

Capítulo 3

El déficit de la educación en Venezuela	143
Las causas del fracaso escolar. Más allá de la pobreza	144
1. Factores escolares:	150
2. Factores de aula:	151
3. Factores asociados al personal docente:	151
Las causas del problema: ¿factores externos o internos?	154
Políticas educativas	156
Políticas urgentes en un contexto de logros tangibles	158
Medidas de corto plazo	159
Medidas de mediano plazo	162
Medidas de largo plazo.	162
La reforma estructural de la educación	165
Comentario final	168



Educación para superar la pobreza y alcanzar la equidad

Mariano Herrera
Luis Pedro España N.

La educación, el acceso y la permanencia, así como su calidad, es reconocida internacionalmente como una de las herramientas más eficientes e indispensables para alcanzar las metas de desarrollo humano y lograr la superación de la pobreza.

Venezuela no es la excepción. Riutort (2000 y 2003) ha señalado que, para nuestro caso, entre los factores asociados más comunes a las características de las personas pobres está, en primer lugar, el bajo número de años de escolaridad. La fuerte asociación entre pobreza y baja escolaridad sólo se asemeja a la que existe entre bajos ingresos e informalidad laboral.

Mientras más pobre es la persona, menos años de escolaridad ha alcanzado. Los menos o no pobres, en cambio, han alcanzado un número de años de estudio mucho mayor al promedio de años de escolaridad por habitante que caracteriza a Venezuela, es decir, por encima de ocho años de escuela.

Existe una diferencia de acceso y de éxito escolar (o culminación escolar) entre los distintos sectores sociales. Los de mayores recursos alcanzan altos niveles de escolaridad, mientras los de menores recursos logran a lo sumo cinco años de estudio aprobados. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la escolaridad promedio en Venezuela es de 8,4 años por habitante, pero el promedio de años de estudio del 20% más pobre es de 5,6.

Por tal razón, es necesario darle prioridad a la cobertura y retención en preescolar y las dos primeras etapas de Educación Básica (1° a 6°) grado y, adicionalmente, asegurar una mejor transición hacia los grados en los que hay más repitencia que son primero y séptimo grados de primaria.

El problema de la educación venezolana es, pues, esencialmente la equidad. Los problemas de equidad son, a su vez, el resultado de dos factores esenciales. El primero, es el del déficit de cobertura. Esto es esencialmente válido para el nivel de preescolar y la educación media. El

segundo factor que explica la inequidad es el problema de la calidad de la educación. Entendiendo por calidad los procesos educativos que permiten a todos los alumnos alcanzar el éxito escolar (visto en número de años de estudio), independientemente de su origen socio-económico y del tipo de plantel al que asisten, el medio en el que viven o el estado al que pertenecen. Lógicamente, equidad y calidad no van desasociadas, con toda seguridad, y como veremos más adelante, los niños y jóvenes de los estratos de ingresos más bajos no sólo completan pocos años de escolaridad sino que, además, estos años son de peor calidad que los que completan los de los estratos superiores. Una educación de peor calidad es un factor que explica la repitencia primero y, finalmente, la deserción o expulsión del sistema escolar.

Como dijimos, la cobertura afecta esencialmente al nivel de preescolar y al nivel de Educación Media. La Educación Básica en sus dos primeras etapas (de primero a sexto grados) presenta niveles aceptables de cobertura, aunque no óptimos, dado que aproximadamente unos 140.000 niños entre 7 y 12 años no asisten a la escuela, es decir un 5%.¹

Pero la razón por la cual la cobertura no abarca la totalidad de los niños y jóvenes en edad escolar no es la misma para todos los niveles educativos.

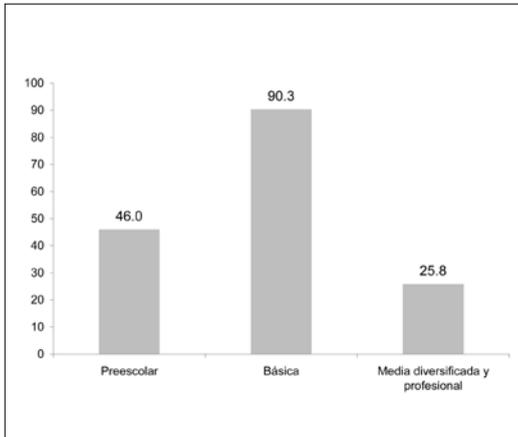
Es evidente que para muchas familias venezolanas, existen obstáculos comunes para enviar a sus hijos para la escuela. Para los más pobres, el costo de enviar a uno o más hijos a preescolar pasa por cubrir los gastos de al menos una comida al día fuera de casa, así como gastos de transporte y un mínimo en prendas de vestir. Es decir, que aun para los casos de niños y niñas que están inscritos en preescolar, o en algún plantel de Educación Básica o de Educación Media de carácter oficial y, por lo tanto, sin costo de matrícula ni mensualidad, ello no garantiza que todos los costos de enviar a un hijo o a una hija a la escuela estén cubiertos.

Al gasto familiar invertido en enviar a los hijos a la escuela, hay que añadir que, conforme se avanza en ella, igualmente el costo de oportunidad de los muchachos va creciendo (especialmente en los varones para los primeros años de la adolescencia, comparado con las mujeres), incrementando la probabilidad de abandonar la escuela.

Es por ello que, además del tema de cobertura escolar, es decir del problema de la existencia o no de planteles oficiales accesibles a los más pobres, es necesario que la igualdad de oportunidades incluya gastos indirectos que la población afronta para enviar a los niños a la escuela.

Los programas sociales incluyentes están destinados a garantizar las igualdades de oportunidades de acceso a la escuela y abarcan programas

¹ INE, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.



Tasa neta de escolaridad por nivel.
Año 2002

alimentarios, programas de transporte estudiantil subsidiado, programas de útiles escolares y programas de salud escolar, como mínimo.

Por lo anterior, las políticas de protección social dirigidas a mantener a los niños y jóvenes en la escuela son de crucial importancia para lograr que la escuela pueda cumplir su labor de inclusión y oportunidad para salir de la pobreza.

Estos programas de inclusión social son el tema del capítulo de protección social. Nosotros, en este capítulo, nos centraremos en los programas **específicamente educativos** para solucionar los problemas de calidad y equidad que afectan al sistema educativo venezolano.

EL DÉFICIT DE LA EDUCACIÓN EN VENEZUELA

La cobertura del preescolar es baja por un problema esencialmente de déficit severo en número de planteles, aulas y docentes.

Pero el déficit de cobertura de la tercera etapa de Educación Básica (de 7° a 9° grados) y de Educación Media se explica, adicionalmente, por razones de calidad o de ineficacia del sistema. Para estas etapas, si no se atienden los problemas de calidad que va arrastrando el sistema, las aulas por sí solas no lograrán que los jóvenes abandonen la escuela antes de tiempo.

Los gráficos de la página siguiente permiten observar el comportamiento de una cohorte inscrita en primer grado en el año 2003.

Como puede verse, el total de inscritos en primer grado el año 1993 disminuye progresivamente de año en año hasta que al llegar a noveno grado (en el año 2001) apenas se inscribe el 50% de los que iniciaron juntos el primer grado.

Hay que considerar que las cifras se refieren a la matrícula total, con lo cual, en cada grado, se incluyen repitientes del año anterior. Esto distorsiona el seguimiento de una cohorte, dado que en cada grado se incluyen los inscritos un año antes y, por lo tanto, hay mezcla de cohortes. Pero aun con esta limitación metodológica, el gráfico permite ilustrar la ineficacia escolar de nuestro sistema educativo.

Un segundo enfoque es observar las tasas de asistencia escolar por edades.

El gráfico *déficit de asistencia por edades* muestra el déficit de atención del sistema educativo por edades. Como vemos, a partir de los 14 años de edad empieza a aumentar la proporción de niños y jóvenes que no asisten a ningún centro educativo. Igualmente, vemos que para los menores de seis años el déficit es considerable.

El gráfico *porcentaje de matrícula de Educación Básica con relación a población en edad escolar*, muestra la comparación entre la matrícula de Educación Básica y la población total por edades. Aquí puede observarse cómo la declinación de la capacidad de la escuela para retener en su seno aumenta en la medida en que avanza la edad de la población escolar.

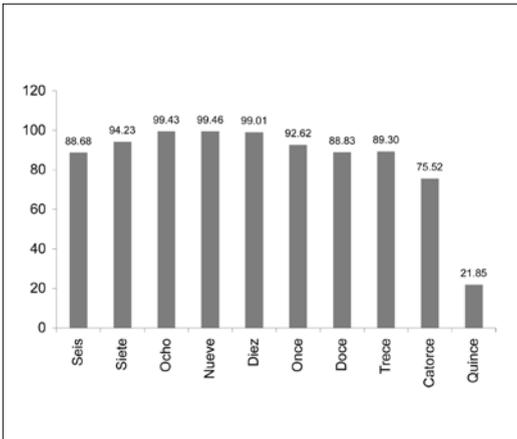
¿Cuáles son las probables causas del fracaso de la escuela producto de no retener a los alumnos en edad escolar hasta los niveles esperados?

Ya se explicó, al inicio de este capítulo, el rol fundamental de los programas sociales incluyentes para atacar las causas sociales y económicas que se asocian al abandono prematuro de los alumnos pero, además de las causas socioeconómicas que pueden ser atendidas desde estos programas o desde el mejoramiento de las condiciones económicas de las familias, hay causas propiamente pedagógicas que pertenecen a la dinámica escolar. De ellas nos ocuparemos de inmediato.

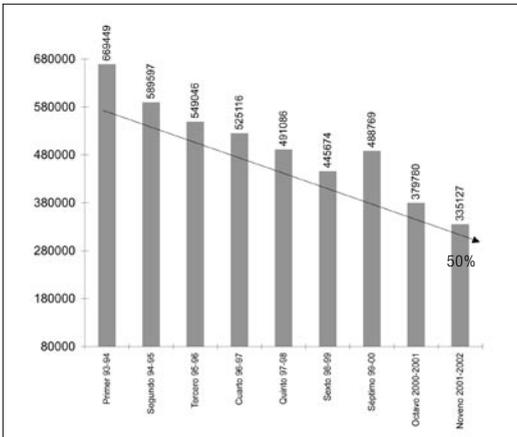
LAS CAUSAS DEL FRACASO ESCOLAR. MÁS ALLÁ DE LA POBREZA

En primer lugar, es importante señalar que existe una importante relación entre abandono escolar y repitencia. Casi 90% de quienes abandonan la escuela antes de finalizar la escolaridad obligatoria antes de los 15 años, fueron repitientes. Es decir, que existe una relación que permite asociar repitencia y exclusión escolar precoz. Por tal razón, es importante prevenir la repitencia desde todas y cada una de las escuelas, a fin de atenuar una de las causas escolares del fracaso en la escuela.

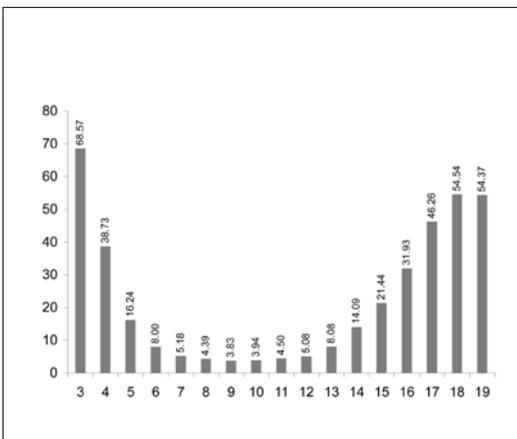
Para actuar sobre esta variable debemos observar en qué grados la repitencia es mayor. El gráfico *tasa de repitencia* permite observar los datos al respecto.



Cohorte 2003.
Alumnos inscritos por edad



Matrícula por edad



Déficit de asistencia por edades
% de no asistencia

Según este gráfico, la tasa promedio de repitencia de primero a noveno grados es de 8,60%, mientras la de primero es de 12,19% y la de séptimo de 13,73%. Es allí, en los inicios de estas etapas cruciales del proceso educativo (primer y tercer nivel de educación básica), donde se causan los mayores problemas de prosecución y tienen lugar los altos índices de repitencia.

La repitencia por etapas indica también que el problema se concentra en primero y séptimo grados. La tasa promedio de repitencia para las dos primeras etapas de Educación Básica que abarcan de primero a sexto grados son inferiores a la tasa promedio de repitencia de todo el nivel (7,15% contra 8,6%). Mientras que la de la tercera etapa (7° a 9° grados) es superior al promedio y muy superior a la tasa de repitencia de las dos etapas anteriores. Pero, a su vez, vemos que primero y séptimo grados presentan tasas de repitencia superiores a todos los grados y a los promedios de las dos etapas antes expuestas.

Repitencia por etapas	Grados	%
	1° a 6°	7,14
	7° a 9°	11,13

La tendencia de los niveles de repitencia en los últimos 10 años, de primero y séptimo grados, es la información que se presenta en el próximo gráfico. Si bien la curva muestra una tendencia leve hacia la disminución de las tasas de repitencia, el séptimo grado mantiene unas tasas sin mayores variaciones, es decir, si bien la tendencia de la repitencia en primero es a disminuir la de séptimo es a mantenerse constante. Que la tasa de repitencia en séptimo se mantenga estable significa que, en términos absolutos, cada vez se expulsan más jóvenes producto del envejecimiento de la población. La matrícula de séptimo cada vez será mayor.

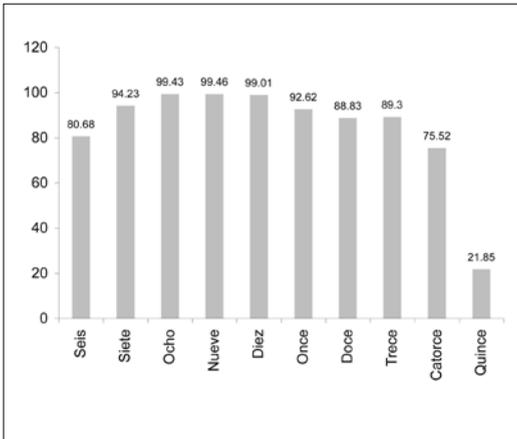
Ahora bien, cabe preguntarse, ¿a qué se deben estas altas tasas de repitencia? ¿Cuáles son los factores educativos que explican el fracaso escolar que se expresa a través de este indicador?

Observando los resultados de rendimiento escolar es posible intentar una explicación.

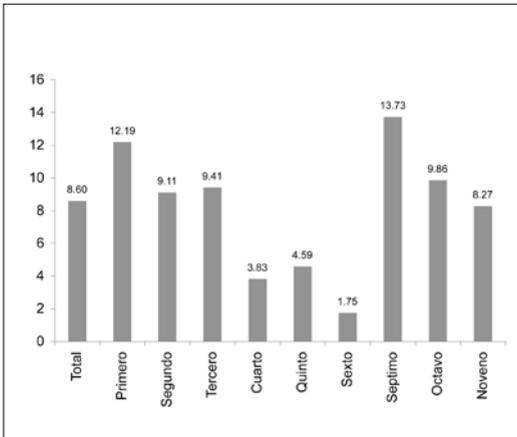
Los determinantes o variables que inciden sobre el rendimiento estudiantil se llaman “factores de eficacia escolar”, y ellos han sido objeto de innumerables estudios que aportan evidencias acerca de las condiciones para una mejora del rendimiento escolar en las escuelas.

El problema educativo de exclusión se agrava en los jóvenes

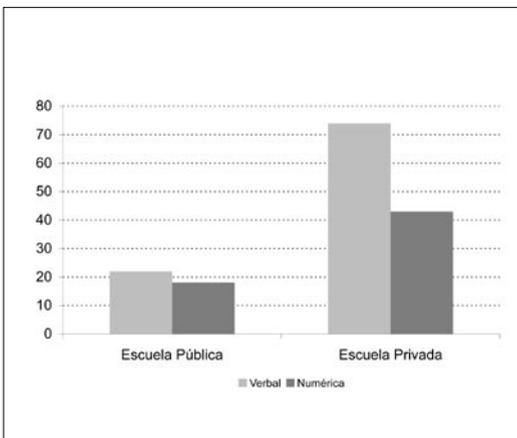
En la actualidad (2006) se calcula que tienen edad para cursar la educación media 2,7 millones de jóvenes. De ellos, efectivamente lo hacen 1,3 millones, es decir, tenemos un déficit de más de la mitad. Por grados de estudio, el déficit es aún mayor. Que hoy estudien bachillerato la mitad de los que tienen edad para ello no significa que se graduarán de bachilleres. La biología, el inglés o la matemática de 7mo grado se encargará de convertir en repitentes y, después en desertores, al grueso del millón de muchachos que van a la escuela hoy.



Porcentaje de matrícula de Educación Básica con relación a población en edad escolar



Tasa de repetición por grado
Año escolar 2001 - 2002



Pruebas de rendimiento escolar, 2005
Fuente: CICE, 2005.

Las razones del fracaso escolar, cuando no las barreras a ingresar a la educación media, son pedagógicas, económicas, institucionales, de género, psicológicas y culturales. Económicas por el costo de las familias y el de oportunidad para los jóvenes, especialmente los varones. Pedagógicas, por los severos cambios curriculares y de método que hacen de la transición de sexto a séptimo un salto difícil de superar (de un solo maestro a siete, de una evaluación cualitativa y difusa a una cuantitativa y específica, entre otros). Culturales por los tipos de crianza diferenciados entre niños y niñas, los cuales probablemente están perjudicando más a los niños que a las niñas, dado los patrones menos exigentes y hasta complacientes de cierta educación materna afectada por el machismo. Psicológicos, dada la entrada en la pubertad y los estilos de comportamiento diferenciado entre jóvenes y su relación con los estudios.

Si nos referimos a las causas institucionales y las relacionadas con la infraestructura escolar, podemos decir que en Venezuela hay 25.518 planteles. De ellos, 4.267 tienen aulas de 7mo a 9no grado. Por su parte, los planteles que además tienen aulas del ciclo diversificado y profesional son 3.362. Dicho en proporciones, para que se entienda mejor, de cada 100 planteles sólo 17 tienen 7mo grado y de los 17 planteles 13 tienen aulas para terminar el bachillerato. Es decir, "sólo 13 escuelas de cada 100 puede graduar bachilleres en nuestro país".

Sin embargo, los "puestos físicos" no son la única variable del fracaso escolar o de que no se continúen los estudios de tercer nivel de básica y media diversificada. El déficit es tan enorme que este punto debe ser considerado como uno de los básicos para atender lo que será -cuando ya no es- el principal problema educativo del país: la inserción y mantenimiento de los jóvenes en la escuela.

Esa evidencia nacional e internacional, pues, ya posee suficiente trayectoria como para indicar cuáles son los factores que inciden en la mejora escolar y en la eficacia de la escuela.

En efecto, existe una línea de investigación sobre Eficacia Escolar conformada por los estudios empíricos que tienen por objeto la estimación de la magnitud de los efectos escolares y el análisis de sus propiedades científicas, y/o el estudio de los factores escolares, de aula y de contexto que caracterizan una escuela eficaz. Desde su nacimiento hace ya casi 40 años, y hasta la actualidad, sus hallazgos están contribuyendo a conocer y comprender mejor los elementos educativos que inciden en el desarrollo de los alumnos y, con ello, a aportar informaciones útiles para la toma de decisiones en el aula, la escuela y el sistema educativo.

Una buena imagen de las lecciones aprendidas en la primera generación de trabajos es la que ofrece la revisión elaborada por Edmonds (1979), cuya repercusión en todo el mundo fue notable. El éxito de la misma recae, probablemente, en su simplicidad, dado que resume en cinco los factores de eficacia extraídos de la investigación estadounidense anterior. Así se elaboró el llamado "Modelo de los 5-factores", en el cual las escuelas eficaces se caracterizan por:

- 1. Poseer un liderazgo fuerte;*
- 2. tener un clima de altas expectativas en rendimiento hacia los alumnos;*
- 3. disfrutar de una atmósfera ordenada sin ser rígida, tranquila sin ser opresiva;*
- 4. perseguir la adquisición de destrezas y habilidades básicas como objetivo prioritario del centro, y supeditar a él las actividades de la escuela; y*
- 5. la existencia de una evaluación constante y regular del progreso de los alumnos.*

En 1997 se publicaron un total de 114 estudios de eficacia escolar sólo en el Reino Unido (Sheffield y Saunders, 2002). A modo ilustrativo podemos señalar algunos trabajos clave: el reanálisis de los datos del “*Junior School Project*” (Sammons, Nuttall y Cuttance, 1993), la investigación sobre efectos instructivos y efectos escolares de Bosker, Kremers y Lugthart (1990), el estudio de eficacia docente de Virgilio, Teddlie y Oescher (1991), la investigación sobre las “*Características de las escuelas de Primaria y la calidad de la educación en los Países Bajos*” de Brandsma (1993), *The Victorian Quality of Schools Project* (Hill, Rowe y Jones, 1995), el estudio “*Success for All*” (Slavin et al., 1996), y el *Study of Departmental Differences in Academic Effectiveness* (Sammons, Thomas y Mortimore, 1997).

La última tendencia dentro de la línea de investigación de Eficacia Escolar es la llamada Mejora de la Eficacia Escolar (*Effectiveness School Improvement* - ESI), que supone la colaboración entre la línea de Eficacia Escolar y el movimiento teórico-práctico de Mejora de la Escuela.

Esta nueva línea de trabajo pretende conocer cómo puede una escuela llevar a cabo procesos satisfactorios de cambio que incrementen el desarrollo de todos los alumnos mediante la optimización de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de las estructuras organizativas del centro, y aplicar ese conocimiento a una mejora real de la escuela. Este enfoque muestra, por tanto, “dónde ir” (eficacia) y “cómo ir” (mejora), y su objetivo es eminentemente práctico: ayudar a los centros docentes a cambiar para conseguir sus objetivos educativos de forma más eficaz (MacBeath y Mortimore, 2001; Muñoz-Repiso y Murillo, 2003; Murillo, 2004).

La investigación sobre Eficacia Escolar tiene una larga tradición en Iberoamérica. Desde finales de los setenta y hasta la actualidad se ha desarrollado un buen número de estudios cuyo objetivo era identificar los factores escolares asociados con el rendimiento de los alumnos. La serie de informes realizada por el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Católica Boliviana a partir de los datos recogidos por el Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (Morales, 1977; Comboni, 1979; Virreira, 1979), junto con la tesis doctoral de Antonio Millán (1978), desde España, pueden ser consideradas las primeras investigaciones sobre eficacia escolar con una cierta entidad realizadas en nuestros países. A ellos ha de añadirse el excelente trabajo de Schmelkes, Martínez, Noriega y Lavín (1997) que, aunque más tardío en el tiempo, abre las puertas a posteriores estudios mexicanos de gran calidad.

Desde entonces, el número de trabajos de calidad específicos de eficacia escolar desarrollados en Iberoamérica supera la treintena y la cantidad y calidad de los trabajos aumenta considerablemente año tras año.

Sin pretender ser exhaustivos, en la multitud de trabajos realizados hay que subrayar la serie de ellos realizados en Venezuela por el equipo del Centro de Investigaciones Culturales y Educativas -CICE- (Herrera y Díaz, 1991; Herrera y López, 1992; Herrera, 1993; López, 1996); las tesis de Guadalupe Ruiz Cuéllar (1999) y de Eduardo Lastra (2001) desde México, y los trabajos de Himmel, Maltes y Majluf (1984; 1995), Zárate (1992) y Concha (1996) desde Chile. Los trabajos realizados en España son numerosos, destacando especialmente los de Aurora Fuentes (1986) y Juan Luis Castejón (1996) y los del Centro de Investigación y Documentación Educativa -CIDE- (Muñoz-Repiso et al., 1995; Murillo, 1996); el estudio internacional realizado por este centro, junto con otros siete equipos de diferentes países (entre ellos, el *Instituto de Inováção Educacional* -IIE- portugués) coordinado por Bert Creemers sobre el tema novedoso de Mejora de la Eficacia Escolar (Muñoz-Repiso y Murillo, 2003); y el interesante trabajo de Bellei et al. (2003) desde Chile.

En segundo lugar, destacan las exploraciones especiales de evaluaciones nacionales. Efectivamente, en los últimos años se ha vivido en todo el mundo, y muy especialmente en Iberoamérica, un desbordante interés por la evaluación de los sistemas educativos. El impulso dado en nuestra región por organismos internacionales como la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Convenio “Andrés Bello” (CAB) es realmente importante. En la actualidad, todos los ministerios de la región han creado un centro de evaluación o un departamento para la evaluación de sus sistemas educativos (es el caso del Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación -SIMECAL- boliviano, el *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica* -SAEB- brasileño, el Instituto Nacional Evaluación y Calidad del Sistema Educativo -INECSE- español, o el Instituto Nacional de Evaluación Educativa -INEE- de México, por poner algunos ejemplos), dato que contrasta fuertemente con la práctica inexistencia de centros de investigación dentro de los ministerios.

Todo este arsenal investigativo lo que ha demostrado es que los factores que actúan sobre el desarrollo de habilidades y destrezas en los alumnos comprende un vasto campo que podría organizarse en:

1. FACTORES ESCOLARES:

- a. *Clima escolar.*
- b. *Infraestructura.*
- c. *Recursos de la escuela.*
- d. *Gestión económica del centro.*
- e. *Trabajo en equipo.*

- f. Planificación.*
- g. Participación e implicación de la comunidad educativa.*
- h. Metas compartidas.*
- i. Liderazgo.*

2. FACTORES DE AULA:

- a. Clima del aula.*
- b. Dotación y calidad del aula.*
- c. Ratio maestro-alumno.*
- d. Planificación docente.*
- e. Recursos curriculares.*
- f. Metodología didáctica.*
- g. Mecanismos de seguimiento y evaluación del rendimiento del alumno.*

3. FACTORES ASOCIADOS AL PERSONAL DOCENTE:

- a. Nivel de formación docente.*
- b. Formación continua.*
- c. Estabilidad.*
- d. Experiencia.*
- e. Condiciones laborales del profesorado.*
- f. Implicación.*
- g. Relación maestro-alumno.*
- h. Altas expectativas.*
- i. Refuerzo positivo.*

Puede aceptarse, vista la escuela en su totalidad, que no es posible elevar la calidad de la escuela sin un enfoque integral que incluya cambios en la organización general de la escuela y que tome en cuenta factores externos a la escuela y no controlados por ésta como son las características sociales e individuales de los alumnos.

Tomando como referencia lo que los alumnos de las escuelas oficiales aprenden cada año en su grado respectivo se tiene una buena aproximación a la magnitud del problema educativo venezolano. Tanto las evaluaciones internacionales como las del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, como las oficiales del Ministerio de Educación realizadas por el Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (SINEA), y las que se realizan en el marco de investigaciones educativas por institutos es-

pecializados independientes (CENAMEC, CICE, entre otros), muestran consistentemente evidencias del bajo nivel de rendimiento de los aprendizajes de los alumnos en nuestro país.

El gráfico siguiente muestra resultados escolares recientes (año 2005) en pruebas de rendimiento en las áreas de lengua y matemática, llevadas a un puntaje de 100 puntos y comparando escuelas privadas con escuelas públicas.

Los bajos resultados observados en general, pero en particular en las escuelas públicas, se deben a múltiples factores como ya vimos. Sin embargo, si hubiera que señalar el factor más determinante, habría que mencionar el desempeño de los docentes.

Un estudio, cuyos resultados se publicaron en 2002 (Herrera, 2001), mostró que la formación especializada en áreas neurálgicas como la enseñanza de la lectura, de la matemática, el dominio del contenido de los programas de cada grado es escasa y muy débil en todos los institutos y universidades que forman a los docentes. La tabla que sigue a continuación muestra algunos de los resultados de la investigación.

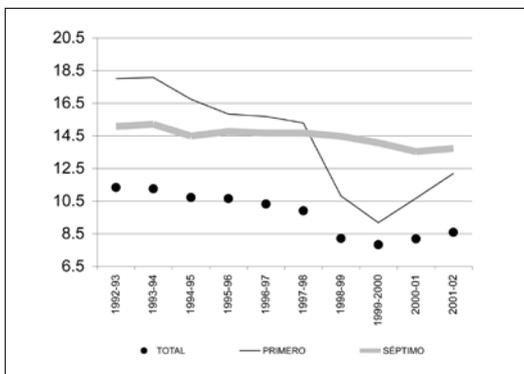
¿Qué opinan los maestros de la formación recibida en su educación universitaria acerca de competencias especializadas de su profesión?

	Muy Buena	Buena	Regular	Deficiente	No tuvo
Enseñar a leer y escribir	14,9	36,0	21,01	6,86	19,23
Manejo de grupo	25,22	49,55	15,97	3,28	5,97
Enseñar a aprender lo leído	14,37	45,06	23,80	3,89	12,87
Estrategias didácticas en Ciencias Sociales y Naturales	11,48	47,69	19,82	4,62	16,39
Motivación a los alumnos	19,82	58,57	12,67	3,13	5,81
Enseñar matemática	14,78	44,03	19,10	5,07	17,01

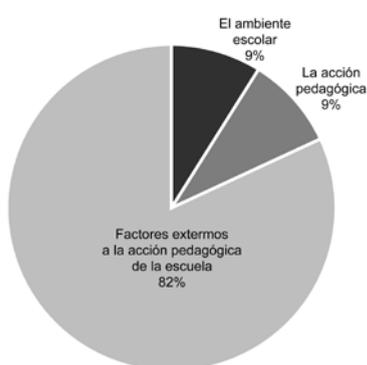
Ese mismo estudio reveló que más del 79% de los maestros venezolanos no relaciona el rendimiento de sus alumnos con su propio desempeño como pedagogos en el aula. Los malos resultados son atribuidos masivamente a las familias y a factores más lejanos como la Presidencia de la República.

Bajo la misma tónica de los resultados empíricos anteriores, los que arrojaron el exhaustivo estudio que realizó el SINEA en 1998 dan cuenta de un problema que se mantiene, cuando no que tiende a agravarse.

En razón de los resultados mostrados, puede asumirse como hipótesis que la repitencia, y la posterior deserción, es consecuencia de los bajos niveles de rendimiento medidos en indicadores de dominio del lenguaje escrito y de matemática reflejados en los resultados de las pruebas del SINEA y otros organismos.



Repitencia en primer y séptimo grados de Educación Básica
1992-2002



¿A qué atribuye usted el rendimiento escolar de sus alumnos?

Fuente: Herrera, 2001.

SINEA.

Resultados de las pruebas finales de etapa, áreas Lengua y Matemática, grados 3°, 6° y 9°

= Próximo a la media nacional

> Por debajo de la media

< Por encima de la media

Fuente: Ministerio de Educación, OSPP (1998 CD). Sistema Nacional de Medición y Evaluación del Aprendizaje (SINEA). Informe de resultados 3°, 6° y 9° grados. Caracas.

Área	Lengua			Matemática		
	3° grado	6° grado	9° grado	3° grado	6° grado	9° grado
Medias nacionales	7,71	17,94	13,03	11,52	17,24	12,56
Desviación típica	3,23	6,59	4,55	2,63	5,98	4,38
OFICIAL	7,11	16,11	11,96	11,07	16,1	11,68
Relación al total nacional	=	>	=	=	=	=
PRIVADO	8,82	27,37	14,75	12,33	19,5	13,98
Relación al total nacional	<	<	<	<	<	<
URBANO	7,85	18,58	13,57	11,57	17,66	12,95
Relación al total nacional	=	=	=	=	=	=
RURAL	7,31	15,88	11,47	11,36	16,12	11,4
Relación al total nacional	=	>	>	=	=	>
URBANO MARGINAL	7,06	16,63	12,4	10,79	15,96	11,8
Relación al total nacional	=	=	=	>	=	=
URBANO NO MARGINAL	8,27	19,38	13,96	11,99	18,31	13,34
Relación al total nacional	=	=	=	=	=	=
Puntaje máximo de la prueba	15	34	28	21	36	32

Pero aún queda otra pregunta por responder: ¿por qué se obtienen tan bajos rendimientos? Aquí, una vez más, hay que considerar diversos factores. Aquellos que no dependen de la escuela pero que, sin duda, condicionan la permanencia y el rendimiento de los alumnos, tales como la situación económica de las familias y el nivel educativo de la madre. Y aquellos que sí dependen de la escuela y del sistema educativo.

LAS CAUSAS DEL PROBLEMA: ¿FACTORES EXTERNOS O INTERNOS?

Cuando alguien se pregunta acerca de las razones por las cuales los alumnos abandonan sus estudios a edades tempranas, las respuestas más comunes son las relacionadas con lo socio-económico, es decir, con factores externos a la acción de la escuela.

Abandonan aquellos cuyas familias no pueden pagar el costo directo e indirecto de la escolaridad de sus hijos: alimentación, transporte, útiles, uniformes, entre otras. Esta incapacidad tiene, a su vez, relación con una serie de elementos que atentan contra la calidad del servicio educativo: la dificultad de transporte para docentes y alumnos por la dispersión geográfica de las viviendas y de las escuelas, las pésimas condiciones de la planta física y de los servicios (agua, luz, distribución de los espacios, mantenimiento, ruidos molestos, etc.).

Por otra parte, si una familia observa que su hijo no aprovecha sus estudios, que es aplazado o, simplemente, que el funcionamiento de la escuela a la que asiste deja mucho que desear, decide retirarlo para que se dedique a actividades más productivas como trabajar en la calle o ayudar en la casa. La escuela, la mala escuela, hace que el costo de oportunidad sea aún más visible para los alumnos y sus familias.

Este análisis es probablemente bastante acertado. Pero no es exhaustivo.

La baja calidad de la educación venezolana, como hemos dicho, está asociada a muchos y muy diversos factores, donde pueden incluirse la organización del sistema, la selección del currículum, la formación de docentes, los libros de texto. Es decir, existen dificultades pedagógicas que tienen que ver con la incapacidad de la escuela para ofrecer una educación de calidad que estimule y motive a los alumnos y a sus representantes a hacer esfuerzos por asistir diariamente a sus respectivos planteles escolares. Una de las causas pedagógicas más importantes es la carencia de formación especializada de los maestros y la falta de materiales didácticos eficaces y motivadores para los alumnos.

Adicionalmente, pareciera existir una pérdida en el sentido y en la dirección de la gestión de la escuela. Las metas que orientan la acción escolar parecieran encontrarse diluidas dentro de múltiples y muy va-

riadas formalidades administrativas y burocráticas que le restan efectividad al trabajo escolar allí realizado.

Un estudio realizado en 1995 (López, 1995) muestra las dificultades de las escuelas oficiales:

- *Existen interrupciones frecuentes de clase.*
- *Existe un alto índice de ausentismo laboral de los docentes y, en consecuencia, un excesivo número de suplentes temporales.*
- *El personal de apoyo organiza de manera independiente sus actividades sin responder a las demandas de los docentes.*
- *El equipo directivo tiene escasa o nula injerencia en las actividades académicas del plantel. Cuando existe injerencia, ésta se limita a la supervisión y no al apoyo pedagógico.*
- *La autonomía del director es limitada.*
- *El director concentra gran parte de su tiempo a las actividades administrativas.*
- *El equipo directivo ejerce un liderazgo laissez-faire.*
- *Existe un ambiente de crítica poco constructiva.*
- *Los docentes se reúnen poco y para tratar temas escasamente relacionados con su acción escolar.*
- *Los canales de comunicación informales son más importantes que los formales.*
- *Los docentes siguen cursos fuera de la escuela poco ajustados a sus necesidades de formación.*
- *Cada docente realiza sus acciones sin coordinación con sus colegas*
- *Los docentes presentan carencias de formación para enfrentar el “Saber-Hacer”, en especial en las áreas básicas.*
- *Los docentes culpabilizan a los alumnos del bajo rendimiento escolar.*
- *Existe poca vinculación pedagógica entre la escuela y la comunidad.*
- *Para el docente, la planificación es una formalidad que no repercute en su práctica.*
- *Los materiales de apoyo para los alumnos son prácticamente inexistentes.*
- *El tiempo escolar destinado al aprendizaje es escaso.*

Como puede observarse, no existe en las escuelas una identificación de sus miembros con la institución. No existe el trabajo en equipo ni metas preestablecidas. Lo administrativo tiene primacía sobre lo pedagógico; podría decirse que las escuelas han perdido la orientación de su acción. La baja calidad pedagógica ofrecida por las escuelas a sus usuarios está directamente relacionada con su forma de funcionamiento, el cual no favorece el trabajo pedagógico de los docentes. La cultura organizativa que prevalece promueve un conjunto de rutinas y prácticas tendientes a la baja responsabilidad profesional, un conjunto de imágenes que no dan sentido a las acciones y unos valores y una racionalidad burocrática de la práctica profesional. No existe, en consecuencia, una gestión pedagógica sino una administración burocrática de lo instituido.

Sobre el tipo de clima y de organización de las escuelas y su influencia en la calidad de la educación impartida las investigaciones realizadas en el país (Lacueva, 1985; Herrera, 1993; López, 1995; Rodríguez, 2000) reportan que las modalidades organizativas de la mayoría de las escuelas públicas son modalidades que podríamos denominar de “coexistencia”.

Coexisten docentes que se comunican poco entre ellos. Coexisten docentes junto a un equipo directivo cuya labor no se relaciona con el trabajo de aula. No existe identificación de sus miembros con la institución.

Predomina la libertad individual al trabajo colectivo. No existen metas preestablecidas. La independencia, el interés y el bienestar de los docentes, a veces, prioritario con respecto al beneficio que la escuela debería representar para los niños. El clima organizacional no produce satisfacción a ninguno de los actores escolares. La cultura organizativa que prevalece promueve un conjunto de prácticas rutinarias que se traducen en bajos niveles de responsabilidad profesional y en la aparición de unos valores y una racionalidad burocrática del ejercicio profesional.

En síntesis, los factores internos relacionados con la acción de la escuela parecen también ser determinantes para explicar el abandono escolar por parte de los alumnos más pobres.

POLÍTICAS EDUCATIVAS

Enfrentar las causas del fracaso escolar requerirá intervenir, como hemos visto, en varios frentes. No obstante, todos ellos convergen en la escuela y en la implementación de acciones para evitar la repitencia, primero, y el posterior abandono.

Es por ello que la prioridad de la política educativa debe ser **disminuir las desigualdades escolares**. Estas se reflejan, sin duda, en las desigualdades de cobertura. Pero la cobertura se debe a razones diversas, como

son la escasez de planteles y de aulas, por un lado, y el fracaso escolar, por otro, que son dos cosas muy distintas.

Ambos tipos de razones afectan a grupos desfavorecidos, especialmente a niños y jóvenes en edad escolar pertenecientes a familias pobres. No obstante, pudo verse que la cobertura de Educación Básica en los primeros grados es satisfactoria y que la situación se degrada a medida que se avanza en el sistema educativo. Es decir, a pesar de una matrícula adecuada en primer grado, a medida que se observan los grados superiores la cobertura disminuye. Esto es efecto del fracaso escolar, el cual debe interpretarse no como el fracaso de los alumnos sino el de la escuela y del sistema educativo. Un sistema que se muestra incapaz de retener a todos los alumnos en su seno, al menos hasta lograr la escolaridad obligatoria de nueve grados (tal y como lo establece la Ley Orgánica de Educación vigente) o, en el mejor de los casos, alcanzar la educación media.

Por tal razón, se plantea que es indispensable que el objetivo más importante del sistema educativo sea evitar el fracaso escolar.

Ahora bien, ¿qué se requiere para alcanzar ese objetivo? Pueden establecerse varias causas que explican el fracaso escolar. Los altos índices de repitencia son, quizás, la expresión más directa del fracaso escolar, pero la repitencia es causa y efecto a la vez. Es, sin duda, causa del abandono escolar prematuro de la mayoría. Pero es también efecto, es decir, depende de diversos factores.

La repitencia depende de factores internos y de factores externos a la escuela. Los factores externos a la escuela tienen que ver con las circunstancias sociales que condicionan la posibilidad de que un niño asista diariamente a la escuela. Estas condiciones son la capacidad económica de la familia y su posibilidad de real de pagar diariamente gastos de transporte y de comida de sus hijos (o representados) en edad escolar. También los gastos de uniforme escolar, libros y útiles indispensables para el estudio. La situación actual del país requiere no sólo que la escuela sea gratuita para todos los que no pueden pagar una mensualidad, sino que se cubran todos los costos de oportunidad que son las condiciones anteriormente descritas, a través de programas sociales complementarios, como los descritos en otro capítulo de este libro.

Pero la repitencia que lleva al abandono escolar prematuro es también efecto de asuntos que sí dependen de la acción escolar, es decir, del funcionamiento de las escuelas, de la calidad de la educación.

Como vimos, la calidad está directamente relacionada con la capacidad de la pedagogía y de las acciones que se adelantan en las aulas y en las escuelas para que los alumnos aprendan lo que está en los programas. Y que lo aprendan de manera sólida, es decir, asimilada y en términos de competencias y habilidades que puedan ser utilizadas y aplicadas en

todo contexto de la vida social y laboral del alumno. Como ha sido argumentado en este trabajo, los niveles de repitencia en primero y séptimo grados es muy elevada, pero también es elevada la proporción de alumnos con resultados de bajo nivel en las pruebas de rendimiento que se han aplicado. De modo que puede plantearse que el bajo rendimiento causa la repitencia, y entonces ¿qué explica el bajo rendimiento?

El rendimiento está relacionado con factores internos y externos a la acción de la escuela y del maestro. Entre los factores externos (que no dependen ni del maestro ni de la escuela) están la capacidad del alumno (sus habilidades, su estado de salud, su personalidad), la actitud de la familia hacia la escuela, el contexto social y físico de la vivienda y de la escuela (infraestructura, servicios, etc.)

Además hay otros factores que están relacionados con la educación precedente del alumno tales como rendimiento previo: notas medias de los cursos anteriores, aptitud verbal y numérica, aspiraciones académicas, asistencia a clase, horas diarias dedicadas al estudio y la implicación de la familia en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Teniendo en cuenta lo señalado, es necesario diseñar políticas centradas en aquellos aspectos que dependen de la escuela para alcanzar los objetivos de evitar el fracaso escolar.

La propuesta para enfrentar los déficits señalados se desarrolla en los siguientes puntos.

POLÍTICAS URGENTES EN UN CONTEXTO DE LOGROS TANGIBLES

La reforma educativa debería centrarse en ocho puntos. A saber:

- 1. Mejorar la calidad.*
- 2. Mejor pedagogía en Educación Básica.*
- 3. Mejor adaptación a realidades, contexto y demanda laboral de la escuela media y superior.*
- 4. Hacer atractiva la profesión docente.*
- 5. Mejorar el desempeño institucional y profesional del sector.*
- 6. Mejorar la gerencia en educación superior.*
- 7. Mejorar la estructura del financiamiento.*
- 8. Mejorar los sistemas de información y evaluación del sistema educativo.*

Igualmente deberían colocarse una metas mínimas para avanzar en la superación de los déficits que tiene el sistema. Dichas metas serían:

- 1. Aumentar el número de años de escolaridad promedio de 7,15 a 10 años antes del 2014.*

2. *Eliminar la repitencia en 1° grado en uno o dos años.*
3. *Disminuir la repitencia en 7° grado a 4% de dos a cuatro años.*
4. *Alcanzar 60% de bachilleres en el 2014. Tender a la masificación de la educación media.*
5. *Alcanzar 100% de escuelas a tiempo completo (Escuelas integrales o bolivarianas) en 2014.*
6. *Aumentar la cobertura de preescolar hasta un 75% de los menores de seis años escolarizados en un plazo de cinco años.*

Para llevar adelante las políticas y sus programas se deben diseñar las medidas en acciones inmediatas, de muy corto plazo y medidas de mediano plazo.

Las de corto plazo no requieren reformas ni costos superiores a lo que normalmente se tiene en los presupuestos anuales. Las de mediano plazo sí requieren recursos financieros e institucionales que representan un esfuerzo adicional para el Estado venezolano y no una simple reorganización de los recursos actuales.

MEDIDAS DE CORTO PLAZO

Las medidas de corto plazo pueden implantarse de manera inmediata sin costos o con costos previstos en cualquier presupuesto ordinario. Esencialmente se orientan a dos prioridades principales, que son reforzar los grados con mayor índice de repitencia, a saber primero y séptimo grados.

Medidas que afecten la repitencia en primer grado

Como se vio en el diagnóstico, en primer grado hay una repitencia que se ha mantenido por encima del 12%. Esto sucede esencialmente porque no son promovidos los alumnos inscritos en primer grado que no aprendieron a leer durante su primer año en el nivel de Educación Básica.

Las razones que explican estos niveles son variadas. Los que repiten suelen ser niños pertenecientes a familias cuyo jefe de hogar es pobre y con bajo nivel educativo. Por tal razón, el ambiente familiar y social del niño no lo familiariza o lo familiariza muy poco con el lenguaje escrito. Además, es bastante probable que esos niños no hayan asistido a un preescolar. Cosa que constituye otro *handicap* para el aprendizaje del lenguaje escrito y para la adaptación a la escuela.

Para esta situación, y para brindar a estos alumnos la mejor atención, y para que el método de enseñanza de la lectura sea el más apropiado, *se requiere seleccionar a los docentes mejor preparados de las escuelas, de cada una de ellas, para trabajar con el primer grado.*

Pero también es necesario que el docente seleccionado cuente con material didáctico adecuado. Es indispensable proporcionarle al niño libros de texto variados y al docente guías pedagógicas especializadas, que ofrezcan a los maestros métodos de enseñanza de la lectura variados, como variadas son las situaciones que enfrenta.

En efecto, es muy distinto enseñar a leer a un niño que viene de un preescolar y cuya familia tiene un nivel educativo alto, con lo que se podría llamar “cultura escrita”, que enseñarle a otro niño cuya familia posee un bajo nivel educativo y, por lo tanto, es ajeno el lenguaje escrito.

En virtud de todo lo anterior, las dos propuestas inmediatas para primer grado son:

1. El mejor maestro de cada escuela asignado al primer grado. En todas las escuelas, o en casi todas ellas, hay maestros experimentados, muchos de ellos con formación como normalistas. Ellos dominan métodos de enseñanza de la lectura muy prácticos y, además, conocen estrategias de motivación y de ejercitación para niños de seis a siete años de edad. El Ministerio de Educación deberá orientar a todos los jefes de Zonas Educativas y a los responsables del sector educativo de las gobernaciones, alcaldías y escuelas privadas para que éstos, a su vez, envíen lineamientos claros para que todos los directivos seleccionen a los maestros con las competencias más especializadas para trabajar con los alumnos de primer grado. Además de este lineamiento, se deberán también proponer acciones para que toda la escuela se centre en evitar la repitencia, en especial la de primer grado.

2. Materiales y guías para maestros, acompañados de actualización bien centrada. Para que las mejoras que se logren en primer grado no se pierdan por discontinuidad o falta de coordinación con el resto de los grados de las dos primeras etapas de Educación Básica, deberá proporcionársele a los maestros guías pedagógicas para reforzar la comprensión lectora y demás temas básicos en lenguaje y matemática. El costo de estas guías estaría alrededor de Bs. 11.000 por maestro, calculando 112.000 maestros en total para las dos primeras etapas de Educación Básica, lo cual suma un total de Bs. 896 millones, lo cual representa sólo el 0,2% del presupuesto educativo del 2003.

Medidas que afecten la repitencia en séptimo grado

Tal y como pudo verse, séptimo grado tiene también altas tasas de repitencia (14% para el 2002). Y es, también, el último año cursado por la mayoría de los venezolanos. Por tal razón, se seleccionó como un grado prioritario para acciones de mejora de la calidad de la educación. Séptimo grado es un grado de ruptura. Ruptura curricular, pedagógica y física.

- *Ruptura curricular porque los alumnos pasan de un plan de estudios integrado en las dos primeras etapas, esencialmente con un solo maestro para todas las*

materias, y escuelas pequeñas con atención diaria y horario continuo, a liceos con hasta 13 profesores distintos, con asignaturas que no pueden ser integradas por la imposibilidad de coordinación entre profesores distintos con horarios que no coinciden para reunirse y compaginar acciones para un plan de estudio centrado en contenidos por asignatura.

- *Ruptura pedagógica porque los profesores son formados en el contenido de las asignaturas con menor énfasis en la integración de materias y con profesores formados con más énfasis en los contenidos y menos énfasis en la pedagogía.*
- *Ruptura física porque 70% de los alumnos cambia de plantel entre sexto y séptimo grados.*

Esta situación causa problemas severos de adaptación en alumnos que, además, entran en la preadolescencia, lo cual añade otros ingredientes difíciles de superar. La ruptura curricular y la ruptura física requieren medidas de mediano y largo plazo. Pero la ruptura pedagógica puede reducirse con medidas casi inmediatas.

1. Declarar en emergencia el séptimo grado. Todos los profesores deben ser asignados a tiempo completo en el liceo en el que más horas de dedicación tengan. Una medida administrativa importante es concentrar a los profesores de las áreas básicas como matemática y lengua, con el máximo de horas en un solo plantel y asignarle horas administrativas fuera del aula para planificar, coordinar, evaluar y atender casos graves. Esto tiene un costo, ya que supone que docentes con 40 horas de clase en varios liceos, pasen a tener 30 en un solo plantel y las otras 10 sean administrativas en el mismo plantel. Esto supone un 30% adicional en el presupuesto de nómina de séptimo grado. El monto adicional sería aproximadamente de Bs. 93 mil millones anuales, lo cual representa cerca de 2,6% del presupuesto educativo anual.

2. Poner en marcha programas especiales de intervención y apoyo a los profesores (escuelas eficaces). Además de la medida anterior, es necesario apoyar pedagógicamente con programas de capacitación y seguimiento a los profesores de séptimo grado con planes especiales basados en experiencias probadamente exitosas. Estos programas para alrededor de 10.000 escuelas pueden tener un costo adicional al presupuesto educativo de Bs. 110 mil millones, es decir menos del 3% adicional sobre el presupuesto vigente. Estas intervenciones de apoyo a los planteles estarían descentralizadas y bajo la responsabilidad de universidades y centros especializados, mediante modalidades y acciones promovidas y supervisadas por el nivel central.

3. Transferir la infraestructura, la dotación y los programas especiales a gobernaciones y alcaldías. Un cuarto programa que no requiere modificaciones legales y que puede implantarse de manera inmediata y sin costos es la transferencia inmediata de la infraestructura y de la dotación de todas las escuelas públicas a gobernaciones y alcaldías. No hay duda de que la capacidad del nivel central es casi nula para realizar eficazmente y con eficiencia económica las reparaciones y/o construcciones de escuelas y la adquisición de muebles y materiales para la dotación educativa y general. Gobernaciones y alcaldías son instancias más cercanas a los actores y beneficiarios de la acción escolar. La propuesta, que requiere debate entre actores, especialistas, expertos y beneficiarios, es distribuir las responsabilidades de la infraestructura y la dotación de la siguiente manera:

a. Preescolar a las alcaldías con mayor capacidad evaluada y que así lo soliciten. Caso contrario, quedarían en la instancia de la que dependen actualmente.

b. Educación Básica y Media a las gobernaciones.

c. Educación Técnica al Gobierno Central.

d. Transferir la administración del personal desde el MED a cada una de las 24 Zonas Educativas de los estados.

Sobre este punto es importante aclarar que se trata de un proceso de desconcentración administrativa con el objetivo de descongestionar el nivel central de la carga administrativa que supone la nómina mensual de más de 70% de los docentes de los planteles públicos. No es posible descentralizar la nómina porque ello supone transferir a las gobernaciones la responsabilidad financiera de los empleados del nivel central que trabajan en las escuelas nacionales de los 24 estados. Habría que garantizar la transferencia de los fondos adeudados por el nivel central, pero la cuantificación de los montos por dicho concepto no ha sido calculada. Corresponde a los fideicomisos, jubilaciones y demás prestaciones sociales de los empleados del MED que pasarían a las nóminas de las gobernaciones de los estados en los que trabajan.

MEDIDAS DE MEDIANO PLAZO

Pasando a las medidas de mediano plazo, la estrategia principal es reforzar la acción escolar y la de sus actores principales.

1. Fortalecer la escuela. Pasa por asignar mayor responsabilidad y, al mismo tiempo, capacidad de acción a las escuelas. La estrategia será ir progresivamente hacia escuelas autónomas, con gerencia y supervisión de los beneficiarios, de las instancias descentralizadas y del Estado. Escuelas bajo el modelo de Fe y Alegría que se rigen por el Convenio MED-AVEC, promueven mayor autonomía y también más responsabi-

lidad. No obstante, no será posible universalizar el modelo de manera inmediata por lo que se proponen medidas que progresivamente preparen el terreno para una transformación mayor y, al mismo tiempo, contribuyan con mejoras inmediatas.

2. Lo primero –antes que reformas que le den nueva estructura organizativa a los planteles escolares– es, sin duda, *contar con personal capacitado y bien orientado* para mejorar la eficacia de las escuelas. De hecho, la evidencia nacional e internacional es en esto muy clara: las escuelas eficaces y las que mejoran, lo hacen en buena parte gracias a que en ellas labora un personal directivo bien formado, con iniciativa y con claridad en sus metas y objetivos. Para ello se necesita:

a. Seleccionar y formar 5.000 directivos en dos años. Como se dijo en el diagnóstico, un porcentaje elevado de más de la mitad de las escuelas públicas carece de directivo o está bajo la dirección de un directivo interino, que poco ejerce las funciones del cargo. Es indispensable asegurar que las escuelas públicas cuenten con el personal directivo requerido y capacitado. Para ello se plantea organizar concursos de oposición tal y como está establecido en el Reglamento de Ejercicio de la Profesión Docente vigente, con algunas modificaciones concertadas con los actores interesados y con los gremios:

- *Mejorar el bono del cargo para incentivar la participación en los concursos. Costo anual sobre la base de 10.000 directores con un bono de Bs. 500.000 mensuales: Bs. 36 mil millones.*
- *Promover un programa de formación de dos años de duración. Costo total de la formación anual: Bs. 2 mil millones para 10.000 nuevos directivos.*
- *Evaluar al funcionario al cabo de dos años en ejercicio de sus responsabilidades y ratificarlo o descartarlo.*
- *Mejorar la formación de docente en especial en Educación Integral (1° a 6° grados). Buena parte de la solución a los problemas de calidad de la educación incluye la formación de los docentes. Es un asunto de fondo que pasa por el plan de estudios de las universidades y los planes de actualización. La solución definitiva probablemente lleve a reducir la formación de los docentes a dos o tres años postsecundaria. Esta propuesta, si bien tiene muchos defensores, no está bien consensuada y tomaría varios años implantarla. Solucionaría dos problemas a la vez: por una parte, la escasez de maestros graduados anualmente en las universidades que, por ser deficitaria, ha acumulado una insuficiencia de maestros muy significativa. Esto, a su vez,*

ocasiona emplear maestros no graduados con las consecuencias negativas que ello implica desde todo punto de vista.

Pero no es conveniente esperar a que la solución de fondo sea factible antes de tomar otras medidas que mejoren la situación actual. Entre estas últimas se propone una capacitación intensiva de maestros en servicio en competencias especializadas para tareas y responsabilidades específicas de la profesión docente. Esta formación especializada será sobre temas muy concretos:

- *Métodos de enseñanza de la lectura.*
- *Métodos de enseñanza de matemática.*
- *Evaluación formativa.*
- *Motivación y control de grupo.*
- *Pedagogía eficaz.*

Se calcula que un total de 100 horas anuales por docente sería suficiente para abarcar esta formación. Para ello se requiere seleccionar a las instancias formadoras y producir un diseño de la capacitación y de selección de las instancias capacitadoras. Sin embargo, se quiere tener un sistema de seguimiento y complemento para esta formación inicial, revisar su desempeño y complementar en aquellos casos donde la formación haya sido insuficiente.

b. Seleccionar y formar anualmente 1000 supervisores especializados hasta alcanzar unos 2500. Para fortalecer la acción escolar y mantener los programas de mejora que se implantarán y garantizar el seguimiento a los resultados de la capacitación de docentes y directivos, es necesario contar con un equipo de supervisores responsables del seguimiento y el apoyo a la escuela. Son un nivel superior en la gerencia escolar con responsabilidades específicas. Se calcula que se requieren un total de 2500 para trabajar esencialmente con unas 12.000 escuelas. Cada supervisor estaría a cargo de cinco escuelas, y atendería a cada una un día a la semana para un total de cuatro asesorías mensuales pro escuela.

Estos supervisores provendrán esencialmente del cuerpo docente existente, luego de aprobar unos requisitos de experiencia, una prueba de oposición, y de un programa de formación de dos años como requisito para optar al cargo definitivamente.

c. Fortalecer las instancias intermedias. No es posible llevar adelante estos programas en los primeros años si no se asume que la responsabilidad de su ejecución estará descentralizada en gobernaciones y alcaldías. No obstante, la capacidad organizativa y gerencial de estas instancias es desigual. Por ello se va a requerir que se organice un programa de capacitación de las instancias intermedias, es decir, de las di-

recciones y secretarías de educación de gobernaciones y alcaldías. El costo de este programa no se ha calculado porque dependerá de la evaluación previa que deberá hacerse caso por caso.

MEDIDAS DE LARGO PLAZO. LA REFORMA ESTRUCTURAL DE LA EDUCACIÓN

Para el largo plazo se prevén medidas que cambien la estructura y la organización actual del sistema educativo. Entre ellas destacan:

1. Descentralización del sistema educativo. La descentralización no es la panacea para la solución de todos los problemas del sistema educativo. De hecho, es probable que la descentralización por sí sola y sin acompañarla de otras medidas no sea suficiente. Se necesita un sistema de información y de evaluación de los aprendizajes que permita monitorear permanentemente el funcionamiento y tomar medidas y correctivos cuando se requiera.

Pero también se necesita que el sistema educativo tenga instancias de canalización de todo su funcionamiento que destraben la burocracia central actual, que ha más que probado su ineficacia. En apartados anteriores ya mencionamos cómo iniciarlo. Lo esencial para descentralizar es garantizar que los aspectos financieros y los cuellos de botella que actualmente existen no se trasladen a las instancias descentralizadas. Las obligaciones contractuales presentes y futuras con el personal empleado por el nivel central deben ser muy bien calculadas y previstos los fondos para que estén disponibles en el presupuesto de gobernaciones y alcaldías. Se requerirá de un estudio y del diseño de un esquema claro de financiamiento que estime costos, modalidades y estructura del pago de los compromisos de manera escalonada.

2. Contar con un sistema de evaluación y de información del funcionamiento escolar oportuno y eficaz. El MED produce actualmente información abundante y confiable sobre datos esenciales y, en años recientes, ha mejorado el sistema de información que permite evaluar y tomar decisiones. Sin embargo, el proceso de mejora y de optimización de dicho sistema ha tenido altibajos y se requiere terminar de producir el modelo adecuado para contar con información confiable y a tiempo. Pero no ha sido así con el sistema de evaluación de los aprendizajes y de las innovaciones implantadas. Es importante conocer cómo evoluciona el progreso de los alumnos con instrumentos confiables y válidos a nivel nacional, y con las especificaciones regionales y locales pertinentes. Se dispone de la exitosa experiencia del SINEA, en el año 1998, evaluando a una muestra representativa y estratificada de alumnos de planteles oficiales y privados de tercero, sexto y noveno grados en tres áreas: Lengua, Matemática y Valores. Estaba previsto repetir la evaluación cada dos años, pero desde 1998 hasta el presente no se ha vuelto a aplicar. Es indispensable que este sistema se retome y se mejore para un adecuado monitoreo y evaluación de las reformas e innovaciones.

(Los costos de estos sistemas están disponibles y no afectan significativamente el presupuesto anual del MED).

3. Adecuar y modificar el diseño y los contenidos de especialización pedagógica en la carrera de formación docente. Tanto la calidad como la cantidad de docentes en Venezuela es deficitaria. No se gradúan suficientes maestros de primero a sexto grados ni suficientes profesores para las asignaturas de séptimo grado en adelante. Pero además, los docentes graduados manifiestan carencias en su ejercicio profesional, todo lo cual explica el deterioro visible en el fracaso escolar precoz de la mayoría de los alumnos a partir de séptimo grado. Por ello es indispensable que, para la formación de maestros de las dos primeras etapas de Educación Básica, se modifiquen la duración y los contenidos de la carrera; y que para los docentes de la tercera etapa de Educación Básica y de Educación Media, se mejore la formación especializada en contenidos de cada asignatura y las competencias pedagógicas para que se adapten a las realidades de los alumnos y a sus edades.

El diseño de la carrera de maestros para las dos primeras etapas de Educación Básica deberá contemplar una reducción del número de años de estudio de cinco a tres. De esta manera se acelerará el número de graduados por año y se podrá concebir un diseño de contenidos más centrado en la especialización pedagógica y en el dominio de los programas de los grados de esas etapas.

En el caso de los docentes de Educación Básica en su tercera etapa y de Educación Media, la formación deberá mejorar la especialización en pedagogía y motivación de adolescentes, dominio de contenidos de las asignaturas y conocimiento y dominio del programa de cada grado o año de estudio.

4. Hacer atractiva la profesión docente. La carrera de educación en las universidades no es atractiva. Sólo la seleccionan la mayoría de quienes en ella se inscriben “por defecto”, es decir, a sabiendas de que en otra carrera no serían aceptados con sus promedios de notas de bachillerato. Tampoco es atractiva una carrera donde se convive con colegas sin formación y en condiciones físicas de trabajo a veces lamentables. Sin embargo, la carrera ofrece incentivos interesantes: poca supervisión del trabajo personal, inamovilidad laboral, horario de medio turno, jubilación a los 20 años de ejercicio y abundantes vacaciones al año. De modo que es paradójico que no sea un carrera solicitada. Quizás la degradación del poder adquisitivo del sueldo mensual sea lo menos atractivo, junto con el deterioro de la planta física de muchos planteles y el clima institucional escolar que deja, sin duda, mucho que desear. Esto por la dificultad de aplicar sanciones a quienes cometen faltas profesionales y lo que ese tipo de problemas implica para con la actitud y el comportamiento ético de los docentes.

De modo que actuando sobre esos frentes podría pensarse en un nuevo sistema de incentivos que atraigan hacia la carrera docente a más jóvenes, con mejores promedios en rendimiento en sus estudios previos. Para que más bachilleres se interesen por la docencia hay que transformar la imagen que se tiene de ella y el prestigio de los profesionales de la educación. Esto se logra integrando mejoras en diversos campos:

a. Mejores ingresos mensuales (quizás a cambio de una jubilación más tardía y un horario con mayor dedicación al día).

b. Una mayor autonomía a cada plantel para la aplicación de reglamentos y para mejorar el clima institucional.

c. Un sistema de incentivos para recompensar a quienes se destaquen por su dedicación y sus méritos profesionales.

d. Mejoras físicas en las escuelas, en programas que serán desarrollados más adelante.

El costo de estos programas deberá estimarse tomando en cuenta otras transformaciones, así como cambios en los sistemas de prestaciones sociales que incluirán no sólo a docentes sino probablemente al resto de los empleados públicos.

5. Promover escuelas autónomas. Las escuelas públicas son, en parte, anónimas; no existen como personas jurídicas. Los directivos no tienen casi ninguna autoridad y pertenecen al mismo gremio que sus subordinados en la jerarquía de su organización. Esto trae consecuencias en cuanto a la ausencia de responsabilidad por el mal funcionamiento de las escuelas y por el rendimiento escolar de los alumnos.

Para ello se propone implantar modelos de escuelas más autónomas. A la mano está el modelo que se desprende del convenio entre el Ministerio de Educación y Deportes y la Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC). Mediante este convenio, unas 800 escuelas católicas asociadas en la AVEC, reciben su presupuesto anual financiado 100% por el MED, y lo administran de manera autónoma bajo la supervisión de la AVEC y las normas que rigen el mencionado convenio. Universalizar este modelo para que más escuelas tengan la posibilidad de funcionar de manera autónoma, con fondos públicos para que no se vean obligadas a cobrar matrícula. Que puedan seleccionar al personal, poner en práctica iniciativas de mejora escolar, sin depender de requisitos burocráticos de la administración pública. Hacia ese modelo se propone ir. No es un modelo consensuado todavía, pero sí probado y con éxito. Los costos de su implantación afectan muy poco el presupuesto pero, sin duda, mejora la relación costo-beneficio.

6. *Escuelas integrales o bolivarianas.* Actualmente menos de un 10% de las escuelas trabaja a tiempo completo y mantiene a los alumnos en un horario de ocho horas diarias. El resto de los planteles funciona como mínimo en dos turnos. Un turno por la mañana con un grupo de alumnos y de docentes y otro turno por la tarde con otros grupos de alumnos y docentes. Cada planta física es, pues, dos escuelas. Este diseño escolar contribuyó a la masificación acelerada de la educación básica a inicios del período democrático en los años sesenta, pero fue concebido como provisional. Sin embargo, aún en el 2004, la provisionalidad ha permanecido. Esto tiene muchas consecuencias. La mayoría de los alumnos de las escuelas públicas sólo asisten durante menos de cinco horas diarias a la escuela y están “ociosos” el resto del día, sea por la mañana, sea por la tarde. La posibilidad de organizar actividades no escolares como plan de alimentación, programaciones deportivas, tareas dirigidas, complementos culturales en la escuela están severamente limitadas u obligadas a quitarle tiempo al horario escolar, en detrimento del aprendizaje de los contenidos de los programas obligatorios de cada grado. La escuela no es de nadie. El pupitre de la mañana debe ser despejado para que lo ocupe el de la tarde y la decoración pedagógica de un docente en las paredes de las aulas debe ser retirada cada día para dar paso a la del docente del siguiente turno. Por estas y otras razones se impone el diseño de escuelas integrales o bolivarianas que atiendan a los alumnos todo el día, permitiendo mayor disponibilidad de horarios y de actividades complementarias y programas sociales como el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

De modo que esta propuesta incluye un plan de construcción de nuevas escuelas y de remodelación de escuelas existentes para llevar a la totalidad de los planteles de primero a sexto grados al modelo de escuelas integrales o bolivarianas.

COMENTARIO FINAL

El desarrollo de Venezuela, la posibilidad de superar la pobreza, de contar con individuos que puedan participar en la generación y disfrute de la riqueza, va a depender de que se logre la transformación del sistema escolar venezolano en dirección a reducir la inequidad en la escuela. Necesitamos escuelas que aporten valores, conocimientos y herramientas distintas, de mayor contenido, complejidad y modernidad de la que pueden dar las familias de nuestros niños menos favorecidos económicamente. La escuela no puede seguir reproduciendo la injusticia social de una inequidad distributiva, debe ser un rompimiento con las condiciones sociales de origen de los niños que provienen de hogares pobres.

Para lograr tal quiebre del círculo de la pobreza se necesita, por un lado, una escuela de calidad que aporte conocimientos, destrezas, valores, habilidades e información pertinente a sus alumnos y, por otro lado, una escuela que los retenga el tiempo suficiente como para que los contenidos recibidos se traduzcan en beneficios en el mercado laboral y, finalmente, en sus ingresos futuros.

La escuela es medio y fin del desarrollo. Es un fin en sí mismo del desarrollo de los pueblos, pero también es un medio para alcanzarlo. La reforma de la escuela requiere de políticas transformadoras, no sólo de denuncias o buenos deseos, tampoco puede abordarse el problema desde operativos que pretendan incluir a los excluidos del pasado. Es fundamental transformar el sistema, desde nuestro punto de vista, en atención al guión de políticas públicas aquí sugerido, pero entendiendo que en buena parte la posibilidad de aplicar dicho “menú” supone del consenso social necesario para aplicarlo y mantenerlo en el tiempo.

La reforma de la educación como la del resto de los sectores requeridos de transformación necesita de un acuerdo social que lo viabilice. Construirlo, al menos en el área educacional es una responsabilidad de la comunidad educativa, docentes, directivos, padres y alumnos; su inicio probablemente tendrá que venir de un proyecto político aún por descifrar.