

Plan social

José Joaquín Villasmil

Documentación de los programas sociales disponibles para reducir los déficits de atención social en el Estado Zulia

Este documento registra información sobre los programas sociales ejecutados en el Estado Zulia, que formaron parte del diagnóstico en el "Proyecto Pobreza" realizado por la Universidad Católica Andrés Bello UCAB, y que serán objeto de la evaluación contemplada en el Plan de Atención Social para el Estado Zulia. El mismo puede considerarse como un buen ejemplo de "plan social" para ser ejecutado por gobiernos regionales o locales, teniendo al Estado Zulia como ejemplo de partida.

El autor

Blas Regnault Marcano
es Sociólogo, Ms. en Ciencias
Sociales y Profesor-
Investigador del Instituto
de Investigaciones Econó-
micas y Sociales de la UCAB

INTRODUCCIÓN

¿Puede la educación formal ayudar a mejorar las oportunidades de los individuos socialmente más frágiles? ¿Cuáles son las condiciones institucionales para que la educación se convierta en una palanca de oportunidades para quienes a ella acuden? ¿Cuáles son las oportunidades que brindan los sistemas escolares regionales del Estado Zulia y del Estado Yaracuy?

El presente trabajo describe las variables fundamentales del funcionamiento de los sistemas escolares regionales de Zulia y Yaracuy como parte del diagnóstico que realiza el Proyecto Pobreza en algunas regiones de Venezuela. La premisa básica del presente trabajo es que un sistema escolar fuerte institucionalmente puede frenar los efectos negativos de la pobreza en la población, pues sus fortalezas permiten redistribuir mejor las oportunidades de los individuos dentro de la sociedad (Reimers, 2000). Sin embargo, esta obvia visión de lo que debería ser la educación, no está tan clara en los diferentes actores que ponen en juego sus propuestas educativas.

No es una novedad decir que son las capas más débiles de la sociedad las que tienen un menor desempeño escolar. Diversos autores lo han demostrado: la deserción escolar es mayor en los estratos sociales menos favorecidos (González, 2000) y los índices de repitencia son proporcionalmente mayores en las escuelas que atienden a población en situación de pobreza. Sin embargo, no es nuestro interés probar lo ya demostrado por otros sociólogos de la educación. La base fundamental de nuestro argumento es que los sistemas escolares son la pieza clave a reforzar para evitar que los menos favorecidos sean aún más vulnerables a sus carencias. En otras palabras, un sistema escolar robusto, institucionalmente fuerte, es un sistema escolar que da más oportunidades a quienes a él acuden. Sobre la robustez del sistema trabajamos extensamente en el presente artículo, señalando algunos indicadores que podrían mejorarlo y en su defecto, avanzar en el desempeño escolar de los alumnos.

Es por ello que en el primer capítulo hemos querido hacer un resumen de algunos de los debates presentes en la arena educativa nacional, con el fin de demostrar que las tensiones a las que se ve sometida la educación obligan al sistema escolar a tomar cierta distancia del debate y darle res-

PARTE I

POBREZA Y EDUCACIÓN EN VENEZUELA: UNA APROXIMACIÓN A LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE LOS SISTEMAS ESCOLARES REGIONALES

BLAS REGNAULT

puesta global a las demandas de la población. Una de las formas de responder es justamente robustecer todos los mecanismos que permitan la redistribución de oportunidades en la población. Más allá de que la escuela pueda ser concebida como un instrumento fatal de reproducción de desigualdades (Bourdieu y Passeron, 1971), el *desideratum* de toda sociedad es que la escuela se convierta en una verdadera palanca de oportunidades.

Esta visión del sistema educativo como palanca de oportunidades de la sociedad es desarrollada en el segundo capítulo, donde describimos cuáles serían las condiciones institucionales necesarias para que estos puedan servir de niveladores del campo de juego de los individuos que allí acuden. Es entonces en el tercer capítulo cuando ilustramos nuestra propuesta con los casos concretos de los sistemas escolares regionales de Yaracuy y Zulia. Observamos las características fundamentales de estos sistemas, tomando los indicadores de desempeño: cobertura, efectividad, calidad, entre otros. Además, contrastamos estos datos con las características socioeconómicas de la población de cada municipio, y con las características propias de la organización del sistema (quiénes son las personas encargadas de llevar a cabo la misión del sistema). De esta manera, observará el lector que las diferencias organizacionales existentes en cada uno de los municipios podrían ilustrar las diferencias de desempeño del sistema. En efecto, sin pretender llegar a la explicación de por qué algunos sectores de los sistemas escolares de los estados Yaracuy y Zulia no están funcionando como se espera, en este capítulo ilustramos ciertas diferencias en la distribución del capital social del sistema que nos permiten mostrar cierta fragilidad institucional. Lamentablemente con los datos presentados no hemos podido realizar pruebas estadísticas sofisticadas que nos permitan llegar a explicar las causas del desempeño escolar de dichos sistemas. Sin embargo, esta primera aproximación puede llegar a ser de gran ayuda para quienes, tomando decisiones en el campo educativo, buscan optimizar los recursos que permitan redistribuir las oportunidades de quienes a él acceden.

De igual manera es importante señalar que existe un plan de acción para cada uno de los sistemas escolares estudiados, que ocupa la segunda parte del presente documento.

I. EL DEBATE EN TORNO A LA FUNCIÓN DE LA ESCUELA:

PROYECTOS IDEOLÓGICOS EN JUEGO

La discusión sobre la función de la escuela se ha venido incrementando cada vez más en nuestro tiempo, y podríamos decir, sin temor a equivocarnos, que este incremento es proporcional a la cantidad de actores sociales que han venido surgiendo en el seno de la sociedad. Dichos actores solicitan del sistema educativo una respuesta particular a sus demandas, haciendo de la escuela el centro de sus propuestas. Este hecho no debería alarmarnos, ya que ello es indicador de que la sociedad se está diversificando en intereses y sus actores se están organizando. Mientras en las sociedades tradicionales la oportunidad de integración y formación se realiza a partir de la inducción en ciertos aspectos propios de lo poco diversificada de esta organización social, en las sociedades modernas las oportunidades que debe distribuir la escuela pasan por múltiples exigencias. Cada actor social organizado cuenta con su propia idea de lo que debe ser la educación, de lo que debería aportar la escuela, de los aspectos ideológicos que deberían ser incorporados a los programas educativos. Incluso podríamos encontrar dentro de la misma sociedad grupos que, con las mismas preocupaciones, presentan proyectos educativos opuestos.

La escuela y el sistema escolar se convierten hoy día en un espacio público de debate, sobre el cual se manifiestan los más diversos proyectos pertenecientes a cada uno de los actores sociales organizados: en educación encontraremos grupos sociales debatiendo sobre la misión económica de la escuela, su función de formadora para el mercado laboral o su función de emancipadora de la explotación económica¹. De igual forma encontramos grupos sociales debatiendo sobre la subordinación de la escuela a intereses sociales determinados; así como observamos propuestas sobre cómo substituir y/o complementar a función educativa de la escuela con otras instituciones sociales (empresas, asociaciones civiles, etc.). Los sistemas escolares de las sociedades modernas se encuentran al centro de demandas simultáneas, representativas de los más diversos actores sociales. Es por ello que la escuela y los sistemas escolares deben tomar cierta distancia de esas solicitudes, procurando hacer síntesis de esas demandas, con el fin de dar oportunidades (sociales, económi-

cas, culturales, políticas) a quienes allí buscan opciones para integrarse a la sociedad. En efecto, siempre será oportuno plantearse en qué medida el sistema escolar está redistribuyendo oportunidades en la población que asiste a las aulas (Reimers, 2000) más allá de si la educación allí impartida sirve a tal o cual proyecto social. Se trata entonces de observar en qué medida ese "aparato" especializado está logrando sus objetivos de integración y formación de las generaciones más jóvenes de la sociedad (Durkheim, 1917). A pesar de esa "misión síntesis" de las demandas sociales, *grosso modo* podríamos decir que existen dos visiones opuestas en la concepción de la escuela: por un lado, la que espera de la escuela una especie de *panacea* (remedio de todos los males físicos y morales de la sociedad), y por otro lado, la visión que pretende hacer de la escuela un *agente* más de la "sociedad educadora". Sin pretender hacer un inventario exhaustivo de todos los debates presentes sobre la educación venezolana, quisiéramos ilustrar con algunos casos específicos la manera como cada una de estas visiones se oponen entre sí, sin olvidar que obviamente dentro de cada una de estas tendencias existen también proposiciones opuestas.

LA ESCUELA, LLAVE DE TODAS LAS PUERTAS

En muchas ocasiones se suele escuchar que la educación formal puede llegar a ser la gran solución para los problemas sociales en general, dándole propiedades excepcionales a ésta, esperando que la escuela sea la institución que realice toda la función educativa de la sociedad, incluso substituyendo a otras instituciones sociales que han abandonado su misión educativa. De allí que en muchas oportunidades escuchemos razonamientos tendientes a concebir a la escuela como una especie de *panacea* de la cual se puede esperar literalmente todo: desde la inducción a las normas de urbanidad que rigen el tránsito de las grandes ciudades, hasta la adquisición de la cultura más elevada y profunda. Dentro de esta visión de la escuela como remedio de todos los males sociales, encontramos una gran diversidad de actores cuyas visiones se oponen entre sí.

En este polo de debates, encontramos grupos que pretenden hacer de la escuela la palanca ideológica al servicio de los nuevos actores políticos de la Quinta República². Este caso se ilustra bien con

el Proyecto Educativo Nacional, en el que se tocan diversos tópicos en los cuales existen problemas a atender. El Proyecto educativo Nacional es el "proyecto bandera de la Constituyente Educativa". Este proyecto postula claramente su condición "revolucionaria" al enunciar que debe "atender a las exigencias de la construcción de una nueva sociedad y de una nueva república. . . nuestra educación debe responder a los requerimientos de la producción material en una perspectiva humanista y cooperativa, del mismo modo, debe formar en la cultura de la participación ciudadana y de la solidaridad social y propiciar el diálogo intercultural y el reconocimiento a la diversidad étnica", (MECD, 1999: 35). Además, el Proyecto Educativo Nacional se preocupa por hacer un análisis extenso sobre "el contexto histórico y social en el cual se inscribe", tocando el problema de la homogenización cultural, derivada de *la estandarización de patrones de consumo, gustos y necesidades inducidos por la mercancía universal (Pepsi Cola, Burger King, Mc Donald's, etcétera), ha desarrollado una identidad desterritorializada (. . .) donde se esfuma el sentido de pertenencia, el arraigo (tanto en lo que tiene que ver con el territorio, historia, tradiciones, valores, etcétera . . .)*" (MECD, 1999: 19).

A esta propuesta del Proyecto Educativo Nacional se le opone el trabajo que viene haciendo la Asociación Civil Asamblea Nacional de Educación en "defensa de la capacidad que puede tener la educación para asegurar ya no sólo la participación política sino el desarrollo económico", (CNE, 1998). Esta Asociación Civil viene trabajando desde la gestión pasada, cuando Leonardo Carvajal, uno de sus miembros más activos, ocupó la presidencia del Consejo Nacional de Educación: *En el contexto del mundo globalizado, la palabra clave es competitividad y ésta no se alcanza liquidando las riquezas naturales o deteriorando ad infinitum el salario real: se alcanza desarrollando plenamente las capacidades y talentos de la población para expandir y optimizar el sector moderno de la economía. Esto es, se alcanza desarrollando el conocimiento con más y mejor educación,* (Carvajal, 1999: 7).

Tal como podemos observar, encontramos acá los polos de la discusión sobre la globalización en educación: por un lado quienes se le oponen, proponiendo que la escuela sea el centro de la resis-

cia contra el capitalismo internacional, para salvar la identidad nacional y cultural (MECD, 2000), y por otro lado, quienes plantean que la escuela debe ser el centro que desarrolle las capacidades del "capital humano", con el fin de alcanzar la "realidad globalizada". Ambas perspectivas oponiendo identidad cultural a identidad laboral, olvidan que el fenómeno de la globalización económica no necesita defensores ni opositores, pues es inevitable como realidad sociológica. La consecuencia lógica, es decir, la desembocadura social a esta tensión será resuelta por la escuela cuando tenga que hacer la síntesis de las demandas sociales presentes: quienes acuden a ella necesitarán tanto la conservación de su identidad nacional, como ser preparados para entrar en el mercado laboral.

Otro de los casos que nos ilustra este debate en torno a la escuela, es aquel en el que grupos sociales de diversas tendencias proponen las bases fundamentales de la educación sexual en la escuela: aquellos que proponen que la educación sexual tenga como base la mayor cantidad de información posible sobre el tema, porque ello permitirá mayor autonomía por parte de los alumnos a la hora de tomar sus propias decisiones en torno a su vida sexual y reproductiva; debatiendo con aquellos que promueven una educación sexual centrada en la información básica, suponiendo que quienes reciben esta educación no están aún preparados para tomar decisiones sobre su vida sexual y reproductiva³.

Algunas de las fuerzas sociales presentes en el debate sobre la escuela como llave de todas las puertas proponen que ésta "debe volver a su misión tradicional", centrando su acción en el aprendizaje de habilidades, restringiendo su función a las demandas del mercado laboral.

Otras fuerzas sociales esperan de la escuela una misión aún mas amplia, orientada sobre el desarrollo global de la persona y sobre la formación fundamental del espíritu.

Cada uno de estos actores hacen de la escuela la institución que resolvería todas las vicisitudes humanas propias de los primeros años de vida. La escuela como agencia fundamental de socialización (desplazando a la familia), cuyo objetivo sería intentar arreglar una serie de problemas de sociedad que ni siquiera ella misma genera (violencia, sexismo, droga, racismo, relaciones entre grupos étnicos, desempleo y otros aspectos, Baby, 1994).

Al contrario, otros actores sociales vienen proponiendo que en lugar de que la escuela substituya en su función educativa a otras instituciones sociales, sean los otros espacios institucionales los que substituyan el rol de la escuela. Ese razonamiento supone que la escuela debe ser sólo parte de un proyecto general de la sociedad educadora, porque la educación está en todas partes y ésta no puede ser función exclusiva de la escuela. La Sociedad Civil tiene cuestiones que aportar, y ella debe hacerlo en su acción cotidiana, en la calle. La educación también debería ser función de las empresas, de las fábricas, de los individuos, de la industria de la cultura, de las instituciones jurídicas, de los ejecutores de la ley. Esta visión del rol de la escuela en la sociedad, un tanto ociosa, pues nadie duda del poder educativo de otras instancias sociales, descentran la discusión sobre las funciones fundamentales del sistema escolar, haciendo más complejo el análisis y las propuestas a considerar.

...una sociedad en la que cada uno de sus miembros sea educador y educando al mismo tiempo. Se trata de que todos nos vayamos constituyendo en educadores y educandos, dispuestos a aportar lo que sabemos y somos, dispuestos a cambiar en lo que debemos. (Pérez Esclarín, 1999).

La visión referida en el párrafo anterior denuncia el abandono en que se encuentra la educación respecto a la sociedad en general. Como la sociedad ha abandonado institucionalmente al sistema educativo formal, hace falta recordarle a cada una de sus instituciones su poder educativo. Quienes hacen estas propuestas se encuentran trabajando dentro de la escuela, sintiendo la falta de apoyo general de la sociedad a su labor escolar. Es por ello que solicitan de diferentes instituciones sociales que se hagan corresponsables del proceso educativo de las generaciones más jóvenes. Sin embargo, hace falta resaltar que esta discusión descentra la discusión sobre la función social de la escuela: esta es una institución social cuyo mandato es educar a las generaciones más jóvenes. El hecho de que exista un abandono de otras instituciones sociales hacia la educación no es indicador de que la escuela debe dejar de ser el espacio social por excelencia en el cual sucede el hecho educativo. Es cierto que en Venezuela los