en Ciencia Política, Cursante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad del Zulia, Licenciada en Ciencias Políticas, Abogado. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad del Zulia. Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público Dr. Humberto J. la Roche.
E-mail ingridknm79@hotmail.com

Public Policies, Education and Social Welfare in Venezuela

Abstract

With the promulgation of the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela in 1999, important elements representative of the demand for changes in the State-Society relationship were defined; they are demonstrated in the constitutional recognition and treatment bestowed on social rights and the definition of the political model, based on constructing citizenship with social content. These changes focus reflection on the definition and delimitation of the nature, content and scope of social policy, understood in its necessary relations with the notion of social well-being. This work assumes the social well-being concept from the perspective that, in Venezuela, this includes all actions that, within the special constitutional design, frame State/Society relationships and are carried out to train and prepare citizens and achieve the necessary tutelage and guarantee on the part of the State in the exercise of their social rights, emphasizing especially those policies designed and implemented in the area of education. This thematic delimitation responds to the transcendent role that the constitutional text recognizes for education as a fundamental instrument for achieving the State's essential ends, among which, "the promotion of prosperity and well-being of the people" (Article 3 C.R.B.V 1999) stands out. This work, beginning with a documentary review, has the objective of describing and analyzing the characteristics of educational policies in Venezuela and the official social well-being indicators, from the promulgation of the Constitution of 1999 until 2005; it concludes with some tendencies that are visualized according to the particularities of the period analyzed.

Key words: Social well-being, educational policies, education, Venezuela.

Introducción

En América Latina en general y en Venezuela, particularmente, durante las dos últimas décadas del siglo XX varias circunstancias colocaron la cuestión social en el centro de discusión acerca del tema del desarrollo: aumento sin precedentes de las familias en situación de pobreza; la crisis económica, política (institucional-representativa), que acompañó la puesta en práctica de los programas de ajuste estructural, entre otras.

Haciendo una apretada síntesis puede afirmarse que, la política social se convirtió en un espacio caracterizado por una tensión entre dos polos: el teórico-conceptual y el socio político.

En consecuencia, surgieron dos posturas básicas de asumir la definición y el alcance de las políticas sociales de los gobiernos, dependiendo de su naturaleza coyuntural o estructural.

De esto se derivan dos tipos o dos maneras, mejor dicho, de comprender lo que es la política social y hacia donde se encamina, a saber:

1. Conectar la política social con las fallas de la economía y de la política económica. Política social se relaciona con el concepto de bienestar social y, se sustenta en los programas por obtener dicho fin y, hace referencia a un compendio de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación ya existente y predeterminada, por tanto, posee carácter transitorio, residual y asistencial.

2. Se definen las políticas sociales a partir de su función principal: reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de recursos, servicios, oportunidades y capacidades, las cuales en definitiva están dirigidas a construir y conservar el capital social.

Las áreas que deben ser atendidas son: Salud, Educación, Asistencia Pública, Seguridad Social, Vivienda.

La política social de los 90's se define como focalizada/ compensatoria, en el sentido de que se minimizó la presencia de las funciones del Estado en lo social, dejando que la dinámica del mercado, mediante sus reglas propias, reglará y dirigiera el acceso a la riqueza, y en consecuencia al bienestar.

El papel del estado, es pues compensatorio, actúa mediante la provisión de subsidios canalizados a través de programas diversos a fin de paliar el impacto de los ajustes macroeconómicos.

Maingon sostiene que, en 1999 se plantea, con la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, un nuevo escenario, en el sentido de que "...en esta nueva Carta Magna están los lineamientos políticos, jurídicos, sociales e institucionales principales para iniciar la estructuración y construcción de un nuevo proyecto nacional..." (Maignon, 2004: 54).

A partir de la definición del sistema político, centrado en la relación democracia – participación, se amplían los derechos sociales, se incorporan nuevos actores, se redefine y dimensiona la función social del Estado garante de aquellos y se incorpora al orden constitucional el principio de la corresponsabilidad de las familias y de la sociedad.

Desde esta perspectiva, la cuestión social se conforma en parte significativamente especial en el Nuevo Orden Constitucional, de manera que, tres elementos caracterizan la acción social del Estado:

1. La construcción de una ciudadanía con contenido social cuyos fundamentos viene dados por:
 - Universalidad de los derechos sociales.
 - Reconocimiento de los sujetos de estos derechos sin ningún tipo de discriminación.
2. Búsqueda de la equidad como objetivo supremo del ordenamiento económico y social.
3. Rescate de lo público como espacio para el ejercicio de una verdadera democracia.

La promulgación de la CRBV (1999), significa la configuración dogmática del Estado Social de Derecho y de Justicia, fuertemente cimentado sobre una vocación proclive al bienestar social y cuyos fines se apuntalan en la educación como la vía idónea para la construcción de la ciudadanía, tal y como se explicará, mas adelante, en el presente trabajo.

Reconociendo la prolijidad de las aristas que puede abarcar el concepto de bienestar social, en atención al desarrollo de la línea de investigación que se ha venido ejecutando, se pretende describir y analizar las características de las políticas educativas en Venezuela, y algunos indicadores oficiales de bienestar social, desde la promulgación de la Constitución de 1999 hasta el 2005, para concluir con algunas tendencias que se visualizan de conformidad con el período analizado.

A tales efectos, se ha estructurado este documento en tres secciones, en las cuales se analizarán las dificultades de identificar y delimitar la noción de bienestar social, la educación como indicador de bienestar; los fundamentos constitucionales y legales del modelo educativo venezolano; se contrastarán algunos indicadores relativos al desempeño de dicho modelo, para concluir explanando algunas conclusiones finales y elaborando algunas tendencias al respecto.

1. Bienestar Social y Políticas Educativas

Se acepta sin mayores reservas la existencia de un conjunto de factores que participan en la conformación calidad de vida de una persona y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que se consideran dan lugar a la tranquilidad humana, es decir a un cierto grado de bienestar social, con fundamento a las categorías mencionadas, son indudables las dificultades de la observación directa de tal condición (bienestar social), además de su variabilidad en el tiempo y en el espacio, por una parte, y por la otra su elevada carga de subjetividad, aunque sea susceptible y posible correlacionarla con algunos indicadores objetivos de naturaleza económica.

Esta condición determina que se le clasifique en dos (2) categorías:

- Bienestar económico.
- Bienestar Subjetivo.

Se entiende por bienestar económico el resultado de medir la cantidad de bienes y servicios útiles disponibles para un individuo dentro de una economía determinada. Se emplea como unidad de cálculo, generalmente, el Producto Interno Bruto per cápita ó la esperanza de vida, por otro lado. Se reconoce como bienestar subjetivo, cualquier medida de la cantidad de bienestar que dicen o afirman tener las personas de un país. El indicador empleado suele expresarse en unidades felicidad o de percepción de felicidad individual.

Tanto la manera de medir objetivamente el bienestar social (PBI por lo general), como el carácter subjetivo (felicidad), son objeto de severas críticas. Al margen de estas consideraciones, lo cierto es que bienestar social e índice de crecimiento y/o desarrollo económico aparecen como factores interconectados, sin embargo, a los fines perseguidos en este trabajo es necesario identificar el sentido que se atribuirá la expresión "bienestar social", la cualidad atribuida al desarrollo económico y el papel que dentro de este proceso y bajo las particularidades del caso venezolano, se atribuye a la educación.

En efecto, se entenderá por bienestar social la condición alcanzada cuando los individuos, en una sociedad y período determinado ven atendidas sus necesidades fundamentales: salud, educación, vivienda y otras. Entre estas se concretara el análisis en el modelo educativo.

1.1. La noción de desarrollo

Es innegable que en las décadas de los años 80 y 90, como consecuencia, la aplicación del modelo neoliberal lejos de superarse las brechas económicas y sociales, se afianzaron los nexos de dependencia, la exclusión social y la explosividad política, lo cual conllevó a la desestimación de los criterios de inversión orientados a actividades no prioritarias para el programa de estabilización, situación que empeoró la crisis, puesto que la desestimación de los programas sociales torna más dificultosos el logro de los objetivos para la recuperación, debido a que los índices de pobreza se elevan, con el agravante de que en Venezuela estos niveles son muy altos para el período mencionado (Núñez, 2004).

La situación descrita abre la discusión sobre la cuestión de quién debe asumir los procesos de desarrollo, que según reflexión de Amartya citada en Muñoz (2001) sugiere que “no descansan únicamente en instituciones del Estado y/o del mercado sino en las llamadas organizaciones” según han demostrado las experiencias de Europa Occidental, Japón y Asia Oriental.

La problemática planteada se centra en establecer cómo deben comprenderse los procesos de desarrollo. Puede asumirse una interpretación de los mismos, “cruel” y de “sacrificios necesarios”, en la cual se justifican rasgos de autoritarismo, desigualdad social y reducción del gasto social (Muñoz, 2001). Frente a esta posición existe otra tendencia que recomienda que bienestar social, capacidad productiva y desarrollo deben estar en armonía, promovándose el consumo social (educación y salud) y minimizando las desigualdades sociales. En definitiva el punto medular es la intervención del Estado.

Esta teoría tiene sus orígenes en la década de los 60´ y se inscribió en esa oportunidad en la estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones (desarrollo hacia adentro). Actualmente el concepto de desarrollo endógeno ha adquirido particular relevancia como una postura principal para definir e interpretar los procesos de desarrollo local, confrontando a la dinámica globalizadora de la economía.

Esta circunstancia, es comprensible sí se asume una visión del desarrollo apartada de su simple significación económica (cuantitativamente) y, se le otorga por el contrario una significación o rostro humano (cualitativamente), de manera que termina concibiéndose el desarrollo

endogénicamente, como un proceso que opera dentro de un territorio determinado buscando transformar las condiciones del entorno con la finalidad de potenciar las capacidades de los seres humanos que integran un determinado grupo, en cuanto "... el desarrollo no lo hace nadie sino las personas en su individualidad y en su sociabilidad" (Boissier, 2004).

El concepto de desarrollo endógeno constituye una ruptura con los paradigmas clásicos del desarrollo, sustentado sobre los indicadores meramente economicistas. Conforman una reinterpretación orientada hacia una perspectiva humanística, en la cual se privilegia el sujeto y su entorno desde variables que superan lo meramente cuantitativo, imbricándose profundamente en lo social, lo ético y lo cultural. En consecuencia, el desarrollo endógeno, como proceso que supone una reconstrucción axiológica, en lo individual y en lo social, depende de mecanismos que persigan la introyección de valores, tales como la cooperación, la solidaridad y el bien común entre otros. Entre estos mecanismos la educación adquiere carácter medular y preponderante, constituyéndose "per se", en un importante indicador de la mejora de la calidad de vida y de bienestar de la población.

2. Aspectos constitucionales y legales de la Educación en Venezuela

El Estado venezolano a través de sus políticas públicas manifiesta como objetivo alcanzar la justicia social basada en la inclusión social, para disfrutar los derechos, disminuyendo las inequidades y priorizando necesidades sociales. Asimismo, lograr el bien común es un valor preeminente; los valores culturales, la interculturalidad, el deporte y recreación. Ética del trabajo, participación ciudadana, corresponsabilidad educativa, actualización y tecnología, identidad nacional y respeto a corrientes de pensamiento, las cuales son políticas emprendidas por el Estado en materia educativa.

En 1999, se aprueba por vía de referéndum de fecha 15 de diciembre de 1999 y según Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Número 36.860, de fecha 30 de diciembre de 1999, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En la dinámica que este cambio supone se requerían, la implantación de un nuevo orden constitucional, fue necesario introducir considerables modificaciones en el sistema educativo, propuesta que se aborda desde el cambio en la concepción de la relación individuo - sociedad. Se inició un debate de carácter académico, político, fi-

losófico sobre la naturaleza del individuo y de sus derechos en relación con el Estado, la comunidad y la cultura.

Lo anterior tiene sentido, si se toma en cuenta que el texto constitucional de 1999, desde su propio preámbulo y como característica de la refundación del Estado, además de la importancia del orden democrático, señala que el mismo es un “Estado de Justicia”, que debe procurar consolidar un conjunto de valores que en definitiva apuntalen y aseguren los derechos fundamentales del hombre entre los cuales destaca el de la educación, de justicia social y la garantía universal e indivisible de los derechos humanos. Este pronunciamiento del constituyente se desarrolla en las normas constitucionales referidas a Venezuela como un Estado democrático social y de justicia, que además deben propugnar valores superiores que aseguren el cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la preeminencia de los derechos humanos, es más, declara a la educación como un proceso fundamental para alcanzar los fines esenciales del Estado (Art. Nº 2 y 3 de C.R.B.V).

El proceso educativo se entiende como un derecho de los ciudadanos y un deber social que tiene la función de guiar, orientar, estimular a los alumnos para despertar su iniciativa, su capacidad y análisis, para que éste, logre el pleno desarrollo de la personalidad y se convierta en un ciudadano apto para la vida, tal como lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Todo ello, tomando en cuenta la preeminencia constitucional que se otorga a lo social, en cuanto dicho contenido informa la esencia misma del Estado, el cual concreta sus principios y fines mediante acciones que se hacen operativas mediante el diseño y puesta en práctica de políticas de distinta naturaleza, entre las cuales, posee especial trascendencia la cuestión educativa, considerada por el Constituyente como un instrumento fundamental para el logro de los fines esenciales del Estado (Arts. 2,3 y 4 C.R.B.V: 1999).

Esto representa un gran viraje en relación a la perspectiva de la Constitución de 1961, “la política social fue concebida como un conjunto, poco coherente, de acciones, programas y planes sectoriales e intersectoriales...”. “... bajo el paradigma que privilegia la noción de inversión social...”. El objetivo era proporcionar los recursos humanos necesarios para el funcionamiento de la economía...” (Maignon, 2004: 42). Por ello se encaminaban hacia las áreas de salud, vivienda, seguridad y educación.

Se admite que la preocupación de un ordenamiento jurídico-político que establezca, propicie y profundice la justicia social, traducida en un aseguramiento de los derechos civiles políticos ciudadanos, comporta sopesar el modelo de la relaciones entre la sociedad y el Estado, bajo unos parámetros diferentes a los propuestos por el liberalismo y, en consecuencia interpretar los derechos humanos fundamentales (políticos, económicos, sociales y culturales) partiendo de una perspectiva diferente y mediante un conjunto de principios en el orden constitucional, entre los que destaca la igualdad, la equidad, la libertad, la solidaridad y el respeto a la diversidad (Martínez, 2001).

Lo anterior, tiene aún más sentido, si se considera que en nuestras sociedades, (nos referimos particularmente a los pueblos latinoamericanos), la falta de educación es una manifestación de exclusión política que se suma a otras categorías de exclusión, como la social y la cultural. De cierto, mucho se ha discutido el hecho de que las dificultades de acceso a la educación, generan nuevas formas de estratificación ajenas a las estrictamente económicas y como tal, constituye un elemento más de cualquier análisis o estudio sobre la diferenciación social (Castaño, 2004).

En definitiva, lograr un orden justo en las constituciones que impregne a la educación, debe partir de una formulación estratégica básica que logre la equidad en las oportunidades y, que conduzcan a alcanzar un mejor ejercicio de la ciudadanía, con autonomía en la producción, consumo y transmisión del conocimiento (Flores Arévalo, 2005).

Estas consideraciones evidencian la necesidad de asumir la educación como proyecto de Estado, en el sentido de que constituye el soporte para la construcción del sistema democrático. En este sentido, dentro de las Líneas Generales del Plan Económico y Social de la Nación para el período 2001-2007, el segundo eje referido a lo social pretende alcanzar la justicia social basado en la estrategia de incorporación progresiva (inclusión), desarrollando como objetivos la garantía del disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa, disminuyendo progresivamente las inequidades sociales, priorizando la atención de las necesidades sociales y la descentralización.

El proyecto político contenido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela define a la política educativa como un derecho humano, y como un servicio público según lo contenido en los artículos, 139, 141, 143, 168 y 62. Así mismo, la política educativa también se halla

sustentada en los artículos 102, 103 y 104 confiriéndole un carácter de: Democrática, integral, gratuita (hasta el pregrado universitario), permanente, obligatoria, plural, contextualizada, intercultural y bilingüe (para los pueblos indígenas). Donde el uso de la lengua indígena es obligatoria hasta el segundo grado de educación básica. (Artículo 121), enseñanza obligatoria de la educación física y el deporte, con excepciones según la ley (Artículo 111); y educación ambiental obligatoria en educación formal y no formal (Artículo 107).

La Justicia social sería entonces alcanzada con la profundización de la base social democrática en todos los campos que le conciernen, como educación de calidad para todos, salud, vivienda y ambiente sano, acceso pleno a la cultura, universalización del deporte, atención especial para la población en pobreza extrema, recreación e información veraz y oportuna. Otra variante inmersa en la justicia social es la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad donde prevalece la acción comunitaria, para formular, ejecutar y evaluar políticas públicas y la rendición de cuentas, en materia educativa planteándose la incorporación de la comunidad en el proceso educativo para procurar la universalización y elevación de la calidad de la formación de los ciudadanos.

En el marco de la Constitución de 1999, las reformas educativas que se están implementando en Venezuela se mueven entre la universalización del conocimiento, la identidad cultural y la búsqueda de una mayor equidad social.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1999 se han promulgado distintos decretos y resoluciones¹ destinadas a regular todos los niveles de educación, abarcando la puesta en práctica de políticas educativas de cobertura nacional bajo la genérica denominación "Misiones". De todo lo anterior se deduce que el marco jurídico de la educación en Venezuela, se encuentra desarticulado por dos circunstancias:

1. Por su estructura jurídica.
2. Por la mora legislativa en la cual ha incurrido la Asamblea Nacional, en cuanto a la sanción de los anteproyectos de Reformas de la Ley

1 Decretos 1111 y 2444, entre otros.

Orgánica de Educación y la Ley de Universidades ó de Educación Superior².

Tal como se viene planteando, para el año 2000 Venezuela inicia a través de la implementación de la política pública del “Proyecto Educativo Nacional” una nueva política educativa fundada en la inclusión social, en la atención integral al educando³, y sobre todo en la transformación del currículo, de tal modo que las áreas de estudio se vinculen con la realidad y la problemática que experimentan los alumnos en su comunidad, en el país y en el mundo, todo ello se cimienta en una concepción educativa constructivista.

En torno a esto, se destaca el surgimiento de las misiones educativas Robinson y Ribas (Morales, 2005), con la finalidad de incluir dentro del sistema educativo a un sector de la población que por razones socioeconómicas se encontraba apartado del mismo, y las Escuelas Bolivarianas como modelo de institución que abarca no sólo el aspecto pedagógico sino también el relativo al suministro por parte del Estado de los elementos y condiciones que permitan el desarrollo eficiente del proceso de enseñanza aprendizaje (Revilla, 2005).

3. Consideraciones sobre las políticas educativas y su relación con el bienestar social. Período: 1999-2005

Por las consideraciones mencionadas en el número precedente, se imponía la necesidad de algunas reformas y la revisión de un conjunto de ideas, premisas y conceptos de la Política Social. La principal acción sería entonces revalorizar al Capital Humano y el Capital Social, con el objeto de que el país cuente con capacidades reales para superar la pobreza estructural y logre su desarrollo económico y social. Todo ello implica formar individuos psico-social y económicamente saludables, con educación y niveles de satisfacción de sus necesidades, lo que requiere la revisión del papel del Estado y de la Sociedad, la reposición o rearticulación de la institucionalidad y estratégicamente, privilegiar la participación de las expresio-

2 Decretos 1111 y 2444, entre otros.

3 Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 y al Plan Estratégico nacional.

nes organizadas de la sociedad civil y la ciudadanía mediante el desarrollo local, como el elemento clave de la sostenibilidad.

En los primeros años (1998-2000), se sostiene que el gobierno se dedicó a paliar las emergencias sociales y atender más a los pobres, sin que sus acciones, en este sentido, conformaran una política social integral, conforme se preconfigurará en el constructo constitucional (Maignon, 2004).

Las primeras acciones, la dispersión de las medidas, la aparición o revitalización de viejas formas clientelares condujeron a la formulación de la Agenda Social 2000.

Los elementos mediante los cuales se construye la ciudadanía social, mencionados con anterioridad, quedaron expresados en el Plan de la Nación 2001-2007. Entre las áreas estratégicas se incluyó al Proyecto Educativo Nacional, cuya orientación estaba signada por la construcción de una cultura de la participación y el protagonismo de los ciudadanos y a la solidaridad social expresada en la necesaria vinculación de los contenidos programáticos que integran el modelo educativo con la vida cotidiana y, en consecuencia con la búsqueda de la elevación del nivel de vida del pueblo.

Este plan tiene como instrumento fundamental las “escuelas bolivarianas”, e incluye las denominadas “misiones”, estrategia ésta que tiene como objetivos: democratizar la educación, proporcionando a la población acceso y participación a un sistema educativo sin exclusión y de calidad, que facilite su incorporación al trabajo productivo nacional.

En esta misma dirección se elaboraría el Plan Estratégico Social (PES, 2003), bajo la responsabilidad del Ministerio de la Salud y Desarrollo Social.

Asimismo, la Agenda Bolivariana de Coyuntura y Desarrollo Endógeno (2004) prioriza la destinación de recursos públicos al área educativa (infraestructura). El Proyecto Educativo Nacional fue formulado en los primeros seis meses del año 2001, esta propuesta desarrolla un conjunto de estrategias metodológicas a fin de darle la debida legitimidad sociocultural a las propuestas educativas desde la perspectiva regional de país, contó con la participación de los alumnos, docentes, representantes y comunidad en general. El proyecto se orienta a:

- Atender a las exigencias de la construcción de una nueva sociedad y de una nueva República es decir, a los requerimientos de una perspectiva humanista y cooperativa.

- Consolidar una cultura de la participación ciudadana y la solidaridad social. Por ello, la propuesta trasciende las paredes de la escuela, vinculándola a la vida comunitaria y a los medios de comunicación; se está planteando formar continuamente al ser humano en un conjunto de valores, habilidades y destrezas entre las que se puntualizan:
- El trabajo.
- La democracia.
- Las aptitudes cooperativas y de solidaridad.
- y la Formación en valores con conocimiento de nuestras raíces.

El Proyecto Educativo Nacional propone la defensa de la educación como un derecho humano esencial, siendo obligación del Estado, garantizar su gratuidad accesible a todos los venezolanos, en una perspectiva intercultural y de valorización de la diversidad étnica y lingüística. Todo ello en concordancia con la concepción del Estado docente, pero, mediante el contenido en función del contexto histórico que le enriquece articulando la democracia, la participación y la descentralización, esta última concebida como una manera de ampliar la democracia, acercando el poder a la población, mejorando la eficacia y la eficiencia en la gestión pública, lo cual se hace concreto en materia educativa en el contexto específico de la escuela comunitaria, concebido como un modelo de gestión autónoma que ha sido denominado gobierno escolar.

Además de lo señalado, pretende llevar a la práctica la democracia participativa y protagónica, lo que en el terreno educativo implica una nueva manera de asumir la elaboración, planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas en este campo, se establece la participación integral del pueblo en las decisiones, haciéndose operativa la participación que evita la confiscación o usurpación del ejercicio de la soberanía popular.

Postula como la importancia de elevar la calidad de la educación y de hacer pertinentes los aprendizajes, para lo cual es imprescindible la flexibilización del currículo, contextualizando y enriqueciendo los contenidos programáticos a partir de una perspectiva Inter y transdisciplinaria, por lo que se requiere como quinto enunciado la incorporación de un nuevo docente para impulsar nuevas estrategias formativas.

Por otro lado, propone brindar impulso a la reestructuración del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, con el objeto de desburocratizarlo, lo que obliga a optimizar el servicio eliminando los trámites exce-

sivos y la abundancia de recaudos para los procesos. Por ello, se hace obligatorio redefinirla, otorgándole un carácter eminentemente pedagógico, centrado en la animación cultural, el acompañamiento y la facilitación de los aprendizajes.

En definitiva, el Proyecto de Educación Nacional promueve otra concepción del espacio escolar y toda su infraestructura, lo que hace indispensable la construcción, mantenimiento y rehabilitación de construcciones pero, articulada en su entorno y concebida como un centro de producción de recursos para el aprendizaje y superando la tradicional visión de la tecnología educativa.

Como puede observarse, tanto los dispositivos constitucionales de 1999, como las políticas públicas articuladas, diseñadas y ejecutadas, responden a la configuración de un nuevo modelo de comprensión del derecho a la educación en Venezuela, fundamentalmente, cimentando en la concepción de una nueva responsabilidad social de la cual se derivan elementos como: Un modelo inclusivo al sistema educativo, sustentado en la intervención del Estado, pero, aunado a la corresponsabilidad de la sociedad, a la participación ciudadana en los distintos niveles de ejercicio del derecho a la educación, de forma tal, que la concepción de los principios y valores subyacentes contemplados en el Pacto Constitucional de 1999, se hagan efectivos mediante las políticas públicas, que deben implementarse en un marco que comprenda el proceso de globalización, pero que respete la identidad cultural y la búsqueda de una mayor equidad social.

4. Tendencias y perspectivas de las políticas educativas en Venezuela

Partiendo del análisis del proyecto regional de indicadores educativos, Chile (2003) UNESCO y la oficina regional de educación para América Latina y el Caribe, que asume la dificultad para construir un sistema de indicadores educativos para América Latina, tomando en cuenta las dispares características de los países que integran la región, reconocemos que la mejor categoría de indicadores son aquellos que estén más vinculados con los indicadores sociales.

En el marco del Proyecto Regional se ha hecho énfasis en la construcción de un modelo conceptual de indicadores en educación, llegando a la conclusión de que es posible construir una categoría de indicado-

res básicos de educación para América Latina, en este sentido, es posible identificar mediante una metodología participativa algunos indicadores ó categorías aplicables a la educación del amplio grupo de indicadores que se han podido identificar, como indicadores de educación un conjunto inicial que incluye:

- Contexto demográfico, social y económico para la educación y descripción general de los sistemas educativos.
- Recursos (Humanos y Financieros) en educación.
- Desempeño de los sistemas educativos (acceso, participación, eficiencia).
- Calidad de la educación (por incluir logros del estudiante).
- Impacto social de la educación (podría incluir relación con el mercado laboral, comportamiento cívico y otros).

Tomando en cuenta esta experiencia, para este trabajo y conforme a la posición asumida por la referida autora, se seleccionaron los siguientes indicadores:

- a) Pobreza total y extrema en Venezuela (1995-2004).
- b) Presupuesto del Gasto por sectores en proporción al PIB (1995-2005).
- c) Gasto Público Social y Gasto Público Total (1995-2004).
- d) Tasa de desempleo (1995-2005).
- e) Matrícula Estudiantil por nivel Educativo (1995-2003).
- f) Deserción Escolar (1995-2002).

En relación al contexto socio-económico tomando en cuenta la información relativa a los índices que relacionan pobreza total y pobreza extrema, desempleo y mano de obra ocupada en el sector informal en los períodos señalados anteriormente, y producto interno bruto per capita. Se observa, que los porcentajes correspondientes a pobreza extrema comienzan a disminuir en 1997 a 2001 considerablemente, y comienzan a incrementarse de manera sostenida del 2002 al 2004 sin que exista relación con el Producto Interno Bruto que según el PNUD, para el 2005 (con datos del 2003) era de 4.919 \$ y para el 2004 de 6.043 \$. Esta contradicción, refleja una distribución inequitativa del ingreso de la población venezolana. Por una parte, y responde en buena medida, a las particulares al conflicto que se vivió en Venezuela cuyas repercusiones se

extendieron más allá de los hechos políticos que se desviaron a un conflicto económico que afectó la economía venezolana.

En cuanto al volumen de gastos por sectores sociales, en proporción al PIB, el gasto social en su conjunto aumentó de 7.65 en 1995 a 12.30 en 2004, siendo que el sector educativo, es el sector que más aumentó en proporción a los demás gastos sociales. Experimentando un crecimiento importante y sostenido a partir del año 2000, coincidiendo este incremento con la implementación del PNE y de las misiones⁴.

Cuadro 1

Pobreza Total y Extrema en Venezuela.

Años	Nivel Hogares	
	Pobreza Total %	Pobreza Extrema %
1995	54,0	
1996	67,6	25,0
1997	51,9	ND
1998	46,5	19,1
1999	42,4	16,8
2000	41,0	15,8
2001	39,1	14,1
2002	45,1	18,8
2003	54,6	25,1
2004	60,1	28,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

4 El Gasto Público Social respecto al Gasto Público Total se incrementó de 38.1% en 1995 a 41.4% en el 2004. Fuente: ILDIS.

Cuadro 2

Presupuesto de gasto por sectores sociales Como porcentaje del Producto Interno Bruto Venezuela 1995-2004.

Años	Total Sectores Sociales	Educación
1995	7,65	3,30
1996	7,15	2,10
1997	9,54	3,50
1998	7,80	3,20
1999	8,96	3,87
2000	10,76	4,46
2001	11,86	4,70
2002	10,90	4,70
2003	11,80	4,50
2004	12,30	5,30

Fuente: Sistema Integrado de indicadores Sociales del Ministerio de desarrollo y Planificación.

Cuadro 3

Gasto Público Social como % del gasto Público Total. Venezuela 1995-2004.

Años	%
1995	38,1
1996	33,0
1997	38,8
1998	35,9
1999	38,5
2000	37,3
2001	38,4
2002	38,2
2003	39,0
2004	41,4

Fuente: ILDIS 2003: Informe Social 9, Venezuela, 2003.

En cuanto a la tasa de desempleo, se mantuvo estable entre (1995-1998), comenzando en 1999 a incrementarse y tiene su mayor repunte en los años 2002-2003, para luego comenzar a descender en un porcentaje casi igual al que existía en 1995, ratificando con esto, que en el período en el cual se eleva el desempleo es en los años 2002-2003.

Cuadro 4

Tasa de desempleo. Venezuela 1995-2005.

Años	% Tasa de Desempleo
1995	10,2
1996	11,8
1997	11,4
1998	11,2
1999	14,9
2000	13,9
2001	13,3
2002	16,6
2003	18,1
2004	15,3
Septiembre 2005	11,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

En cuanto, a la población empleada en el sector informal los años 1997 y 2005, existe un leve descenso, mientras que se observa un sustancial incremento que comprende el período 1999- 2004, guarda esto relación con los datos de desempleo para estos años.

Estos cuadros nos indican un país en el que el Producto Interno Bruto per capita estimado, de acuerdo con su cuantía, no refleja una economía estable, con una mejoría en la distribución de los ingresos. Por lo tanto, se confirma la tesis de que el Producto Interno Bruto presenta limitaciones en cuanto a indicador básico de bienestar social.

Cuadro 5

Población empleada en el sector Informal.

Años	%
1997	48,2
1998	49,2
1999	51,7
2000	52,8
2001	50,4
2002	50,0
2003	52,6
2004	51,2
2005	46,2

Fuente: Instituto nacional de Estadísticas.

Como puede observarse del análisis, el sistema educativo es una de las áreas en las cuales se evidencian mejorías durante el período en estudio, esto no solo queda demostrado por la cantidad de recursos invertidos sino que se expresan entre otras circunstancias al observar la matrícula estudiantil por nivel educativo y la tasa de deserción escolar, la matrícula estudiantil por nivel, pasó de un índice negativo de -0.1% (1995-1996) a un 2.5% (2002-2003), distribuida entre los distintos niveles educativos, si este incremento se relaciona a su vez con el gasto social en educación, podríamos establecer una premisa fundamental el carácter estructural de las políticas educativas en lo cual diferimos de la opinión de Maingon (2006), aun cuando reconoce que las misiones surgieron en el 2003 como una iniciativa para atender a los principales problemas sociales de los sectores populares, en un clima de fuerte confrontación y polarización política, por tanto, se expresan como “asistencialistas y focalizadas”.

No obstante, la opinión expresada por Maingon, admite que “...respecto a las décadas pasadas, en la práctica la instrumentación de las misiones sociales y su concepción imprimen cambios significativos en el estilo de atacar la pobreza, ya que están orientadas, por lo menos en lo que al discurso se refiere, a reestablecer los equilibrios sociales, incluir a los excluidos, generar capacidades y garantizar las oportunidades de acceso y ejercicio de los derechos sociales...” (Maingon, 2006: 72).

Cuadro 6

Matrícula estudiantil por nivel educativo. Venezuela 1995-2003 (%)

Años	Tasa de Crecimiento Matrícula	Educación Preescolar	Educación Básica	Media Diversificada y Profesional	Superior
1995-96	0,1	11,9	70,4	5,6	12,1
1996-97	4,1	12,1	70,0	6,2	11,7
1997-98	3,1	12,1	69,5	6,2	12,2
1998-99	-0,8	11,8	69,0	6,4	12,8
1999-00	4,1	12,3	68,5	6,5	12,6
2000-01	4,6	13,3	67,6	6,6	12,4
2001-02	4,2	13,3	67,4	7,0	12,3
2002-03	2,5	13,2	67,0	7,2	14,1

Fuente: ILDIS 2004, Informe Social 9, Venezuela 2003.

Para finalizar es conveniente traer a colación los resultados, reflejados en el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), coloca a Venezuela en el puesto 72 en desarrollo humano, de un total de 177, con lo que subió tres posiciones respecto al 2005. Los resultados de los cuadros anteriores parecieran confirmar los datos que se expresan en los índices internacionales que miden el desarrollo humano, en cierta medida, la visión que impregna el sector educativo y a las políticas diseñadas para este sector han contribuido en cierta forma al posicionamiento de Venezuela en los citados índices, que en definitiva son una unidad de medición en relación a los indicadores de bienestar social.

Cuadro 7

Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Venezuela, 1998-2005.

Año	Esperanza de Vida	Componente Esperanza de Vida	Tasa Alfabetismo	Tasa Matrícula Combinada	Componente Logro Educativo	Ingreso US\$ PPA	Componente Ingreso US\$ PPA	Índice de Desarrollo Humano
1998	72,8	0,7967	90,90	60,12	0,8064	2,647	0,4720	0,6917
1999	72,94	0,7990	90,90	63,38	0,8173	3,284	0,5947	0,7370
2000	73,34	0,8057	90,90	64,12	0,8197	3,457	0,6282	0,7512
2001	73,53	0,8088	93,60	67,25	0,8482	3,735	0,6818	0,7796
2002	73,72	0,8120	93,60	69,06	0,8542	3,544	0,6449	0,7704
2003	72,98	0,7997	93,60	70,61	0,8594	3,495	0,6355	0,7648
2004	73,18	0,8030	95,00	75,00	0,8833	3,924	0,7183	0,8015
2005	73,43	0,8072	95,00	75,00	0,8833	4,102	0,7526	0,8144

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Conclusiones

1. La Promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, prescribe la construcción de un nuevo modelo de Estado, en el cual se privilegie el contenido y los fines sociales en el accionar del aparato público. Adicionalmente se postula una nueva postura epistémico de la educación, como eje fundamental en la concreción de los fines propios del Estado Venezolano.

2. En virtud de esta orientación hacia lo social resulta altamente pertinente reflexionar sobre los elementos constructivos del bienestar social. Este análisis nos coloca ante las dificultades, que por su naturaleza, nos plantea la conceptualización del bienestar social, bien utilizando indicadores cuantitativos o cualitativos, pero además, nos enfrenta al hecho de que al poseer un carácter difuso y al expresarse en distintos modos y/o niveles, se pierda la especificidad requerida desde el punto de vista científico. En virtud de lo anterior, sin dejar de reconocer otros aspectos en los cuales el bienestar puede manifestarse, se ha escogido a la educación como expresión de tal condición y se asume una perspectiva clásica del sentido de la democracia, fundamentada en el principio de la solidaridad para el logro del bien común, concepción que está estipulada en el modelo de Estado previsto en la CRBV 1999.

3. Como puede observarse, tanto los dispositivos constitucionales de 1999, como las políticas públicas articuladas, diseñadas y ejecutadas, responden a la configuración de un nuevo modelo de comprensión del derecho a la educación en Venezuela, fundamentalmente, cimentando en la concepción de una nueva responsabilidad social de la cual se derivan elementos como: Un modelo inclusivo al sistema educativo, sustentado en la intervención del Estado, pero, aunado a la corresponsabilidad de la sociedad, a la participación ciudadana en los distintos niveles de ejercicio del derecho a la educación, de forma tal, que la concepción de los principios y valores subyacentes contemplados en el Pacto Constitucional de 1999, se hagan efectivos mediante las políticas públicas, que deben implementarse en un marco que comprenda el proceso de globalización, pero que respete la identidad cultural y la búsqueda de una mayor equidad social.

4. El análisis realizado permitió verificar, que en efecto, los indicadores, marcadamente económicos, no son susceptibles para dar respuesta a la interrogante sobre si se está construyendo bienestar social o no, en Venezuela en el período considerado. Se estima que la variabilidad del PIB per cápita, de la tasa de empleo y de la informalidad, se vio afectada por la inestabilidad política de los años 2002- 2003, aunque se observa una tendencia en el mejoramiento de dichos índices.

5. Asimismo, se observa un incremento sostenido en el gasto social total y dentro de este rubro, particularmente en lo que respecta a la representación del gasto, por sectores, destaca la proporción que de éste se asegra al gasto educativo, a partir del año 2000, el cual se manifiesta, entre otros aspectos en un aumento de la matrícula y en una disminución de la deserción.

6. Por otro lado, destaca la continuidad en la instrumentación de las políticas educativas, las cuales se soportan sobre esa asignación sostenida y creciente, de fondos presupuestarios para ejecutarlas, lo cual se refleja en mejor índices, nacionales e internacionales, relacionados a la medición de bienestar.

7. Algunas circunstancias derivadas de las políticas públicas educativas, diseñadas e implementadas, tales como: mayor oferta educativa, aumento de matrícula, disminución en la deserción escolar, diversificación de las áreas educativas ofertadas, pueden configurarse en factores para que, a

mediano plazo, dado que se supone la construcción de capital humano, los indicadores de bienestar social mejoren (mayor calidad de vida).

8. Un aspecto que debe considerarse en términos de inversión pública, es el diseño de un modelo de financiamiento, que de suscitarse una caída en los ingresos públicos, derivada de la reducción de los precios del petróleo, permita la continuidad de las políticas sociales, inclusive en el área educativa; a fin de garantizar los efectos positivos hacia la sociedad.

9. Continua siendo un factor limitante, no sólo en el desempeño del sector educativo, sino también a nivel del análisis teórico la mora en el desarrollo legislativo de los principios constitucionales establecidos para la educación.

10. No obstante, la consagración constitucional de un nuevo modelo de acción estatal, el predominio de lo social, la atribución privilegiada de la educación en cuanto al cumplimiento de los fines del Estado, constituyen factores consustanciados con la construcción de ciudadanía, con el empoderamiento de los individuos y su participación en los asuntos públicos y en la elevación de su calidad de vida, en definitiva en el acercamiento a la construcción de un nuevo modelo político que fortalezca la concreción de mayor y mejor ejercicio democrático.

Referencias bibliográficas

- BOISSER, Sergio (2004). **Desarrollo Endógeno: ¿Para qué?, ¿Para quién?**. Universidad Católica de Chile.
- CASTAÑO, Gonzalo (2004). "Max Weber y la Educación". En: **Espacio Abierto**. Cuaderno Venezolano de Sociología. Volumen 12 N° 3. Julio-Septiembre. Maracaibo-Venezuela. pp. 395-404.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (Copro, 1988). **La Reforma del Estado**. Proyecto de Reforma del Estado. Vol I. Caracas, (Venezuela). pp. 437.
- FLORES Arévalo, Wilmer (2005). **Referentes filosóficos, teóricos y prácticos relacionados en la municipalización de la Educación Superior en Venezuela**. Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV). Ediciones Empresa Universitaria. Menry Fernández. Caracas- Venezuela. pp. 35-38.
- HAMILTON, Clive (2006). **El Fetiche del crecimiento**. Editorial Laetoli. España.

- MARTINEZ, Luz María (2001). "Las representaciones sociales en el Discurso Político Venezolano". Trabajo Especial de Grado, Doctorado en Ciencia Política. Universidad del Zulia. Maracaibo.
- MAINGON, Thais (2004). "Política Social en Venezuela: 1999-2003". En **Cuadernos del Cendes** Número 55. Caracas. Venezuela.
- (2006). "Caracterización de las estrategias de la lecha contra la pobreza. Venezuela 1995-2005", En **Fermentum**, Número 45. Mérida Venezuela.
- MORALES, Eduvigis (2005). **La Municipalización de la Educación Superior en la República Bolivariana de Venezuela**. En: V coloquio de Historia Municipal. Caracas- Venezuela.
- MUÑOZ, Omar (2001). **Globalización y Desarrollo Económico local**. Caso Municipio Federación. Estado Falcón. FCES-LUZ, Venezuela.
- NUÑEZ Ingrid (2004). "Trabajo de grado para optar al título de Magíster Scientiarum en Ciencia Política. Universidad del Zulia. División de Postgrado de la Facultad de ciencias Jurídicas y Políticas.
- NÚÑEZ, Ingrid (2004). **Efectos de las políticas sociales ejecutadas en Venezuela período 1960- 1999**. (mimeo) Maracaibo, Venezuela.
- REVILLA MADRID, Ingrid (2005). Política educativa y ética fines y medios. En **Cuestiones Políticas** N° 35. IEPDP-FC.JP-LUZ. pp. 11-30.

Textos Legales

- Ley Orgánica de Educación. Gaceta Oficial Número 2.635, del 28 de julio de 1980.
- Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación. Gaceta Oficial Número 36.787, del 15 de septiembre de 1999.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial número 36. 860. de fecha 30 de diciembre de 1999.
- Currículo Básico Nacional. Programa de Estudio de la I y II Etapa de Educación Básica. Octubre de 1997.
- Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007.
- <http://es.wikipedia.org/wiki/bienestar>