

POLITICAS EDUCATIVAS Y BUROCRATIZACION EN EL SISTEMA EDUCATIVO VENEZOLANO: PERIODO 1979-1984

Neuro Villalobos Rincón

Economista. Magister en Planificación de la Educación. Ex-Director General de Planificación Universitaria. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, LUZ.

1. MARCO TEORICO

El fenómeno de la burocratización en el sistema educativo parece tener manifestaciones de carácter mundial; hace 46 años, el profesor Pedro Rosello, identificaba como una corriente educativa aquella relacionada con la influencia del Estado en la educación y ya entonces advertía que:

"Una de las características del mundo moderno es el desarrollo de la máquina burocrática y el aumento del personal administrativo (...) la complejidad cada vez mayor de los asuntos de la enseñanza se traduce en primer lugar por una corriente en favor de la reorganización administrativa, sobre todo de los organismos administrativos centrales, y en segundo lugar, por la creación de nuevos servicios burocráticos"¹

También Torsten Husén, anota sobre este fenómeno lo siguiente:

"La burocracia definida como racionalidad, uniformidad de procedimiento y poder jerárquicamente distribuido, ha emergido concomitantemente con la educación de masas. Las escuelas aisladas se han fundido en sistemas regionales y estatales de educación. El aumento de volumen, tanto de cada una de las escuelas como del sistema a todos los niveles ha exigido una creciente co-

1. ROSELLO, Pedro. *La Teoría de las Corrientes Educativas*. Barcelona, España. Ed. Promoción Cultural, S.A. 1960. p. 44.

ordinación. La ampliación de los objetivos y el poderoso papel del sistema educativo en una sociedad meritocrática como distribuidor de status social y seleccionador para ocupar posiciones atrayentes, actúan en la misma dirección, es decir, en un aumento de la influencia de la maquinaria administrativa"².

En América Latina, ese fenómeno se ha reproducido de igual manera, dada la inclinación a calcar modelos importados de otras latitudes, lo cual ha desembocado en que los procesos organizacionales y administrativos, presentan según Partes Pallán Figueroa, las siguientes características:

- a. Mimesis o copia de estructuras, normas, procedimientos y costumbres sin atender a los factores culturales propios y otras condiciones endógenas.
- b. Anomia o falta de cumplimiento de las normas, debido a las contradicciones que ellas presentan.
- c. Polinormativismo o presencia simultánea de normas tradicionales y modernas con objetivos múltiples.
- d. Disensión o falta de consenso en la definición de metas, políticas y directrices fundamentales.
- e. Nepotismo, dada la tendencia a la interferencia de familiares, amigos y políticos en el desempeño de los cargos.
- f. Ambigüedad, que permite que la norma tenga una gran variedad de interpretaciones.

En cuanto a la educación superior, Juan Carlos Tedesco afirma:

"Los planes de estudio y la estructura organizativa tradicional de las universidades latinoamericanas estuvieron, como se sabe, basados en el esquema cátedra-facultad. Las consecuencias de la aplicación de este modelo, tanto a nivel pedagógico como institucional, son conocidas: duplicación de costos, dificultades para el trabajo interdisciplinario, escasa posibilidad de incorporar la investigación y la orientación, ruptura de la unidad del conocimiento y de la idea misma de Universidad, etc."³.

En el caso venezolano, podemos recoger afirmaciones como las siguientes:

"Si bien el sistema educativo venezolano de hoy es muy diferente al de hace 30 años en tamaño, en cuanto a tipo de población atendida, los objetivos educativos propuestos y la diversidad de instituciones que lo integran, su estructura administrativa es esencialmente la misma: más centralización, más unidades y empleados a nivel central, más y más normas para controlar lo que parece que, por su magnitud, se escapa a todo control. Como era fácil prever, la consecuencia más notoria ha sido una enorme rigidez burocrática"⁴.

2. HUSEN, Torsten. *La Escuela a Debate: Problemas y Futuro*. Ed. Narcea, S.A. de Ediciones. Madrid, España, 1981. p. 106.
3. TEDESCO, Juan Carlos. "Tendencias y Perspectivas en el Desarrollo de la Educación Superior en la América Latina y el Caribe". *Cuadernos sobre la Educación Superior No. 3*. UNESCO. p. 29.
4. HUNG DE LEON, Lillian y PIÑANGO, Ramón. "Crisis de la educación o crisis del optimismo y el igualitarismo". En: *El Caso Venezuela, una ilusión de armonía*. Fotocopiado. p. 444.

El Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES) al analizar los problemas y alternativas de la educación superior, señala:

"Primera problemática: la organización centralizada y altamente burocrática de la educación y de los aparatos de Estado ha entrado en una fase crítica, dada la ineficiencia de una concentración territorial y política de los mecanismos de decisión, planificación y gestión. Este modelo organizativo choca con la necesidad de intensificar los procesos de modernización y racionalización del Estado"⁵.

Como se observa, el fenómeno de la burocratización en el sector educativo tiene manifestaciones de carácter general; ha podido influir en las causas del mismo, la explosión demográfica ocurrida a nivel mundial, con excepción de algunos países europeos y muy acentuada en los países latinoamericanos, lo cual se refleja en el altísimo contingente de jóvenes en edad escolarizable; también se puede anotar como causa la creencia difundida en la población de que la educación es un vehículo de ascenso social, lo cual unido a factores de tipo económico sobre todo en la década de los años sesenta, cuando los países latinoamericanos, y Venezuela no fue la excepción, adoptaron el modelo de crecimiento hacia dentro, también denominado de sustitución de importaciones, el cual llevaba implícito la necesidad de formación de recursos humanos para atender el redespiegue industrial interno. El desarrollo económico no se concebía entonces, sino llevaba aparejada una mayor cobertura, capacitación y extensión de los niveles educativos.

Obviamente, que ese encuadre histórico en donde el desarrollo económico se concebía de esa forma, unido a un proceso político tendiente a fortalecer la democracia como forma de gobierno, fue el sustento para la práctica del clientelismo y del preselitismo político a través de los mecanismos de la administración pública y dentro de ésta, el Ministerio de Educación.

La concepción populista y democrática surgida a finales de los años cincuenta y comienzo de los sesenta, fue dando lugar a nuevas manifestaciones de política educacional que se refleja alternativamente en las denominadas: modernización educativa (1970), revolución educativa (1975), e innovación educativa (1980).

De todas maneras, cada una de esas visiones y cada cual en su determinada oportunidad fueron reflejando cambios en la estructura organizativa del organismo central del sistema educativo: el Ministerio de Educación y en los diferentes sub-sistemas, con el fin de adecuarlos a los fines de supervisión, control y coordinación por parte del Estado, lo cual ha generado una compleja red burocrática que ha requerido cada vez más de mayores recursos materiales, físicos, humanos y financieros.

Esta situación sustentada a su vez por instrumentos de carácter legal y normativo, es lo que tratamos de reflejar en el análisis que sigue a continuación:

2. BASES QUE SUSTENTAN LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO. AÑO 1970

Desde 1958 a 1973, se estableció en el poder nacional, el Partido Social Cristiano

5. BRONFENMAJER, Gabriela y otros. "Dilemas de la Educación Venezolana". Cuadernos del CENDES Nos. 2-5. Edit. Ateneo de Caracas. p. 46.

(COPEI). La filosofía que inspiró la política educativa entonces, fue la de "modernizar el sistema educativo".

Según esta visión, no se trataba solamente de introducir nuevas técnicas o sustituir aspectos procedimentales, sino algo más medular, referido a: "Los fines de la educación y lo que se espera de la misma para procurar la paz social, como bien común por excelencia y como base para una alternativa de desarrollo autónoma"⁶

Es decir, se concibe la educación como un instrumento de promoción de la persona y de la sociedad.

Las bases que inspiran dicha política, se resumen en las ideas siguientes:

1. El plan educativo se orienta hacia la generación de cambios positivos en el sistema social.
2. Se plantea la necesidad del desarrollo económico no sólo para que los hombres tengan más, sino para que sean y valgan más, dentro de un conjunto de relaciones interdependientes que no deben ser las de explotación o de subordinación dominante.
3. Acumular esfuerzos y medios que hagan posible reducir el rezago tecnológico para evitar el vasallaje intelectual.

Dentro de la declaración de principios sobre la política educativa del Estado, se considera que ésta no debe reducirse a una "expansión educacional", sino que el esfuerzo se orientaría en dos direcciones:

1. Actualización de los contenidos educativos e innovaciones en el sistema.
2. Modernización de la estructura administrativa.

En el primer caso, se introdujeron programas para el nivel pre-escolar por primera vez, se eliminaron las escuelas técnicas y se reformó la Ley de Universidades.

En el segundo caso, después de realizado un diagnóstico del Ministerio de Educación, según el cual había una dispersión de funciones y responsabilidades y programas entrecruzados a nivel de las diferentes Direcciones, Divisiones y Unidades, se propuso una reforma del mismo, que comprendía las unidades operativas para atender la administración del sistema regular de educación.

2.1. Modernización administrativa:

Se propuso la creación de dos nuevas direcciones a nivel central del Ministerio:

- a. Dirección de Educación Básica, para coordinar lo referente a educación pre-escolar, excepcional, primaria y ciclo básico común.
- b. Dirección de Educación Superior y Media Diversificada, encargada de la administración de los estudios de profesionalización a nivel medio y de los superiores que se cursan en institutos dependientes del Ministerio.

Se proyectó además, la Dirección de Educación Permanente de Adultos, para promover el nivel cultural y profesional de la población y la auto-realización de la persona.

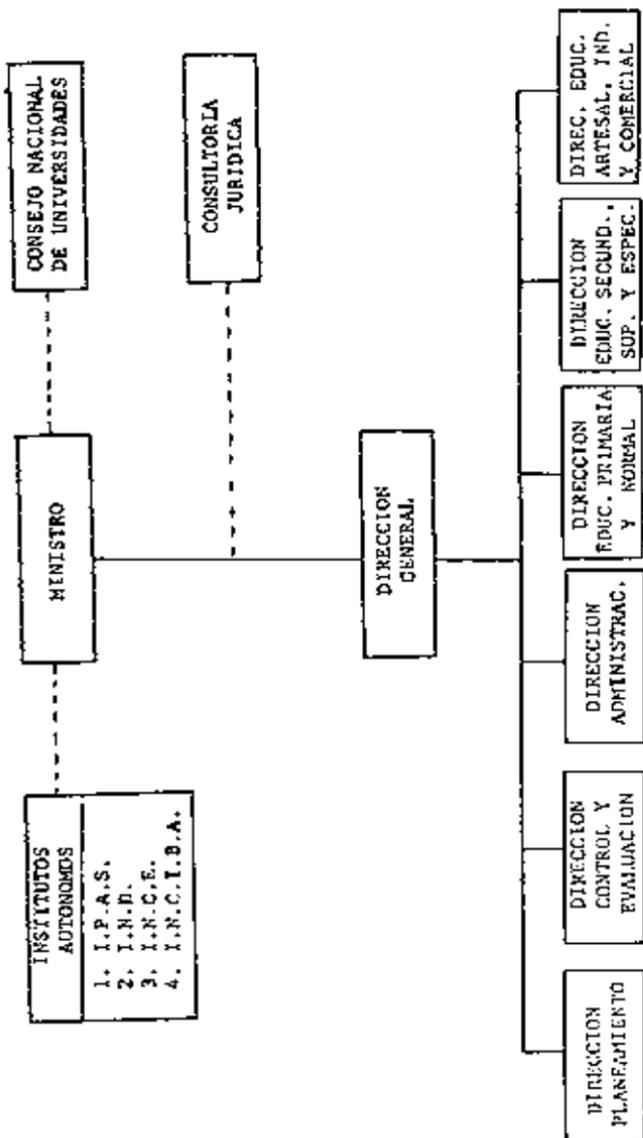
Se planteó una política de regionalización educativa que contempla dos aspectos:

1. Cualitativo, según el cual se ofrecía a la comunidad un contenido educacional de acuerdo a los intereses de la zona o lugar.

6. MINISTERIO DE EDUCACION, Memoria y Cuenta. Año 1970, Caracas-Venezuela, p. xxvi.

GRAFICA No. 1

MINISTERIO DE EDUCACION
ORGANIGRAMA GENERAL EXISTENTE
AÑO - 1970

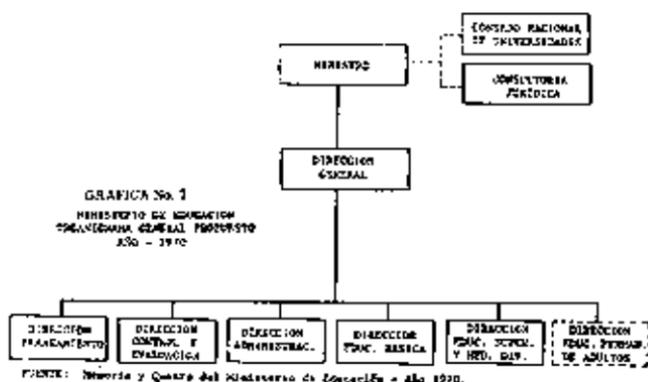


2. Operativo, que tendía a la descentralización y desconcentración de funciones y servicios.

Para tales efectos, mediante resolución No. 10.279, del 01.09.69, se dictaron las normas para el funcionamiento de las Oficinas Regionales de Educación (ORE).

En este período el Ministerio, tuvo asignado un presupuesto de Bs. 1.642.100.000; contó a nivel de la administración central con 1.680 funcionarios, para atender una matrícula total de 2.368.715 estudiantes.

En la Gráfica No. 1 se observa el organigrama del Ministerio de Educación y en la No. 2, la reestructuración propuesta y adoptada.



3. BASES QUE SUSTENTAN LA "REVOLUCION EDUCATIVA". AÑO 1975

En el año 1973, toma las riendas del país el partido Acción Democrática (AD) y en el año 1975, se plantea lo que dio en llamarse la "Revolución Educativa", que suponía apartarse del crecimiento vegetativo tradicional y en su lugar, imponer nuevos esquemas para "alcanzar los objetivos de progreso, transformación y adecuación del Sistema Educativo al desarrollo nacional"⁷. La "Revolución Educativa" se presenta entonces: "Como un conjunto definido de políticas, estrategias, programas y acciones dirigidos hacia el crecimiento cuantitativo y al mejoramiento cualitativo del sistema"⁸.

Se fundamenta en tres grandes principios y sus correspondientes estrategias:

- I. Educación para la democratización.
- II. Educación para la innovación.
- III. Educación para el desarrollo autónomo.

La inspiración filosófica de este modelo planteaba una transformación integral del sistema educativo mediante cambios globales y profundos a todos los niveles, que tocaría además los sectores de la actividad social, cultural, científica y tecnológica.

7. MINISTERIO DE EDUCACION. *Memoria y Cuenta. Año 1975.* p. xx.

8. MINISTERIO DE EDUCACION. *Memoria y Cuenta. Año 1975.* p. xxi.

Igualmente, era su propósito, reestructurar la organización general del sistema educativo para convertirlo en instrumento de transformación del sistema de valores individuales y sociales, con el fin de lograr una democratización efectiva, un tipo de educación de alta calidad y pertinencia social y una adecuación, tanto del Ministerio como de la educación toda, a las exigencias del mundo del futuro.

Dentro del principio de la "educación para la democratización", todo ciudadano debe:

1. Recibir una formación como ciudadano democrático para una sociedad democrática.
2. Tener derecho efectivo a la educación básica.
3. Gozar de oportunidades reales para continuar su proceso de formación.
4. Recibir los beneficios que le permitan compensar posibles desventajas de origen sociocultural.
5. Disponer de la posibilidad real de organizarse y participar en las organizaciones de base de sus comunidades.

En el principio de la "educación para la innovación" se reconoce que el sistema educativo presenta:

1. Necesidad de transformar un sistema que estaba orientado hacia la educación de élites, en otro capaz de atender las nuevas demandas de la educación masificada.
2. Capacidad para incorporar al proceso educativo en forma permanente, útil y adecuada, las condiciones sociales, los avances y descubrimientos relativos a teorías, procesos y tecnologías de la educación contemporánea.
3. Posibilidad de proporcionar al estudiante venezolano un tipo de educación individualizada y creativa.

En el principio de la "educación para el desarrollo", el sistema educativo debe:

1. Constituir un conjunto coherente, articulado y orientado para satisfacer primordialmente los objetivos, metas, y valores requeridos por la sociedad y sus estrategias de desarrollo autónomo.
2. Formar a un hombre capaz de cooperar en la transformación deseable de nuestro sistema económico, social y cultural.

3.1. La transformación organizativa:

En la Memoria y Cuenta del año 1975, del Ministerio de Educación, se plantea dentro de la estrategia para la organización de un Sistema Nacional de Educación, los siguientes programas:

1. Reestructuración del Ministerio de Educación.
2. Redefinición de las bases legales del Sistema Educativo.
3. Incremento de la Educación atendida por Estados y Municipios.
4. Establecimiento de Sub-sectores Regionales de Educación.
5. Implantación del Sub-sistema Nacional de Educación Superior.

Con el primero de los programas se persigue profundizar la reestructuración del Ministerio de Educación, ya iniciada, que permitiera atender más eficientemente la mayor complejidad administrativa, el mayor número de empleados y el mayor volumen de servicios.

Con el segundo programa, se plantea la promulgación de la nueva Ley Orgánica de

Educación, y la elaboración del proyecto de Ley de Educación Superior.

Con el tercer programa, se busca la descentralización financiera y administrativa especialmente en los niveles de pre-escolar y primaria, a través de los Estados y los Municipios.

El cuarto programa, se propone continuar la política de regionalización de manera progresiva, para promover la interacción entre la educación y los procesos de la producción con la vida regional.

El quinto programa, procura fortalecer los mecanismos de coordinación nacional de la educación superior y auspiciar diversas alternativas institucionales de experimentación e innovación.

Para llevar a cabo la realización de los diferentes programas y funciones, la nueva estructura del Ministerio de Educación presenta como características las siguientes:

- Integración del sector educación y cultural y su coordinación con el sistema científico.
- Establecimiento de Direcciones Generales en el nivel central que integran todas las áreas docentes, administrativas y sociales.
- Creación de Direcciones Regionales de Educación a través de 21 Zonas de Educación, que corresponden a las diferentes entidades federales.

El Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación, promulgado según Decreto No. 827 del 01.04.75, establece la nueva estructura que estaba integrada por: el Despacho del Ministro, las Direcciones Generales de Educación Básica y Media Diversificada, de Educación Superior, de Asuntos Socio-Educativos, de Administración y Servicios, las Direcciones Regionales de Educación y las Zonas de Educación.

Al Despacho del Ministro, se adscriben además: la Oficina del Ministro, Director General de Gabinete, Consultoría Jurídica, Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto, Secretaría Privada, Secretaría General del Ministerio, Oficina de Información y Relaciones, Contraloría Interna, Asuntos Internacionales, Asuntos Estudiantiles, Asuntos Gremiales y Sindicales, Comunidades Educativas, Programas Coordinados y la Oficina de Educación para zonas fronterizas y para indígenas.

En el año de 1975, el presupuesto total ascendía a Bs. 4.809.341.435 y el personal de la administración central ascendió a 2.276 funcionarios para atender una matrícula de 3.200.000 estudiantes.

4. BASES QUE SUSTENTARON LA "INNOVACION EDUCATIVA". AÑO 1980

Dentro del juego de la alternabilidad democrática, en el período 1978-1983, vuelve a dirigir los destinos de la nación el Partido Social Cristiano (COPEI), quien en su acción de gobierno se propuso la denominada "Innovación educativa", para la cual se fijó como pre-requisitos las siguientes condiciones:

1. Procurar la paz escolar y crear condiciones para que ella sea una realidad.
2. Crear e incentivar por todos los medios el espíritu de asociación y de responsabilidad compartida.
3. Normalizar un gran compromiso nacional para sacar de la lucha política partidista el asunto educacional.

Estas constituyeron condiciones necesarias —dentro de un ambiente convulsivo por las luchas gremiales en la búsqueda de mayores reivindicaciones—, para acomete-

ter la política educativa trazada en cuatro frentes:

1. El de las innovaciones y la atención a la calidad de la educación.
2. El de la administración ordinaria para que las decisiones circulen y no se paralice la maquinaria.
3. El de las relaciones con los gremios y sindicatos.
4. El de información y orientación a la opinión pública.

En este orden de ideas, vale la pena hacer un comentario al primero de los nombrados, ya que el segundo se refiere a aspectos de sistemas y procedimientos administrativos internos del Ministerio y los dos últimos, a aspectos políticos que escapan a la consideración de este trabajo.

Es durante el año 1980, el 26 de Julio exactamente, cuando el Presidente de la República estampó el ejecutiva a la Ley Orgánica de Educación, la cual según el Ministro de Educación de la época, presentó tres características fundamentales:

1. Es estabilizadora del sistema educativo venezolano, al recoger las mejores experiencias educacionales de los últimos años e integrar una serie de disposiciones que se hallaban en forma dispersa.
2. Actualiza la estructura educacional que estaba inspirada en moldes decimonónicos.
3. Es globalizante por el universo de aspectos que cubre y por la cohesión y articulación de los mismos.

En este período, a pesar de anunciarse como el de las innovaciones educativas, después de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación y la puesta en práctica del proyecto: "Participación de la Comunidad en la Atención Integral del Niño en el Pre-escolar Abierto", no hubo otros aspectos esenciales de política educativa que merecieran anotar. La estructura organizativa del Ministerio apenas presentó como cambios significativos con respecto al año 1975, el cambio de la Dirección General de Asuntos Socio-Educativos a nivel de Oficina; y se creó la Dirección General Sectorial de Programas Especiales.

Se creó la Oficina de Apoyo Docente, y desaparecen las Oficinas de Asuntos Estudiantiles, Asuntos Gremiales y Sindicales, Comunidades Educativas, Programas Coordinados y Educación para Zonas Fronterizas y para Indígenas.

No obstante, para el año 1980, el Ministerio de Educación manejó un presupuesto de Bs. 10.347.581.690, con un personal a nivel de la administración central de 2.581, funcionarios, para atender una matrícula total de 4.302.872 estudiantes.

5. BASES QUE SUSTENTARON LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL AÑO 1984

Para dirigir el país durante el período 1983-1988, llega de nuevo al poder el partido Acción Democrática (AD). En esta oportunidad, se plantea como línea general de acción:

"La organización de un sistema moderno y eficiente, que asegure la formación integral del hombre y del ciudadano, dentro de un nuevo modelo de desarrollo social, de libertad y democracia. Se impulsará la democratización de la enseñanza, garantizando a todos el acceso

al sistema, y la prosecución normal en él con el máximo de rendimiento posible".

En tal sentido, se propone para el período, elevar la calidad y la pertinencia de la educación; relacionarla con el proceso de desarrollo científico y cultural; hacerla participativa; de carácter permanente y dirigida al autofinanciamiento. También se hace el propósito de establecer un Programa de Administración Educativa, un Sistema Nacional de Orientación, un Programa Nacional Socio-Educativo y de Bienestar Estudiantil, un Servicio de Voluntariado Social Estudiantil, una Política de Formación y Mejoramiento del Magisterio, y el restablecimiento del Consejo Nacional de Educación.

Se reconoce por primera vez la existencia de una elevada burocratización en el Ministerio y se nombra una comisión especial para estudiar la reforma administrativa del Despacho y su desburocratización, como parte de la política de adecuación de la estructura organizativa del Ministerio.

Surge así una proposición de simplificar la organización del nivel central.

5.1. El nuevo Sistema Nacional de Administración Educativa:

Esta proposición programática surge por la alarmante y exagerada burocratización del Ministerio de Educación.

Se aspira a través de él, a integrar en uno solo los distintos subsistemas de administración de programas educacionales que funcionan en diversos organismos del sector público y se espera llevarlo a la práctica a partir del año 1985. Consustancial a este sistema, se propone también la implantación de otro Sistema de Control de la Gestión Gerencial, con el fin de agilizar el funcionamiento del Ministerio, una vez iniciada la efectiva descentralización y regionalización de su administración.

Sin embargo, la estructura organizativa del Ministerio de Educación, para el año 1984 (Gráfica No. 3), no presenta variaciones con respecto al año 1980.

Lo que se anuncia en todo caso, son cambios en los sistemas y procedimientos de tipo administrativo internos, en la búsqueda de una administración más eficiente.

Se aprecia una manifestación de una corriente desburocratizante que si bien se refleja en el número de personal de la administración central para el año 1984 (2.464), el 1.48 por ciento menos que en el año 1980, no se refleja en el orden de los recursos financieros asignados: Bs. 14.669.673.448 o sea, un incremento del 41.7 por ciento con respecto a 1980, para atender una matrícula total de 4.990.180 estudiantes, cuyo ritmo de crecimiento (15.97 por ciento) disminuya en relación a los períodos anteriores: 34.5 por ciento en 1980 y 35.1 por ciento en 1975.

6. CONSIDERACIONES DE CARACTER LEGAL

Al analizar la Ley Orgánica de Educación vigente desde el 26.07.80, se corrobora que el sistema educativo venezolano, se inscribe dentro de la corriente relacionada con la influencia del Estado en la educación. Al efecto, el Artículo 2 expresa: "La educación es función primordial e indeclinable del Estado, así como derecho permanente e irrenunciable de la persona".

Adicional a esta disposición legal, el Artículo 16 establece: "El sistema educativo venezolano comprende niveles y modalidades. Son niveles: la educación pre-escolar, la educación básica, la educación media diversificada y profesional y, la educación superior.

Son modalidades del sistema educativo: la educación especial, la educación para las artes, la educación militar, la educación para la formación de ministros del culto, la educación de adultos y la educación extra escolar".

La intención legal del Estado de asumir para sí la conducción del proceso educativo, obliga al órgano ejecutor, el Ministerio de Educación, a adoptar una estructura organizativa que asuma las atribuciones y cumpla con las funciones derivadas de la Ley Orgánica de Educación, lo cual contribuye junto con las circunstancias históricas que se evidencian en el análisis del período 1970-1984, al proceso de burocratización del sistema educativo venezolano.

7. CONCLUSIONES

A través de la información reseñada para cuatro períodos diferentes, podemos observar que en Venezuela se han dado las típicas manifestaciones que ha presentado a nivel mundial la corriente educativa relacionada con la influencia del Estado en la educación y dentro de ésta, la tendencia en cuanto a la organización del sistema educativo.

Así observamos que mediante "slogans" de carácter político se han acometido procesos de reorganizaciones periódicas del sistema educativo y consecuentemente del máximo organismo ductor: el Ministerio de Educación.

Como se refleja en la revisión de las Memorias y Cuentas de los años 1970-1975, 1980 y 1984, con cada una de las transmisiones de mando para la conducción del país, se han producido ofrecimientos de cambios profundos en el sistema educativo venezolano, asumiendo una mayor complejidad de funciones en todos los casos y readaptando significativamente, la estructura organizativa del Ministerio en tres de los cuatro períodos analizados.

No obstante, puede entenderse que esos cambios son consecuencias de:

1. Necesidad de propagación ideológica y doctrinaria de las corrientes políticas que se han alternado en el poder durante los años que cubre el período analizado, y que tienen su expresión en las denominadas: "modernización educativa", "revaluación educativa", e "innovación educativa", las cuales se han traducido en cambios de rumbos en la política y en la organización del Ministerio, pero muy pocos en los resultados del proceso educativo. Este ha presentado una carencia de planificación, pero ha tenido profundas repercusiones vistas retrospectivamente.

Entre estos cambios cabría anotar: a) La eliminación de las escuelas técnicas durante la época de la "modernización educativa"; decisión de graves consecuencias para el proceso de desarrollo económico y social del país y que tiene que ver fundamentalmente con la composición del mercado de trabajo que fue aprovechado por mano de obra extranjera con mayor preparación técnica. b) La restricción de la autonomía universitaria, que se inicia con la reforma a la Ley de Universidades en el año 1970 y prosigue con medidas de orden económico-financieras y administrativas. c) La atención e impulso oficial al nivel de educación pre-escolar.

2. La práctica política fundamentada en el pragmatismo, el inmediatismo y el clientelismo. Esto se refleja en las medidas de carácter efectista y sobre todo de corte político que llevó a continuos y poco pedagógicos enfrentamientos entre los gremios y el Ejecutivo Nacional con serios resquebrajamiento en la condición social de los educadores en los diferentes niveles.

La ausencia de enfoques y concepciones de planificación en la educación ha permitido la proliferación de dependencias y decisiones administrativas y políticas que han enmarañado los distintos sub-sistemas de educación de modo que el sistema educativo como un todo, presente las características anotadas por Pallán Figueroa en las organizaciones educacionales latinoamericanas: Mimesis, anomia, polinormativismo, disensión, nepotismo y ambigüedad.

El elevado número de funcionarios a nivel de la Administración Central, lo cual también es presumible que se ha dado a los otros niveles, así como los nombramientos ascendentes a finales de cada período, ha reforzado los mecanismos burocráticos del sistema educativo venezolano.

Ese conjunto de condiciones ha incidido en las dimensiones de las variables más importantes que son concomitantes al fenómeno de la burocratización. En el Cuadro No. 1, podemos observar que en el año 1975, en comparación con el 1970, el personal del Ministerio se había incrementado al mismo ritmo de la matrícula total: 35 por ciento. En tanto, el presupuesto tuvo el mayor incremento relativo: 192.8 por ciento. Esta situación explosiva debió tener su origen en el extraordinario volumen de ingresos que tuvo el país como consecuencia de la coyuntura internacional en el mercado petrolero, que triplicó los precios del petróleo a finales del año 1973.

Para el año 1980, la velocidad de crecimiento de estas variables con respecto al año 1975, es menor: a excepción de la matrícula que creció a un ritmo similar al período anterior: 34.5 por ciento; el personal se incrementó en 9.88 por ciento y el presupuesto lo hizo en mucho mayor proporción: 115.15 por ciento.

Ya para el año 1984, podríamos decir que se acusa una contracorriente desburocratizante: se considera que el gasto en educación es excesivo y se plantea la búsqueda del auto financiamiento en las actividades educativas, se considera la reestructuración del Ministerio con el fin de simplificar su organización y promover su descentralización administrativa.

El personal disminuye en 1.48 por ciento con respecto al año 1980, en tanto, el ritmo de crecimiento de la matrícula (15.97 por ciento) y del presupuesto (41.76 por ciento) se desacelera significativamente.

Para este año, ya la crisis económica se ha instalado en el país desde hace varios años con toda su crudeza; sin embargo, el producto del sistema educativo no arroja cambios cualitativos importantes y ahora junto con la devaluación de la moneda, la desvalorización de los títulos y la proletarianización profesional.

El fenómeno de la burocratización en la educación venezolana, se refleja con mayor intensidad en las cifras del Cuadro No. 2, donde observamos que mientras la matrícula total se incrementa en un 110.67 por ciento al pasar de 2.368.715 en 1970, a 4.990.180 estudiantes en 1984; el personal a nivel central del Ministerio se incrementa en un 46.66 por ciento pasando de 1.680 a 2.464 funcionarios y el presupuesto se incrementa en 973.34 por ciento en el mismo período, pasando de Bs. 1.642 millo-

CUADRO No. 1
 MINISTERIO DE EDUCACION
 PRESUPUESTO, PERSONAL Y MATRICULA
 PERIODOS: 1970-75-80-84

Periodos	1970		1975		1980		1984	
	Cifras Absolutas	Incremento %	Cifras Absolutas	Incremento % 75/70	Cifras Absolutas	Incremento % 84/75	Cifras Absolutas	Incremento % 84/75
Presupuesto	1,642,100,000	-	4,809,341,435	192.8	10,347,581,690	115.15	14,669,673,448	41.76
Personal*	1,680	-	2,276	35.5	2,501	9.88	2,464	-1.48
Matrícula	2,368,715	-	3,200,000	35.1	4,302,972	34.5	4,990,180	15.97

* A nivel de la Administración Central únicamente.

Fuentes: Memorias del Ministerio de Educación para cada año. Estimaciones relativas propias.

CUADRO No. 2
MINISTERIO DE EDUCACION
CUADRO COMPARATIVO DE LAS VARIABLES:
PRESUPUESTO, PERSONAL Y MATRICULAS
ENTRE LOS AÑOS 1984-1970

Variables	Períodos		Variaciones	
	Año 1984	Año 1970	Absolutas	Relativas
Presupuesto	14.669.673.448	1.642.100.000	13.027.573.448	793.34
Personal	2.464	1.680	784	46.66
Matrícula	4.996.180	2.368.715	2.621.465	110.67

Fuente: Cuadro No. 1, Estimaciones propias.

nes, en 1970 a Bs. 14.669 millones en 1984.

Podemos concluir que estos hechos, aunados a las consideraciones de carácter legal que anotamos en el punto 5., se han constituido en causas fundamentales del proceso de burocratización de la educación en Venezuela.

B. PROSPECTIVA

Quizás sea consecuencia de la grave y ya larga crisis económica, social y moral por la que atraviesa el país lo que ha dado lugar a una contracorriente educativa en Venezuela.

La disminución en el volumen de ingresos del país y consecuentemente de los recursos fiscales del Estado, ha hecho que éste vuelque su atención en las magnitudes del gasto en las áreas más sensibles desde el punto de vista político: los gastos sociales.

El sistema educativo requiere como ya lo manifestaron en una oportunidad los Rectores de las Universidades Venezolanas, que se declare como un "Problema de Estado". Es necesario concentrar el interés y el esfuerzo en reorganizar el sistema educativo venezolano que implique innovar con nuevos y más flexibles modelos académico-administrativos, a la par que más económicos por su diseño, estructura y eficiencia, y con un alto grado de pertinencia social. Ajustar todos los niveles educativos a la realidad social y al modo de vida venezolano, tomando los elementos del desarrollo científico, tecnológico y cultural que más se adapte a nuestras exigencias y dimensiones con una clara visión de los cambios trascendentales que se están provocando y que se avizoran para el Siglo XXI.

Esto no puede significar simples cambios de estructuras organizativas, éstas por el contrario, deben ser la resultante de cambios más profundos de orden académico, que tome en consideración que la familia, los medios de comunicación de masas, las organizaciones vecinales y muchos otros elementos forman parte y es necesario entonces considerarlos, para la configuración de un nuevo sistema educativo, más inte-

grado en su composición por niveles así como con su entorno social que haga al hombre más sensible y permeable a la necesidad de cambio permanente.

Aún dentro de las dimensiones de la crisis, los recursos del Estado siguen siendo cuantiosos debido a la explotación de riquezas que nos pertenecen a todos y no a un reducido sector de la población. Los gastos sociales y entre ellos el de educación, deben ser redimensionados dentro de una definición de criterios y reordenamiento de todo el sistema fiscal y presupuestario del Estado, sin olvidar que este tipo de gastos es una forma de redistribución de la riqueza dentro de un injusto sistema social, donde aproximadamente el 5 por ciento de la población concentra el 55 por ciento del ingreso nacional.