

Las misiones educativas: ¿política pública para la inclusión o estrategia para el clientelismo político?

MABEL MUNDÓ*

pp. 27-65

Resumen

En el año 2003, bajo la nominación de «misiones» comienza una serie de programas sociales que se han convertido en emblema de la acción gubernamental de la revolución bolivariana hacia los excluidos y han sido fuente de legitimación del grupo dominante en el poder. La emocionalidad que ha acompañado su ejecución ha actuado como factor de polarización y segmentación en la sociedad venezolana. Este trabajo pretende sistematizar e integrar información de las misiones educativas siguiendo las recomendaciones del análisis y evaluación de las políticas públicas, pues más temprano que tarde la sociedad venezolana deberá reflexionar y evaluar esta iniciativa a fin de establecer lecciones aprendidas e incorporarlas o descartarlas en los diseños de estrategias institucionales, favoreciendo el aprendizaje con calidad de la educación para todos.

Palabras clave

Políticas públicas educativas / Inclusión / Misiones educativas / Alfabetización / Educación para todos / Clientelismo político

Abstract

Under the name «missions», a set of social programs was implemented in 2003, that has become emblematic of the bolivarian revolution's policy measures towards the excluded, being at the same time a source of legitimation for the ones in power. The emotional appeal accompanying its execution has been a polarization and segmentation factor among the Venezuela society. This essay seeks to systematize and integrate information about the educational missions, following recommendations of public policies analysis and evaluation, considering that sooner or later Venezuelans will have to assess this initiative. In that way they will be able to identify the lessons offered and to discard or incorporate them in the design of institutional strategies, favoring quality learning in the education for all.

Key words

Educational public policies / Inclusion / Educational missions / Literacy / Education for all / Political clientelism

* Profesora Agregada del Área de Desarrollo Cultural y Educativo del Centro de Estudios el Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela.

Correo-e: mabel.mundo@gmail.com

Presentación

La receptividad de los programas de atención social, denominados «misiones», por parte de los sectores menos favorecidos de la sociedad venezolana ha sido tan importante en el proceso de legitimación del gobierno del presidente Hugo Chávez que, cuando reconoce la severa amenaza que representa para el país la crisis económica mundial, su anuncio sobre la necesidad de tomar medidas de ajuste se inicia asegurando que las misiones estarán exceptuadas:

Quiero reiterarlo: mientras más perfecta es la crisis que padece el capitalismo, más segura y despejada será la vía del socialismo venezolano hacia la independencia y grandeza patria. (...) En este sentido, la decisión de preservar el gasto social en misiones, educación, salud, sueldos, salarios e ingreso familiar, el pago de pensiones y la seguridad social, considerando la importancia que tienen estas variables para mantener el nivel de adquisición y consumo de las familias nos confirman en nuestra indeclinable convicción de que nuestro gobierno es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. (21-3-2009, www.radiomundial.com.ve. Recuperado el 8 de mayo de 2009).

Sin embargo, para la sociedad venezolana aún es fácil recordar cómo, a finales del año 2006, el presidente Chávez declaró que el diseño e implantación de esta política respondía a los intereses de una estrategia de mercadeo electoral; explicó cómo la pérdida de popularidad sufrida por la figura presidencial a mediados de 2003 lo obligó a lanzar estos programas sociales, y además se refirió al entusiasmo y el interés que suscitó en Fidel Castro brindar la asistencia técnica para las actividades de implantación. La revista digital *Gobernanza*, del Instituto Internacional de Desarrollo, registró el testimonio presidencial de esta manera:

El presidente Chávez, dirigiéndose una vez a las Fuerzas Armadas y a los Gobernadores y Alcaldes leales, reconoció públicamente que, «después del frustrado golpe, hubo un momento en que la oposición política estaba electoralmente muy cerca». Un amigo le trajo la mala noticia: «Presidente, si el referéndum se celebra hoy, perderíamos». Esto era una bomba. «Este es el momento en que comenzamos a trabajar en las misiones. Pedimos ayuda a Fidel y los doctores cubanos comenzaron a llegar a centenares. La economía comenzó a mejorar y empezamos a organizar los barrios más pobres y las comunidades. Inventamos la misión Robinson y después Ribas y Vuelvan Caras e implicamos a PDVSA (...) y comenzamos a recuperarnos en las encuestas...». (Instituto Internacional para el Desarrollo, 2006).

A pocos meses del comentario anterior, advirtió a los beneficiarios de estos programas que se veía en el compromiso de reducir la asignación presupuestaria de las misiones educativas, razón por la cual la subvención individual disminuiría y el número de beneficiarios

estaría supeditado a la condición de casos especiales («Misiones en su mínima expresión», www.eluniversal.com, 10-12-2007).

Al comenzar el año 2008, el presidente Chávez anuncia su política de reflexión, rectificación y reimpulso —«la etapa de las tres erres» como tuvo a bien nombrarla—, y en este contexto señaló que los programas que conforman las misiones serían relanzados con la finalidad de optimizar el funcionamiento y el manejo de los recursos presupuestarios; para ello se había decidido que la gerencia de las misiones sería competencia directa de las comunas.¹ Simultáneamente a estas notificaciones, una mirada a la Ley de Presupuesto de 2008 revela que la asignación presupuestaria que Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvs) destinó a los programas sociales en el 2008 decreció en un 79 por ciento («Aportes del *holding* a las misiones cayó en 79 por ciento en 2008», *El Universal*, 9-5-2009), y en el caso de la Misión Robinson, adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Educación, el decremento fue del 53 por ciento.

Tanto la conceptualización de las misiones educativas como un mecanismo de mercadeo político, útil para apuntalar la legitimación alcanzada por el presidente Chávez en el poder político, como las diferentes decisiones dirigidas a disminuir y controlar el gasto público en dichos programas, se levantan como hechos y situaciones sustanciales para enfocar el análisis de estos como una estrategia de clientelismo político y, por tanto, establecer su rendimiento a partir de la captación de votos.

Ahora bien, la argumentación expuesta en el párrafo precedente no es razón suficiente para encerrar el tema de las misiones educativas en la dimensión del clientelismo político. Especialmente cuando se aprecia que cada día es más perentorio contar con políticas públicas cuya finalidad sea impedir y controlar los procesos sociales y económicos que derivan en la exclusión y desigualdad sociales. Por otra parte, está la consideración de que:

- El derecho a la educación es un derecho humano de naturaleza integral y su exigibilidad cubre toda la vida del ciudadano; es decir que este derecho debe ser atendido en poblaciones de cualquier edad y de todos los estratos sociales aunque sepamos que el efecto temporal de la atención sea irrelevante.
- Actualmente, en el ámbito mundial la política educativa para *excluidos* constituye uno de los temas palpitantes en la consideración de la educación como un mecanismo de equidad para propiciar y mantener la inserción del ciudadano en las actividades económicas y el ejercicio de la ciudadanía.

¹ «El mandatario habló (...) de la necesidad de una economía comunal y de autogobiernos comunales para el corto plazo, mientras que a mediano plazo la propuesta incluye criterios para seleccionar territorios donde quedarán esas comunas socialistas (...) Y será en el ámbito de aplicación del programa de comunas socialistas donde entren las misiones sociales, pues serán integradas en esas unidades, en un intento del Gobierno de relanzar el conjunto de planes sociales que perdió fuerza en el transcurso de los últimos meses» (Tejero Fuentes, www.eluniversal.com, 11-3-2008).

- La educación para toda la vida y la educación permanente son los pilares fundamentales que alientan a los hacedores de políticas públicas educativas para construir una relación de armonía y flexibilidad, entre los desafíos emergentes de la economía del capitalismo globalizado y las realidades de la capacidad humana.
- El problema del analfabetismo y la escasa escolaridad que exhiben amplios grupos de la sociedad venezolana son factores que vetan el acceso, participación y disfrute, total o parcial, de derechos humanos como son el trabajo, la seguridad social, la salud, el ascenso social y el ejercicio político, entre otros.
- Pese a la acción desplegada por las misiones educativas, hoy por hoy sigue siendo un imperativo del Estado venezolano el brindar oportunidades de estudio en los niveles de educación básica y media a la población mayor de catorce años de edad que no ha podido culminar uno o varios de sus grados.
- Las misiones educativas han tenido gran aceptación en las poblaciones excluidas del país como atajo para alcanzar su inserción en las actividades económicas, sociales y políticas del país.

Los considerandos anteriores aluden al valor que puede tener el análisis y la valoración de las misiones educativas desde el contexto de las estrategias en educación de adultos adelantadas por la propuesta mundial de la Educación para Todos (EPT) y posiblemente se descubran nuevas y relevantes implicaciones. La investigación que da origen a este documento se realiza bajo la convicción de que, más temprano que tarde, el país se verá en el imperativo de volver sobre estos caminos y será indispensable contar con elementos de evaluación que orienten sobre la necesidad real de estas políticas y de su ejecución con estándares de institucionalidad y calidad.

La confección de este trabajo está centrada en la hechura de políticas públicas educativas para poblaciones conformadas por ciudadanos de quince y más años de edad excluidas del sistema educativo, o para aquellas a las que, por haber quedado rezagadas en la escala del logro educativo, se les veta, total o parcialmente, el disfrute de otros derechos como el trabajo, la seguridad social, la salud, entre otros. El objetivo de esta investigación es colaborar con la sistematización y recuperación de hechos y situaciones que permitan producir lecciones aprendidas a partir de las misiones educativas. Para el logro de ambos propósitos se aplicarán principios y técnicas metodológicas del análisis de las políticas públicas.

En este ejercicio, las misiones analizadas serán las denominadas por el Gobierno como «educativas», a saber: Misión Robinson I y II, Ribas y Sucre. El alcance temporal del trabajo lo constituyen los seis años comprendidos desde 2003 a 2008.

La inclusión en la educación venezolana

El derecho a la educación en Venezuela forma parte de la tradición del Estado republicano. Desde la primera Constitución del país, la cual marca su independencia de España y el

nacimiento de la república, el Estado venezolano se compromete con todos sus ciudadanos a dar acceso a la educación sin discriminación alguna. Se puede afirmar que la República de Venezuela, desde su nacimiento, se concibe como un ente de inclusión y responsable de la educación del individuo.

En realidad, es en el año 1936, con el nacimiento de la democracia, cuando la educación comienza a ser un derecho de todos y una prioridad en la agenda de los Gobiernos del país. La democratización de la educación en Venezuela fue un proceso vigorosamente masivo, aunque estuvo acompañado de una pujante e intensa dimensión cualitativa; para ello el Estado procedió a fundar y fortalecer un vasto número de instituciones educativas, científicas y paraeducativas que entramaron el tejido de la modesta y reconocida sociedad del conocimiento con que Venezuela entraría al tercer milenio.

Con el referendo aprobatorio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, la educación gratuita y obligatoria se extendió desde la educación inicial hasta el último año de educación media diversificada y profesional; en otras palabras el Estado venezolano se comprometió con la ciudadanía a brindarle la oportunidad de diecisiete años de educación. Es imprescindible agregar que esta modificación constitucional superaba con creces la conquista pautaada en la Ley Orgánica de Educación de 1980, cuando el Estado se obligó a brindar el disfrute de diez años de educación gratuita y obligatoria, es decir, un año de preescolar y nueve años de educación básica.

Sin embargo, el problema del acceso y disfrute de la educación en Venezuela es todavía un tema de primera prioridad, pues son muchos los que no disfrutan este derecho o lo disfrutan parcialmente. Esta afirmación se levanta sobre el hecho de que el promedio de escolaridad del venezolano es de 8 años, habiendo una profunda desigualdad en el mismo, pues en la población mayor de catorce años, en el quintil más pobre la escolaridad promedio es de 6 años, mientras que en el quintil más rico es de 11 años (INE, 2008).

La educación de adultos en Venezuela, un asunto de política de Estado

La educación para la población adulta en Venezuela, concretamente la lucha contra el analfabetismo y la creación y fortalecimiento de la educación nocturna de la primaria, secundaria, de artes y oficios, así como de comercio, han sido constantes del discurso y la institucionalidad de la historia de la república; sin embargo, la intensidad en el acceso y disfrute a este tipo de educación ha sido muy diversa y asimétrica, aun durante la vida democrática y, particularmente, en el período de la democracia constitucional que se inicia en 1958.

El cambio en la alfabetización y formación de la población adulta está sensiblemente ligado a la institucionalización de esta modalidad educativa mediante el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y la Dirección de Educación de Adultos, ambos dependientes

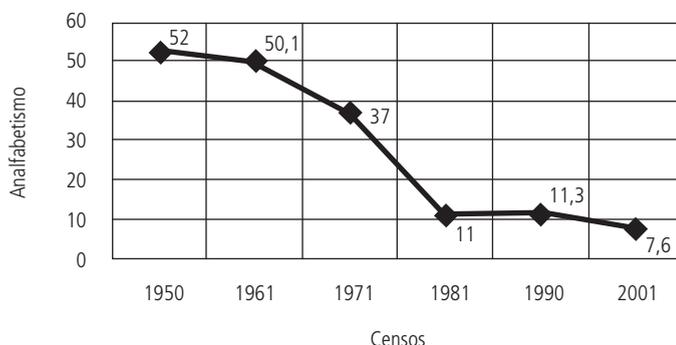
del Ministerio de Educación hasta el 2003,² así como de la participación de sectores de la sociedad civil y el sector empresarial del país. Esta red de instituciones aún está activa en las tareas de educación de adultos que se adelanta en la totalidad de la geografía nacional.

Gracias a las tasas de analfabetismo intercensal el lector puede apreciar la magnitud del cambio alcanzado en el último medio siglo en esta área. El gráfico 1 muestra que hace cincuenta años la mitad de la población mayor de quince años no sabía leer ni escribir, y que en el transcurso del período democrático la tarea de erradicación fue virtualmente absoluta, pues el censo del 2001 informó que el analfabetismo se circunscribía al 7,55 por ciento de la población mayor de quince años (aproximadamente 1.300.000 ciudadanos).

Gráfico 1

Evolución de la tasa censal de analfabetismo

(Venezuela 1950-2001)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. Censos Nacionales. 1950-2001. Caracas-Venezuela. Cálculos propios.

Esta porción de la población constituye un interesante asunto para el análisis, formulación y diseño de políticas públicas, como es determinar si realmente estamos frente a un problema social de grandes dimensiones o un problema de naturaleza muy específica de grupos minoritarios, en donde la presencia de factores como etnia, religión, edad y pobreza podrían ser los responsables de esa situación de analfabetismo (Bardach, 2000). En consecuencia, su atención debía ser programada mediante políticas públicas nacionales, locales o gracias a procesos de cobertura limitada y acción particular.

² Cabe señalar que a partir del 2003 se reestructura el INCE, el cual se convierte en el Instituto Nacional de Capacitación Educativa Socialista (Inces), adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal; las labores de educación primaria y secundaria, así como las de capacitación para el sector económico conservan la línea tradicional, el cambio de mayor relevancia es que la Misión Vuelvan Caras (a partir de enero de 2008) y la Misión Che Guevara serán responsabilidad de este organismo.

El cuadro 1 exhibe la situación de las personas que declararon no saber leer ni escribir en el censo 2001. Su diseño permite observar que, primero, en ninguno de los grupos etarios el porcentaje de la población analfabeta con respecto a la población total del país es superior a 2,5; segundo, el analfabetismo en la población económicamente activa, la comprendida entre los 15 y 55 años, alcanza el 3,54 por ciento, cifra que no significa un escollo para llevar adelante el desarrollo del sector económico nacional. Es una magnitud absolutamente controlable y superable. Por otra parte, el analfabetismo de estos ciudadanos puede estar asociado a limitaciones síquicas o físicas que le impidan laborar, circunstancia altamente probable. El 4 por ciento restante agrupa a los analfabetos mayores de cincuenta años.

Cuadro 1

Analfabetismo de la población venezolana según Censo 2001

Grupos etarios	% de la población total	% para rango etario
De 15 a 19 años	0,42	2,60
De 20 A 29 años	0,90	3,19
De 30 a 49 años	2,13	5,17
De 50 a 69 años	2,48	14,67
Más de 70 años	1,63	31,49

Tasa total de analfabetismo nacional 7,55 por ciento.

Fuente: INE, Censo 2001. Procesamiento y cálculos propios.

Cabe subrayar que el informe de seguimiento de la Educación Para Todos (EPT) en el mundo (Unesco, 2006b) plantea que una sociedad se considera alfabetizada cuando el 70 por ciento de la población sabe leer, escribir y maneja nociones de cálculo. Advierte también que en estas sociedades siempre existe un 10 por ciento de analfabetismo que es muy difícil reducir, ya que se trata de personas mayores o con limitaciones físicas o síquicas que quedaron rezagadas, por lo que su capacitación para el acceso y el disfrute de los beneficios generados por la alfabetización exige de programas especiales y de atención altamente diferenciada.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) ha corroborado en estudios realizados en los países europeos que los adultos mayores de cincuenta años participantes en los programas de educación y alfabetización consiguen pocos y fugaces resultados.

A partir de lo expuesto en los últimos dos párrafos, es posible caracterizar el analfabetismo en Venezuela para el año 2003, y actualmente, como una cuestión de políticas públicas

manejable y acotada; pero, técnicamente, con una muy baja viabilidad de erradicación. Visto así, las políticas para la erradicación del analfabetismo representan más la voluntad y el compromiso gubernamental de afrontar un desafío ético y de honra a los derechos humanos de ese grupo de ciudadanos, que el desmantelamiento de una amenaza al desarrollo social y económico de la sociedad venezolana.

Afirmar lo mismo con respecto a los déficits de formación de los niveles de educación básica y media es imposible e insensato. Si bien las tasas de escolaridad que ostenta nuestra población adulta en esos niveles educativos son similares a las del resto de los países del nivel medio de desarrollo del Índice de Desarrollo Humano —en donde se localiza nuestro el país—, resulta inquietante que el rezago escolar se anide especialmente en los grupos etarios que conforman la población económicamente activa.

La lectura del cuadro 2 narra que el 51 por ciento de la población mayor de quince años tendrían que cursar (en promedio) tres años de estudios para culminar de la educación media. Esta información se materializa en la vida cotidiana de la siguiente forma: los jefes de hogar, sus esposas(os) o compañeras(os) representan el 35 por ciento de la población, sobre ellos descansa la responsabilidad de adelantar el desarrollo económico actual del país, educar y formar a la futura sociedad venezolana; de ellos sólo la mitad culminó los seis grados de la primaria, un cuarto tiene nueve grados de estudios y sólo un quinto culminó el nivel de la educación media. Esta lectura testimonia la presencia de un severo problema: lograr que los (las) jefes de hogar y sus compañeras(os) culminen los grados de educación gratuita y obligatoria que prometió la CRBV en 1999, por motivo de cumplir con el derecho constitucional y la imperiosa necesidad de solventar un obstáculo social y económico.

Cuadro 2

Población mayor de 15 años con uno o varios grados culminados en los niveles de la educación básica y/o media, según Censo 2001

Grupos etarios	Básica		Media	Total
	1 a 3 grados	4 a 5 grados	1 a 4 años	
De 15 a 19 años	0,42	1,21	6,84	8,47
De 20 a 29 años	0,63	2,00	9,41	12,03
De 30 a 49 años	1,13	3,62	15,08	19,83
De 50 a 69 años	0,83	2,34	5,59	8,76
Más de 70 años	0,31	0,72	1,22	2,25
Total	3,32	9,90	38,13	51,32

Fuente: INE, Censo 2001. Procesamiento y cálculos propios.

El mismo cuadro da detalle de los grados culminados en los niveles de educación básica y media por la población mayor de quince años. Con esta información se accede a la magnitud de la tarea que afrontaría el Estado venezolano al ofrecer una segunda oportunidad de estudio a los ciudadanos con déficit de grados de estudios tanto en el nivel de la básica como en el de la media.

La primera conclusión a que se arriba luego de esta lectura es que, de todas las misiones, la Misión Ribas —encargada de la educación media— era definitivamente neurálgica, dadas las altas dimensiones alcanzadas por la demanda y considerando que la calidad de sus resultados representa la herramienta clave para proteger y defender a la ciudadanía de la fuerza de la exclusión y la desigualdad económica. Seguía en orden de importancia la Misión Robinson II, especialmente, porque era un paso indispensable para iniciar el primer año de la educación secundaria a dictarse en la Misión Ribas.

La discriminación por rangos etarios aporta otros datos vitales, la situación de la población económicamente activa: 38 por ciento de la población mayor de quince años no había culminado la educación secundaria, y el 12 por ciento no había terminado la escuela básica de seis grados. De esa población el grupo más afectado se halla en la clase estadística de los 30 a 49 años, pues este ostenta las tasas más altas en cualquiera de los niveles educativos.

Desde la óptica de las políticas públicas de la educación de adultos, el problema en descripción afecta aproximadamente a 8.400.000 ciudadanos; prácticamente la mitad de los venezolanos de quince y más años de edad.

Al igual que en la Misión Robinson I, la viabilidad y eficacia en la consecución de los objetivos tanto de la Misión Robinson II como de la Ribas eran precarias y de difícil logro, ya que el 60 por ciento de los segmentos poblacionales observados como usuarios potenciales contaban con edades superiores a los cuarenta y cinco años.

Ahora bien, las características y magnitudes de estos problemas y limitaciones no gozaron de la observación rigurosa que se aconseja en la formulación de los problemas de las políticas públicas, así como en las estrategias y soluciones que debe procurar su diseño. Tampoco fue motivo de atención la articulación de las misiones educativas con la acción desplegada por el INCE, la Dirección de Educación de Adultos del Ministerio de Educación y las organizaciones de la sociedad civil, particularmente aquellas que se dedicaban a la formación y capacitación del adulto en su desempeño laboral. Estas organizaciones han desempeñado una dilatada labor en la tarea de erradicar el analfabetismo y la superación de los pocos años de escolaridad con mucho éxito, motivo por el cual gozan de importante reconocimiento en la sociedad venezolana.

Las misiones educativas se sustentaron más en la convocatoria presidencial a simpatizantes del proceso, en el interés de organizar y fusionar a los participantes de los diferentes movimientos políticos y en la necesidad de aumentar los agentes operativos del proceso revolucionario.

Para finalizar esta sección se destaca que, pese a que la propuesta de las misiones educativas se orientaba a brindar una segunda oportunidad en educación, no hubo reflexión sobre uno de los temas más polémicos y actuales del análisis de las políticas públicas de educación para todos, como es el analfabetismo funcional; es decir, la situación que enfrentan aquellas personas que aun teniendo la escolaridad básica no cuentan con los conocimientos mínimos exigidos para desenvolverse en la sociedad en donde les toca vivir, ni las habilidades cognitivas necesarias para aplicar lo aprendido en su ámbito laboral sea cual sea.

Las misiones educativas como política pública

En el mes de mayo de 2003 el presidente Chávez, en uno de sus programas radiales dominicales, asumió el tema del derecho a la educación de adultos como consigna; su intención es *saldar la deuda social* que el Estado venezolano contrajo con sus ciudadanos por el incumplimiento de los Gobiernos de los cuarenta años precedentes. «Chávez anunció un plan masivo para reducir índices de analfabetismo. El mandatario nacional dijo en 'Aló Presidente' que el proyecto abarcaría la participación de la televisión, así como la plataforma del INCE, el Instituto Nacional de la Juventud y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte» (Navarro, 2003).

Este anuncio marca el principio de un cambio drástico en la política educativa venezolana puesto que, si bien es verdad que hasta ese momento el propósito central del Gobierno era la inclusión sin discriminación, las acciones se enfocaban, predominantemente, en la educación formal, es decir, en el programa educativo estructurado por niveles prelativos, cuya misión principal es atender a los ciudadanos desde la educación inicial a la educación superior en edades tempranas.

Entre el mes de mayo y el mes de octubre el Gobierno funda cuatro misiones educativas, a saber: Robinson I, Robinson II, Ribas y Sucre, y concentra toda su fuerza en la atención de la educación de adultos con rezago educativo. Tanto en el país como en el ámbito internacional se considera que esta educación es para personas excluidas del sistema educativo, quienes al cumplir catorce años de edad no son aceptados en los centros de educación formal.³

³ La consulta en el mes de marzo de 2008 al Ministerio de del Poder Popular para la Educación establece como edad mínima para acceder a los programas de educación de adultos los 18 años de edad, sin embargo, para los programas de educación básica y media, los programas del Inces establecen como edad mínima los 15 años. Cabe señalar que la Ley Orgánica de Protección a la Niñez y la Adolescencia es taxativa al plantear que los menores de 15 años deben ser atendidos en los centros del servicio educativo.

Tabla 1

Misiones educativas creadas en el año 2003

Misión	Objetivo	Fecha de creación	Gaceta Oficial N°
Robinson I	Alfabetización	Mayo 2003	37.702
Robinson II	Educación de los seis primeros grados de la escuela básica	Mayo 2003	37.702
Ribas	Educación media profesional y diversificada	Noviembre 2003	37.798
Sucre	Nivelación de la población flotante en espera de cupo en la educación universitaria	Septiembre 2003	37.779

Fuente: *Gaceta Oficial*, www.tsj.gov.ve/gaceta/gacetaoficial.

De los principios y sus implicaciones como políticas educativas

Tal y como fue planteada, la decisión presidencial representó un cambio drástico en los principios e institucionalidad de la historia de las políticas públicas de la educación venezolana. La afirmación surge al apreciar que la ruptura de los principios fue, en buena medida, responsable del significativo que el imaginario colectivo diese a las misiones educativas como estrategia asistencialista con gran fuerza para propiciar el clientelismo político y, paralelamente, una estrategia de baja potencialidad para formar en el ciudadano las capacidades y destrezas que lo posibilitan para desempeñarse con autonomía en la producción de su actividad social, política y económica. Este significativo se fusionó con el discurso oficial que presentaba los programas como una innovación política cuya finalidad era materializar el afecto y la preocupación por los pobres en la acción presidencial, relegando a un segundo plano la responsabilidad del Estado venezolano de garantizar el acceso a la educación y el disfrute de los beneficios que genera.

Para reflexionar sobre la consistencia de estas afirmaciones se prestó atención a los siguientes elementos del proceso de implantación y ejecución de las misiones educativas: a) acceso escolar e inserción social; b) institucionalidad, y c) calidad de la educación impartida.

Acceso, escolarización e inserción social

Los nuevos principios del accionar educativo del gobierno del presidente Chávez determinaron que en el diseño de los programas se desconociera el principio de integralidad que rige al sistema educativo venezolano desde la caída de la dictadura gomecista. Concretamente, se hace referencia al hecho de que el sistema educativo formal y el informal funcionan como un todo. El primero tiene como misión la formación y capacitación en la niñez, la adolescencia y

la juventud, hasta la culminación de la educación media (CRBV) a través de la prosecución en grados prelativos. El segundo representa una nueva oportunidad para aquellos ciudadanos que no accedieron al proceso de formación y capacitación o que quedaron rezagados, pues propicia su incorporación a los programas educativos de los diferentes niveles, a través de un diseño curricular flexible en tiempo y contenidos.

Cabe destacar que cuando el segundo programa educativo tiene una poderosa demanda es signo elocuente de que el sistema formal falló y, por tanto, puede estar actuando como una fábrica de analfabetas y personas que no culminan sus estudios de educación básica y/o media en las edades síquica y socialmente previstas para ello. Hecho que puede determinar, con alta probabilidad, que esos jóvenes y/o adultos sean desempleados, se desempeñen en trabajos informales o en empleos en proceso de precarización constante... y/o se incorporen a la industria de la violencia y de lo ilícito.

Las correcciones del problema no deben dirigirse a la segunda oportunidad que se le da al individuo para superar el analfabetismo y/o completar los años de educación gratuita y obligatoria que dejó pendiente. Una política educativa debe orientarse, prioritariamente, a reforzar al sistema formal como primera oportunidad de vida, la cual se le presenta al individuo durante su infancia, niñez y juventud.

Es absolutamente indispensable que el joven egrese del sistema sin la experiencia del fracaso y pueda proseguir en una carrera de educación superior o integrarse al mundo del trabajo en el momento oportuno.

En este orden de ideas es importante reseñar que la necesidad de asegurar el acceso multitudinario a las misiones determinó que, en una primera etapa, la asignación de recursos estuviera supeditada a la discrecionalidad del Presidente de la República; circunstancia que decidió que las misiones educativas nacieran con una fuerte paradoja en su razón de ser, pues siendo un programa inclusivo y de equidad, a la vez era una política desigual y excluyente. Se dice esto, porque al comparar las asignaciones presupuestarias por estudiante en los programas con la misma finalidad de egreso de la educación formal y no formal, la asimetría es importante. Mientras el costo unitario de un escolar de preescolar durante un mes (\$ americanos a cambio oficial para ese año) era de \$9,84, en educación básica de \$7,03 y en media diversificada y profesional de \$46, un educando de las misiones contaba mensualmente con \$63 durante el proceso de alfabetización y \$100 si ingresaba en los programas de estudio de educación media (v. cuadro 3).

Para la elaboración de este cuadro no se consiguieron fuentes en donde se especificara el presupuesto total o los costos unitarios asignados a los estudiantes de educación informal en las modalidades de alfabetización, básica y media diversificada y profesional (en el lenguaje coloquial, estudios en parasistema).

Cuadro 3

Costos unitarios de la educación formal y las misiones educativas

Programa educativo	Nivel	Asignación presupuestaria en \$ del 2003	
		Anual	Mensual
Educación formal*	Preescolar	118,01	9,84
	Básica	84,41	7,03
	Media	552,42	46,04
Misiones **	Robinson I y II	750	62,50
	Ribas	1.200,00	100,00

* Mayo 2003 www.sisov.gov.ve

** Junio 2004 www.misionrobinson.gov.ve y www.misionribas.gov.ve

Fuente: Mundó, 2004a.

Si bien la lección aprendida de la educación de adultos es que la inversión en el proceso de aprendizaje es más costosa que la inversión en la educación de niños y jóvenes, es inadmisibles que la relación sea seis y diez veces mayor. (Esta relación asimétrica se ha mantenido hasta el presente). El comentario no se hace desde el contexto de la rentabilidad de la inversión en políticas públicas, se hace por la irracionalidad que existe en los costos unitarios tan bajos asignados a la educación de niños y jóvenes de la educación formal, que produce mejores beneficios a la persona y a la sociedad.

Ausencia de una estrategia de inserción social y económica

Desde la óptica de las políticas sociales, la autora esperaba que en la dinámica constitutiva de las misiones educativas surgiría un momento de encuentro con la política de trabajo, de manera tal que la persona sería insertada en el mercado laboral o incluida en el disfrute de los beneficios de los programas de seguridad social. De esa forma, durante el tiempo de desempleo o exclusión la persona encontraría en las políticas del Estado la solidaridad para superar sus limitaciones económicas y el apoyo para realizar estudios de capacitación y actualización. La hipótesis se hacía a la luz de las siguientes reflexiones:

- El programa de subsidio al desempleo había sido eliminado por el actual Gobierno, ya que formaba parte de la propuesta neoliberal de ejecutar programas compensatorios para las personas vulnerables o vulneradas por la aplicación del programa de ajuste económico. Paralelamente, era notoria la tendencia al crecimiento del empleo informal; y en cuanto a la regulación de la seguridad social, que estaba aprobada, aún hoy se espera su puesta en práctica.

- Si las misiones eran una política para los segmentos poblacionales excluidos, una forma estructural y cierta de inclusión era garantizarles los derechos al trabajo y a la seguridad social.

Hoy en día, al sistematizar los distintos eventos de implantación y ejecución de las misiones educativas, se observa que no hay indicios para pensar que su diseño obedecía a una política de inserción socioeconómica de la población joven y adulta en situación de exclusión. A pesar de que actualmente se observan intentos por enrolar a los egresados de las misiones educativas en los programas de cooperativas y empresas de economía social adelantados por el Gobierno, es posible aseverar que estos muestran una casuística de la implantación muy discreta y no han logrado consolidarse en la dinámica económica nacional.

La educación como un mecanismo abierto de clientelismo político

La otra percepción que dominó con gran fuerza la arena social y política fue la de ver en las misiones educativas una estrategia de organización y adoctrinamiento político de los seguidores del presidente Chávez. La lectura e interpretación de las actividades de identificación y reclutamiento de usuarios de los programas estuvo asociada a la inexistencia de una militancia y disciplina política de partido entre los afectos al presidente Chávez; no debe olvidarse que este llega a la Presidencia de la República gracias a la alianza denominada «Polo Patriótico», en donde el Movimiento Quinta República (MVR) gana el liderazgo por ser el nicho político del Presidente. La naturaleza aluvional del Movimiento, su fragmentación y el retiro de algunas de las fuerzas políticas comprometidas siempre están actuando sobre la urgencia y la importancia de la organización, bien como un movimiento de base, bien como un partido único.

La percepción fue afirmativamente reforzada en la sociedad venezolana por la participación de los integrantes de las misiones educativas en los eventos políticos de apoyo al Gobierno, como grupos de identidad política, uniformados con franelas y cachuchas rojas con logotipos de las misiones.

En realidad, en un momento tan conflictivo como eran los meses posteriores al paro petrolero del 2003 y un año antes del referendo revocatorio, la creación e instauración de las misiones educativas actuó como un factor más en la agudización de la polarización y la conflictividad social. Cabe decir que, en este caso, la educación no funcionó como un mecanismo de integración y cohesión social; por el contrario, y lamentablemente, se convirtió en un mecanismo de disolución de los lazos y vínculos sociales.

Actualmente el estudiante o egresado de las misiones educativas cuenta como elector o promotor político, tal como lo atestiguan las declaraciones del profesor A. Istúriz, vicepresidente nacional del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), reseñadas por el Gobierno nacional a través de Venezolana de Televisión, uno de sus medios televisivos:

A sólo dos semanas de la celebración del referendo consultivo de la Enmienda Constitucional, este sábado desde muy tempranas horas de la mañana se encuentran activadas las patrullas logísticas y operacionales del Comando de Campaña Simón Bolívar en los 24 estados del país, como parte del simulacro electoral de movilización nacional, para garantizar el triunfo de la opción del Sí el próximo 15 de febrero. El Profesor Istúriz declaró que: «Además de seguir reforzando las funciones de las patrullas operativas y sus miembros, en esta fase se están incorporando los frentes de las misiones y organizaciones sociales, para conformar los comités por el Sí. (...) tanto las misiones sociales como los movimientos con fines políticos aliados se plantearon la meta de conformar 103 mil y 98 mil comités por el Sí, respectivamente». (www.vtv.gov.ve/noticias-nacionales).

Al meditar las declaraciones del importante directivo político en el continuo histórico de las políticas públicas de la educación, la primera idea que aflora es que nadie en el país afirmarí­a que la ejecución de las políticas educativas en Venezuela no ha estado asociada al clientelismo político, sobre todo en lo atinente a las prácticas de adjudicación de cargos y concesión de becas educativas; pero en el caso de las misiones educativas la adhesión al dirigente político, la manipulación electoral, el pago por asistencia y la presencia de contenidos curriculares político-ideológicos formaron parte explícita de la nueva forma de hacer las políticas públicas que impulsaron estos programas.

La figura del clientelismo político ha sido cuestionada desde la Roma Antigua y hoy en día es especialmente discutida por su asociación con los regímenes populistas. Los diferentes cuestionamientos al clientelismo político responden a dos condiciones fundamentales, a saber: se origina por el déficit de la organización pública para superar la violencia estructural originada por problemas como el desempleo, la pobreza y la desigualdad, y constituye una forma de control político. Es significativo subrayar que esta forma de control supedita a los más pobres y excluidos, ya que se convierte en una manera de sobrevivir la pobreza y la desigualdad.

El gran problema del clientelismo político es su capacidad de generar o recrear círculos viciosos. Como bien fue sintetizado por Gramsci, el clientelismo construye nuevas redes de poder y fortalece las hegemonías emergentes, de modo que no termina jamás (Caneva y otros, 2005).

La acción comunicacional que acompañó la ejecución de las misiones educativas se focalizó en enseñar a racionalizar y justificar cómo los déficits de la burocracia del Estado venezolano impedían la satisfacción de las necesidades existentes en los grupos más pobres y excluidos; la centralización del programa en manos del jefe del Gobierno sería la garantía de la vigilancia del cumplimiento de la justicia en la ejecución del programa.

La idea anterior trae a colación las consideraciones que hiciera de R.K. Merton (1970) con respecto al funcionamiento del Gobierno como maquinaria política, cuando la máxima

autoridad se ve en la necesidad de generar votos. El autor distingue que la maquina política no considera al cuerpo electoral como una masa amorfa e indiferenciada de votantes: con aguda intuición sociológica reconoce que cada elector es una persona que vive en una barriada específica, con problemas y necesidades personales específicos, que simultáneamente está consciente de la abstracción y lejanía de las cuestiones públicas, mientras que los problemas privados son extremadamente concretos e inmediatos. En estos grupos de electores hay una profunda insatisfacción con las estructuras sociales legalmente concebidas y culturalmente aprobadas, y tienden a valorarlas como mecanismos de discriminación y de obstaculización al acceso de sus derechos.

La función básica del Gobierno como maquinaria política es proporcionar caminos de movilidad social a quienes de otro modo estarían en desventaja. La eficacia de la maquinaria está en la capacidad de alcanzar con inmediatez los objetivos que persigue el elector; aunque para ello se despoje a los métodos y procedimientos vigentes de sus extremos legales. Es el triunfo de la inteligencia amoral sobre el «fracaso» moralmente prescrito, cuando los canales de la movilidad vertical se cierran o se angostan en una sociedad que otorga un alto valor a la afluencia económica, el poder y la elevación social para todos sus individuos.

A seis años del anuncio e implementación de las misiones educativas, sus usuarios cuentan con una capacitación que duró aproximadamente cuatro años y el reconocimiento académico de un certificado; pero desde la perspectiva laboral, este esfuerzo se quedó en el sendero de un «plan extraordinario» de naturaleza experimental que los hace más vulnerables para ingresar al mercado de trabajo, pues se les asocia con una categoría de ciudadanos cuya formación académicamente está muy cuestionada, e incluso en ocasiones es objeto de burla.

Las reflexiones de este aparte sobre la adopción de nuevos principios escolares y educativos para inspirar el diseño de las misiones educativas como políticas públicas y su convergencia con los mecanismos del clientelismo político en regímenes populistas inducen a valorarlas más como una estrategia intencionalmente propuesta y formulada para asegurar la participación y el voto favorable al Gobierno, que como un paquete de programas que buscaban eficacia en la educación de adultos. Tal como lo advirtiera el presidente Chávez en el 2006. Esta ruptura con los principios de diseño e implantación de las políticas públicas obliga a pensar en los temas de la ética en el desarrollo del derecho humano a la educación y el uso del poder en procesos de legitimación.

La institucionalidad de las misiones educativas

Entre el anuncio de la creación de las misiones educativas y su formalización en la *Gaceta Oficial* transcurrió un poco más de un mes. Durante este período se creó una vigorosa expectativa social, la cual fue determinante en la aceptación de estas misiones. La percepción

colectiva fue de una novedosa estrategia de educación de adultos altamente competitiva con respecto a la que estaba, y aún está, en vigencia.

La lectura de los diferentes números de la *Gaceta Oficial*⁴ permite establecer las siguientes características generales:

- La creación de las misiones educativas, en su totalidad, se hace por decreto presidencial y en atención al espíritu de los artículos constitucionales 226 y 236, que se refieren a las obligaciones y atribuciones del Presidente de la República y a su potestad para dirigir el Gobierno.
- Absolutamente todas las misiones educativas son definidas como Planes Extraordinarios; la Misión Robinson es definida como un plan «Extraordinario y masivo». En los casos de las misiones Ribas y Sucre, se establece claramente la naturaleza experimental de los programas.
- La duración del programa extraordinario está explícitamente definida para la Misión Sucre (cinco años) y Robinson (al culminar la alfabetización de «las 1.509.307 personas identificadas por el Censo de 2001»). En el caso de la Misión Ribas no hay estimación ni definición sobre la duración del programa.
- Las magnitudes de la población objetivo aparecen cuantificadas en todos los programas; cabe señalar que superan con creces los cálculos levantados en la elaboración de este documento. No obstante, en todos los decretos se establece que será necesario realizar un censo para determinar la población objetivo.
- Todos los programas dan por sentada la necesidad y la urgencia de formar los recursos humanos que se encargarían de la ejecución de los programas.
- No hay autonomía financiera y tampoco se establece el monto o los mecanismos de financiamientos que regirán la dotación presupuestaria. La Misión Robinson dependerá administrativamente del INCE, la Ribas del Ministerio de Energía y Minas, y la Sucre del Ministerio de Educación Superior.
- El equipo gerencial de todas las misiones es interinstitucional; ahora bien, la configuración del equipo no permite inferir la existencia de los criterios sectoriales o regionales a seguir para conformar la instancia directiva.
- Aunque se habla de propiciar la sinergia interinstitucional en las actividades dedicadas a crear inclusión y equidad, en ningún equipo aparece el Ministerio del Trabajo, como tampoco los organismos encargados de la seguridad social.
- El esquema burocrático de las misiones educativas incluía una instancia de evaluación y control de gestión del programa que reporta a la Presidencia de la República.

⁴ Para la identificación de los decretos referidos ver la tabla 1, p. 37.

- La definición del propósito de los programas es ambiciosa, sobre todo por los tiempos utilizados para definir los procesos de ejecución y el logro de las primeras metas.
- Sólo la Misión Robinson es considerada una acción cívico-militar; Ribas y Sucre se identifican como un programa propio del esfuerzo y la participación de la comunidad, aunque en ninguno de los tres casos se explica la dinámica de interacción bajo cuadros gerenciales interinstitucionales.

En el contexto de la institucionalidad de las misiones educativas, es interesante detenerse en su cualidad de «plan extraordinario». Para la elaboración de este artículo no se encontró una definición oficial que estableciera el sentido de tal expresión, no obstante, para la práctica y la cultura de la administración pública, esta se afilia a las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP, 2005). En el artículo 7 y el 81, las cualidades asociadas a «extraordinario» son:

- Excede al límite máximo del presupuesto de un programa.
- No está contemplado como un recurso recurrente o gasto corriente.
- Su duración máxima es de tres años y está destinado a programas para afrontar calamidades, desastres, reestructuración del endeudamiento, de la organización pública o inversión de marcado impacto para el desarrollo social y económico del país.
- Deben contar con una Ley Presupuestaria específica aprobada por la Asamblea Nacional.
- La evaluación de lo ejecutado es determinante para la aprobación de los ingresos del año siguiente.

Las disposiciones anteriores sugieren que las pautas esenciales de los Planes Extraordinarios son la temporalidad y la excepcionalidad del problema y de su solución (Asamblea Nacional, 2005).

Cabe indicar que en el caso de las misiones educativas estas reglas no primaron gracias a que los decretos de creación pautan que los ingresos de las misiones educativas provendrán de los presupuestos ordinarios de diversos entes públicos, y que estos están en la obligación de reconocer la prioridad de los requerimientos hechos por las misiones, así como la urgencia de su tramitación; con lo cual disminuye el peso del componente evaluativo fijado para los Planes Extraordinarios.

La acción comunicativa desplegada por la Presidencia de la República se concentró en la reafirmación del poder gerencial y administrativo del presidente Chávez en la ejecución de las misiones educativas, especialmente la exaltación de la imagen patrimonial. Es decir, la imagen de un jefe de Estado que gozaba de absoluta potestad para manejar un inmenso fondo monetario a favor de los pobres y sin necesidad de rendir cuentas, generando en el imaginario colectivo la percepción y la convicción de que el desempeño de estos programas estaba supeditado a la total e indiscutible discrecionalidad del Presidente. Lo curioso de

esta percepción de la realidad fue la polarización que introdujo en la interpretación social: mientras los grupos opositores lo cuestionaban por la opacidad institucional y el desbordado patrimonialismo, específicamente por la concentración del poder y la ausencia de rendición de cuentas, los afectos al Gobierno alababan la sensibilidad de la figura presidencial y su asertividad para gobernar.⁵

Si en el año 2003 los marcos regulatorios de las misiones educativas se orientaron a la fundación y creación de planes extraordinarios, en el año 2005, a raíz de la relegitimación política del Presidente de la República en el referendo revocatorio del 15 agosto de 2004, se produce un rediseño de la institucionalidad de estos programas con la intención de convertirlos en una herramienta para la transformación social implícita en el proceso de transferencia del poder al pueblo, concebido en el nuevo mapa estratégico de la revolución bolivariana.

El nuevo mapa estratégico (Chávez, 2005), en el que el Presidente de la República participaba la nueva estrategia de su gobierno, fue acompañado de una profusa difusión tanto en los medios impresos y audiovisuales como en los digitales. Formalmente se presentó un decálogo con los objetivos de la «nueva etapa» de la revolución bolivariana; estos a su vez fueron desglosados en objetivos específicos. Para garantizar el logro de los objetivos –tanto los estratégicos como los específicos– el plan identificó las herramientas a utilizar (v. tabla 2).

Tabla 2

Objetivos del nuevo mapa estratégico

-
1. Avanzar en la conformación de la nueva estructura social.
 2. Articular y optimizar la nueva estrategia comunicacional.
 3. Avanzar aceleradamente en la construcción del nuevo modelo democrático de participación popular.
 4. Acelerar la nueva institucionalidad del aparato del Estado.
 5. Activar una nueva estrategia integral y eficaz contra la corrupción.
 6. Desarrollar la nueva estrategia electoral.
 7. Acelerar la construcción del nuevo modelo productivo, rumbo a la creación del nuevo sistema económico.
 8. Continuar instalando la nueva estructura territorial.
 9. Profundizar y acelerar la conformación de la nueva estrategia militar nacional.
 10. Seguir impulsando el nuevo sistema multipolar internacional.
-

Fuente: Chávez, 2005:1.

⁵ Conceptualización que en el lenguaje coloquial se materializaba en las expresiones: «Por fin, alguien que nos toma en cuenta a nosotros, los pobres» y «Así, así es que se gobierna».

Las misiones educativas fueron privilegiadas como instrumentos para la consecución de prácticamente todos los objetivos estratégicos; a la vez, constituían parte de los objetivos específicos a conquistar en esta nueva etapa de la revolución bolivariana. El primer objetivo estratégico identifica como una herramienta para su logro «la promoción de los mecanismos locales de seguimiento al desarrollo de las misiones Robinson, Ribas, Barrio Adentro, Alimentación, Vuelvan Caras». Para el segundo es un objetivo específico el «Divulgar y promocionar la gestión de las misiones sociales». Se establece que la herramienta será el lanzamiento de una página web de las misiones. La construcción del nuevo modelo democrático va a reposar en las misiones, junto con otras instancias de organización política que el Gobierno ha sembrado en los estratos más pobres de la sociedad venezolana con la intención de ir construyendo la base del «poder popular», actualmente llamado «comunal». Tales organizaciones son las unidades de batalla electoral, las patrullas y los reservistas.

El objetivo estratégico número tres tiene como propósito específico la consolidación de estas organizaciones a través de programas de formación sociopolítica dirigidos a facilitadores y participantes de las misiones. La lectura de este objetivo estratégico devela que, para el gobierno del presidente Chávez y sus estrategias, la acción desplegada durante un año en las misiones es una fuerza potencial para la construcción del nuevo modelo de poder. La instauración del poder popular como una organización de redes era en aquel momento la polémica central del movimiento y su conceptualización correspondía a los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), los cuales paulatinamente irían desplazando la estructura de juntas parroquiales, municipios y estados, para dar paso a la nueva organización político-territorial, cuya base sería el poder local. Este nuevo y turbulento cambio en la organización del poder público tenía entre sus objetivos específicos el garantizar la sustentabilidad de las misiones y proceder a su institucionalización, la cual implicaba la municipalización de las misiones y de su coordinación. Los documentos apuntan a que este proceso estaría contextualizado en la Constituyente Municipal.

En este sentido se señala que los cambios listados serían neurálgicos para la gestión política del Estado, razón por la cual los programas educativos, que nacieron y se adelantaron en el área de influencia de la Presidencia de la República, centralizados en la cúspide, deberían descentralizarse en la base del poder popular, que para ese momento sería detentado por los CLPP.

En la actualidad se trabaja en un nuevo concepto de organización del poder, como son los consejos comunales, dentro del cual las misiones y las organizaciones de base con que se contaba en el 2005 tienen menos cabida. Es primordial plantear que en su concepción inicial los consejos comunales no contemplaban el sector educativo, y que ha sido necesario incorporarlo por presión de la ciudadanía que se ha agrupado en esas estructuras; asimismo, que las demandas identificadas y las soluciones propuestas por los consejos comunales

están alineadas en los conceptos institucionales que han gobernado el servicio educativo y escolar de la Venezuela democrática desde 1958, lo cual puede calificarse como un duro revés para las misiones educativas, visto desde la perspectiva de la adopción social de una innovación política, en el tema de la organización institucional de la prestación del servicio educativo para adultos.

El objetivo número siete del «nuevo mapa estratégico» ilustra fielmente la exigua vinculación de la educación con el desarrollo económico del país, y aunque esta es una debilidad que siempre ha tenido la educación venezolana formal e informal, dadas las ambigüedades del modelo económico del socialismo del siglo XXI se profundiza aún más. El Gobierno visualizaba que con la Misión Vuelvan Caras el rumbo del sistema económico cambiaría, gracias a la definición y establecimiento de los criterios de selección y formación de sus instructores; criterios que deberían inspirarse, prioritariamente, en las características de la región en donde prestarían sus servicios.

Con relación a la conformación de la nueva estrategia militar, las misiones son identificadas como objetivos específicos y se determina que la Fuerza Armada debe profundizar el trabajo con las misiones sociales y la educación premilitar.

La tabla 3 se construyó para sistematizar cómo se tradujeron en la institucionalidad de las misiones educativas los cambios propuestos por la nueva etapa del nuevo mapa estratégico. Se desea subrayar que estos objetivos se apoyaron en el Plan de la Nación 2001-2007 en atención a las disposiciones constitucionales que establecen que los planes nacionales tienen rango de ley orgánica. Ello explica el por qué, de forma inmediata, las gerencias de las diferentes misiones materializaron en el seno de sus instituciones los objetivos y las condiciones que les garantizarían eficacia en el alcance los objetivos en donde fue prevista su presencia como herramienta.

Con respecto a los cambios institucionales experimentados por las misiones, los objetivos estratégicos exhiben una intensa desigualdad: mientras los primeros son muy ambiciosos y se exige su implantación en el corto y mediano plazo (tres a cinco años), las misiones educativas los traducen con modestia, pues las misiones Robinson y Ribas modifican su personalidad jurídica pasando a Fundación y con su adscripción a Ministerios, con lo cual aseguran y legitiman su permanencia en la vida social cotidiana. En el caso de estas misiones, las competencias fijadas en el nuevo decreto de creación se hacen más amplias e imprecisas; podría decirse que evolucionan a la figura de «comodín institucional». Esta incrementa los umbrales de viabilidad para satisfacer las demandas contempladas por el mapa estratégico en los espacios de participación social, tales como la elaboración de presupuestos locales, la contraloría social, el combate de la corrupción, la formación sociopolítica y militar, y otras que surjan en el proceso de instauración de la revolución.

Tabla 3

Cambios en la institucionalidad en las misiones por adecuación a «la nueva etapa - el nuevo mapa estratégico»

Misión educativa	Cambios Institucionales 2005	Gaceta Oficial N°
Robinson I y II	<ul style="list-style-type: none"> • Creación por autorización presidencial de la Fundación Samuel Robinson, adscrita al Ministerio de Educación. • Responsable de los Planes Extraordinarios Robinson I para Alfabetización y Robinson II para Alfabetización y Prosección educativa hasta el sexto grado. • Responsable de actividades extraescolares vinculadas al proceso de alfabetización de adultos y jóvenes. • Aporte Inicial de Patrimonio 325.576.000.000. • Presupuesto con aportes ordinarios y extraordinarios, donaciones e ingresos propios o provenientes de otros entes públicos. 	38.147
Ribas	<ul style="list-style-type: none"> • Creación por autorización presidencial de la Fundación Misión Ribas, adscrita al Ministerio de Energías y Minas. • Responsable del Plan Extraordinario José Félix Ribas, el cual se encarga de apoyar la participación comunitaria para la incorporación y apropiado desempeño en el nivel de la educación media. 	37.999
Sucre	<ul style="list-style-type: none"> • Considerandos que motivan la creación de la Misión Sucre: «se apunta, por una parte, que la política social diseñada por el actual Gobierno Revolucionario, se encuentra basada en un escenario de crecimiento con equidad»; y por otra que la educación es el principio articulador del desarrollo con equidad social y que los esfuerzos realizados en materia de educación superior han sido insuficientes. • Garantizar la construcción de las treinta y siete Aldeas Universitarias, dentro del lapso de ciento veinte días hábiles contados a partir de la publicación de este Plan en la <i>Gaceta Oficial</i> de la República Bolivariana de Venezuela, para que los institutos universitarios, colegios universitarios, universidades experimentales y autónomas participantes de la Misión puedan impartir programas académicos a partir del mes de octubre de 2005. • Realizar la construcción de estas Aldeas Universitarias a través de la adjudicación directa a un bajo costo. • Generar empleos directos e indirectos en los municipios donde se construirán las Aldeas Universitarias. • Se establecen las premisas para la elaboración y construcción del Proyecto. 	38.188

La Misión Sucre merece trato aparte en lo que respecta a institucionalidad. Hasta el año 2008 ha sido objeto de constante rediseño institucional. La explicación de este fenómeno quizás pueda estar en el hecho de que esta misión nace indisolublemente ligada a la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), pero en el transcurso del tiempo sus gerentes se han centrado más en la promoción, instauración y consolidación de la UBV como modelo emblemático de la institución universitaria de la revolución bolivariana, que en el crecimiento y consolidación de la Misión.

El propósito de la creación de la Misión Sucre fue la nivelación de los estudiantes de la población en espera de un cupo en las universidades del país, por lo cual se instituye el

Plan de Iniciación Universitaria (PIU), cuya implantación y ejecución sería responsabilidad de la recién creada Universidad Bolivariana de Venezuela.

Para el 2005 esta joven universidad experimenta cambios radicales en su gerencia y organización, los cuales inciden en el desarrollo de la gestión de la Misión Sucre. Si bien el PIU continúa, el decreto N° 3.609 aparecido en la *Gaceta Oficial* N° 38.188 plantea dar un giro al desarrollo que venía adelantando la Misión. En lo que podría ser considerado como un intento de compatibilización entre la Misión y la Universidad, la primera se compromete a participar en los planes del nuevo desarrollo económico y a alcanzar niveles más significativos en su consolidación institucional. Para materializar este compromiso la decisión inmediata es la construcción de treinta y siete «aldeas educativas», en el cortísimo plazo de ciento veinte días y con carácter extraordinario. El mismo decreto conceptualiza las aldeas educativas como:

espacios educativos coordinados por la Fundación Misión Sucre, conjuntamente con las Instituciones de Educación Superior, propiciando centros vitales de educación permanente vinculando a las necesidades de formación, investigación y asesoría a cada población, generando la pertinencia sociocultural de los aprendizajes y el trabajo compartido con las comunidades, empresas y organismos gubernamentales y no gubernamentales.

A la fecha se han desarrollado tres modelos de Aldeas Universitarias las cuales responden a particularidades de las regiones o localidades, en ese sentido tenemos: Potencialidad de la población a atender, necesidad de los programas en las regiones o localidades y números de instalaciones de educación superior existentes o no. (MPPEs, 2008).

Las aldeas educativas se convierten en la punta de lanza de la estrategia de municipalización de la educación superior, entendida esta como la prestación del servicio educativo para cada uno de los trescientos treinta y cinco municipios y/o las mil y tantas parroquias del país; aunque se hace la salvedad de que «aquellos municipios muy próximos entre sí podrán compartir una sola aldea, y para aquellos que sean muy extensos o superpoblados podrán construirse dos o más aldeas» (MES, 2005).

La redacción del decreto sugiere una compleja y redundante arquitectura institucional; sin embargo, la profesora Mirta Casaña Díaz, en su trabajo «La universalización de la educación superior. Por una educación masiva y de calidad», expone que:

cuando hablamos de la universalización de la Educación Superior estamos hablando de una Educación Superior para todos, en todos los rincones del país y es aquí, en este punto, donde tenemos que introducir el concepto de municipalización, que bien podría ser en la región o en la parroquia, en dependencia de las condiciones y de la magnitud de las ofertas y demandas de estudios.

La municipalización (...) lo que trata es de lograr el desarrollo endógeno, al mismo tiempo que se frene el crecimiento indiscriminado de las ciudades y se vayan creando condiciones para el desarrollo humano sostenible.

¿Cómo lograr llevar la Educación Superior a todo lo largo y ancho del país? Sería imposible crear una Universidad Bolivariana, una Universidad Experimental de la Fuerza Armada (UNEFA), una Universidad de Los Llanos, una Universidad Francisco de Miranda o Rómulo Gallegos en cada Estado. No hay economía que soporte tal derroche. Por esta razón si se logra una sinergia institucional adecuada en la región, se podrá atender la demanda existente. Por ejemplo, en la sede de la Universidad Nacional Abierta de Puerto Ayacucho reciben su docencia los alumnos matriculados en los programas de las áreas técnicas de la UNEFA, los de la Universidad Bolivariana, los del Programa Nacional de Formación de Educadores, etc., así como estudiantes de la Misión Robinson y Ribas. Esta sede, entonces se convierte automáticamente en una Aldea Universitaria. (Casaña Díaz, 2004:15)

Vale destacar que, pese a estar trabajando en el concepto de municipalización, la administración de este proceso está centralizada en el Ejecutivo nacional y localizada en la ciudad de Caracas (capital de Venezuela).

En el 2008, a la luz de la pérdida del referendo aprobatorio del proyecto de reforma de la CRBV de 1999, el presidente Chávez lanza la estrategia de las tres «erres»: reflexionar, rectificar y relanzar. En ese momento de la revolución bolivariana el cambio determinado es la adscripción de la Misión Sucre a la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV).⁶

Al culminar este aparte, se desea reseñar que la fuerte sinergia existente entre la Universidad Bolivariana de Venezuela y la Misión Sucre obstaculiza el rendimiento de cuentas de ambas. Esta situación repercute seriamente en factores como la determinación de la cobertura de cada una de las instancias, y, por ende, el establecimiento de indicadores de eficacia, eficiencia y de costos-beneficio tanto de la Universidad como de la Misión.

El análisis de la institucionalidad de las misiones educativas presentado en este documento corresponde al período comprendido entre la fecha de creación de cada una de ellas y el 30 de julio de 2008, fecha de la promulgación del paquete de leyes habilitantes. La hechura de estas leyes estuvo bajo la responsabilidad del Presidente de la República y para ello fue autorizado por la Asamblea Nacional.⁷

⁶ Compañía nacionalizada en el 2007 y que fue la que ofreció más rendimiento entre los diferentes entes productivos del Estado venezolano.

⁷ Es pertinente señalar que en el paquete de leyes habilitantes se introducen disposiciones del Proyecto de Reforma de la Constitución que no fueron aprobadas por el referendo nacional realizado en diciembre de 2007. En dicho proyecto la Asamblea Nacional decretó la reforma al artículo 141 de la CRBV de 1999, en la forma siguiente:

«Artículo 141. Las Administraciones Públicas son las estructuras organizativas destinadas a servir de instrumento a los poderes públicos para el ejercicio de sus funciones para la prestación de los servicios, se fundamentan en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la

En este paquete de leyes, el «Decreto N° 6.217 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública», en su Capítulo III, Art. 131 y 132, legitima la informalidad y provisionalidad de las misiones, que pasan a ser un nuevo tipo de instancia burocrática en la administración pública. En la exposición de motivos se señala que la medida fue adoptada a raíz del éxito alcanzado por los programas extraordinarios denominados misiones (*Gaceta Oficial* N° 5.890, Extraordinario).

Debido a la reciente aprobación de estas regulaciones, aún no se observan modificaciones rotundas en la estructura institucional de las misiones educativas. Hasta mediados del 2009, es posible registrar el fortalecimiento de los procesos de adscripción y la mejoría en la rendición de cuentas, particularmente en las presupuestarias, así como también la redefinición de la misión institucional. En el caso de la Misión Ribas, la formación del educando se ha orientado más hacia la capacitación e inserción de excluidos en actividades económicas del desarrollo endógeno y en la gerencia de los programas educativos de ejecución conjunta con Cuba en el área de salud. Mientras que en la Misión Sucre se persigue la instauración de la Universidad Bolivariana como modelo de municipalización de la educación superior a lo largo y ancho de la geografía nacional.

Al finalizar esta apretada síntesis sobre la institucionalidad como factor para la evaluación de las misiones educativas se quiere subrayar, en primer lugar, que ha estado severamente ligada a los momentos políticos clave del gobierno del presidente Chávez, y en segundo lugar que estos rediseños no han logrado consolidar la nueva institucionalidad o hacerla competitiva con respecto a la tradicional. Las misiones educativas no han podido reemplazar a las viejas instituciones de educación de adultos, como era de esperarse en un proceso revolucionario, por el contrario, en los últimos tiempos el Gobierno central emite señales que evidencian su enérgica disposición a redimensionarlas.

La calidad del aprendizaje en las misiones educativas

Uno de los temas que generó más polémica y tensión en la sociedad venezolana fue la calidad de la enseñanza de las misiones educativas. En la lectura de este punto debe tenerse presente que la educación de adultos en Venezuela es una actividad de larga data y muy bien valorada por la sociedad venezolana, tanto en los sectores pobres de donde provenían los usuarios, como en los sectores poderosos, que otorgaban una buena calificación a estas instituciones al evaluar a sus egresados para incorporarlos en los cuadros laborales.

ley. Las categorías de Administraciones Públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución; y las misiones, constituidas por organizaciones de variada naturaleza creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales» (Consejo Nacional Electoral, 2007).

En este documento ya se ha mencionado que las misiones Robinson y Ribas hacían paralelismo con esta modalidad adelantada por el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), la Dirección de Adultos del Ministerio de Educación y las diferentes organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

En el caso de la Misión Sucre, la innovación política del Programa de Iniciación Universitaria (PIU) guarda gran similitud con el Programa Samuel Robinson, practicado por la Universidad Central de Venezuela desde 1998 para preparar a los alumnos del último año de educación media, iniciándolos durante ocho meses en los estudios universitarios a través de la figura de tutorías, sumado a las acciones de fortalecimiento *in situ* de los liceos públicos cuyos estudiantes, por más de tres años, no hubieran logrado superar la prueba de admisión de dicha Universidad.

Esta innovación educativa y su *know how* fue transferida a la Universidad Simón Bolívar, Universidad de Los Andes y Universidad Marítima del Caribe, las cuales, a partir del año 2000, lo han adelantado en el interior de sus instituciones con las adaptaciones particulares impuestas por la demanda atendida y el perfil de egreso pautado para sus estudiantes. El proceso ha sido muy exitoso aunque muy limitado, puesto que los recursos utilizados dependen del voluntariado docente y de fracciones residuales de las partidas de los presupuestos anuales de las universidades.⁸

Desde el nacimiento de las misiones educativas el tema de los conocimientos impartidos ha contribuido al distanciamiento y diferenciación de la sociedad venezolana. Mientras las misiones trabajan para la formación del hombre nuevo consustanciado con el ideal revolucionario, los programas tradicionales continúan esforzándose por equiparar la capacitación, formación y creación de habilidades de sus usuarios con la alcanzada por cualquier ciudadano que se haya educado en el sistema formal; la esperanza está en alcanzar un perfil de egreso que sea competente y responsivo ante los retos de la tecnoestructura económica y la sociedad que le toca vivir a ese ciudadano.

Concretamente, la controversia sobre la calidad de la educación entre la modalidad tradicional de educación de adultos y las misiones educativas se ha centrado en los siguientes aspectos:

- La condensación de los contenidos programáticos. Los programas educativos fueron reducidos y condensados sin identificar los criterios de mayor conveniencia y utilidad para capacitar y generar competencias que promuevan la inserción y el desarrollo individual y autónomo de la o del ciudadano excluido.
- La falta de formación de los docentes y la utilización de voluntariado. La formación académica de los docentes no fue requisito para el reclutamiento de los voluntarios

⁸ Por un período muy corto el Ministerio de Educación contribuyó con el fondo para el desarrollo de estos programas. Cabe señalar que a pesar de la supresión del aporte gubernamental los programas siguen existiendo y es de interés de otras universidades nacionales el incorporarlos a sus respectivos currículos institucionales.

que se ofrecieron para la ejecución de estos programas. En los casos de la Misión Robinson y Ribas los mismos usuarios, al culminar sus estudios, podrían formar parte del cuerpo docente.

- La utilización de tecnologías educativas de origen cubano que, sin ser objeto de procesos de asimilación social y cultural, se utilizaban en los espacios de aprendizaje, reforzando patrones de dependencia foránea y el colonialismo cultural.

Estos argumentos se manejaban indistintamente en los círculos de los especialistas en educación y en la totalidad de la sociedad venezolana. Poco a poco se fue polarizando la discusión y segmentando la sociedad en los grupos a favor y en contra de las misiones educativas.

Sin embargo, es oportuno destacar que la receptividad de estos programas en los grupos menos favorecidos ha sido ampliamente reconocida por los sectores de oposición como una respuesta idónea a una necesidad sentida; este factor ha actuado a favor del estrechamiento de la brecha política que produjo esta polémica en la sociedad venezolana. Hoy la observación participante de la autora podría avalar que el balance realizado por los usuarios de las misiones educativas con respecto al impacto en el devenir de sus vidas también ha actuado como factor de cerramiento de la brecha, pues intuyen que se sobredimensionaron las expectativas.

Una de las debilidades del diseño de las misiones educativas, como política pública para sistemas democráticos es que propician la formación de un circuito cerrado en la educación de adultos: el usuario de la Misión Robinson I, pasaba a la II, luego a la Ribas y por último a la Misión Sucre o directamente a la Universidad Bolivariana de Venezuela, donde culminaría sus estudios y estaría listo para formar parte de la fuerza humana que exigen las otras misiones sociales o los gobiernos centrales, regionales y locales (Mundó, 2004a).

Desde el punto de vista de la educación, este es un concepto de formación en una red institucional más cerrada e inflexible que la que ha caracterizado al sistema educativo venezolano. Por otra parte, desde el momento en que el individuo decide incorporarse al sistema de las misiones educativas, virtualmente renuncia a su autonomía de estudios y de trabajo, y pasa a desempeñarse en un conjunto institucional entubado. De esta forma, la arquitectura institucional de las misiones educativas se convierte en un mecanismo que propicia la exclusión social.

La condensación⁹ de los contenidos programáticos, específicamente en las misiones Robinson II y Ribas, también encierra un alto riesgo de exclusión. La afirmación se hace a partir de la observación de la selección, reducción y ensamblaje de los contenidos programáticos

⁹ «Currículos educativos express» fue la denominación coloquial que se dio a los programas educativos de las misiones, pues se apreciaba que eran el resultado de de seleccionar y reducir contenidos curriculares de la educación formal, sin criterios de utilidad, pertinencia y oportunidad.

que conforman el currículo, como ya fue enunciado: estos contenidos no responden a un proceso de evaluación de la utilidad y priorización de los conocimientos significativos que exige el vivir en la cotidianidad económica, social y política de la sociedad venezolana, tal como propone H.M. Levin (2000) en las pautas metodológicas del enfoque pedagógico de aceleración del conocimiento para el aprendizaje en las comunidades más pobres. Por el contrario, los contenidos mínimos que fueron seleccionados responden a los conocimientos significativos del *Método Yo sí puedo*, hecho a la medida de los conocimientos significativos que requieren los educandos cubanos.

Desde el punto de vista cuantitativo, las misiones educativas constituyen una opción de inclusión, pero la debilidad en la calidad de los contenidos programáticos hace que no garanticen para nada la inserción activa en la sociedad; por el contrario pueden convertirse en un factor para la formación y el fortalecimiento de un segmento social separado por la brecha social de egresados de programas educativos de baja calidad.

Al realizar este estudio, en la fase de investigación documental no se encontraron estudios evaluativos sobre la calidad y los resultados logrados por los usuarios en la experiencia educativa de las misiones. Sin embargo, en el II Congreso Pedagógico Nacional, celebrado en Caracas en 2005, se presentaron numerosas ponencias que testimonian la realización de ejercicios de aula cuyo objetivo era que los estudiantes valoraran los resultados alcanzados, gracias a su participación en las misiones educativas. Evidentemente, estas evaluaciones no tienen representación científica pero, entre otros aspectos, muestran la disparidad entre los objetivos y expectativas manifestadas por el Presidente de la República y los de participantes y egresados de las misiones. Diferentes personas, de diferentes sitios y en diferentes momentos expresaron juicios como estos:

«Con las video clases no sólo hemos aprendido castellano sino también a decir *How are you?*». «Los conocimientos adquiridos nos capacitan para la vida cotidiana, por lo que como pueblo nos sentimos tomados en cuenta». «Con este sistema de aprendizaje nos sentimos atendidos, se nos corrige, se nos enseña a reconocer las debilidades y las fortalezas». «Hemos aprendido a tener una cultura general, logrando verdaderos cambios que es lo que necesita Venezuela, poniéndose de manifiesto la democracia y la participación». «Loro viejo no sólo aprendió a hablar bien con la Misión Ribas, sino también aprendió a decir: *good bye*».

La lectura de las ponencias sugiere que había más entusiasmo entre los voluntarios encargados de los programas que entre los usuarios, habida cuenta la deserción experimentada en la etapa 2003 a 2005. En esta misma documentación se explica que este proceso masivo de deserción fue lo que motivó a la gerencia nacional a introducir los procesos y sistemas de supervisión de calidad, pues, hasta esta fecha, la supervisión era exclusivamente

administrativa, abarcando el seguimiento de la asistencia, la identificación de la deserción y el pago de la bonificación (beca de estudio por estar en la Misión).

A partir de esa fecha la supervisión de calidad establece como causas de deserción la impericia en el manejo y sincronización de los recursos docentes —concretamente el video y el uso del manual educativo—; el cansancio de los usuarios para asistir a clases nocturnas; el deterioro y las carencias de los espacios dedicados al acto educativo; la falta de formación y experiencia de los voluntarios en prácticas y culturas de docencia y pedagogía.

La observación participante en algunas comunidades en donde funcionaron las misiones educativas permite generalizar sobre las siguientes situaciones:

- Los usuarios asociaban el éxito de su paso por la Misión a las cualidades e «interés individual» de los facilitadores.
- Los usuarios de la Misión Robinson en su mayoría eran personas de la tercera edad que lograban establecer importantes y fuertes lazos sociales, pero que el programa no supo aprovechar ni en la formación de capital social, ni en la organización política del proyecto revolucionario.
- Existía malestar generado por el atraso o no cancelación de los bonos ofrecidos, tanto a los usuarios como a los facilitadores, gerentes y supervisores.
- Igualmente, había resquemor entre los usuarios por el bajo nivel educativo de los facilitadores.
- Durante el lapso 2006-2007 era frecuente el malestar entre usuarios y el voluntariado docente por el número de inscritos en las misiones que cobraban los primeros meses hasta que eran incorporados a los sistemas bancarios, para luego no asistir más y continuar recibiendo el subsidio.
- Se observaba el robo de los recursos de apoyo docente (VHS y televisores), en muchas ocasiones por personas de la misma comunidad.

Al finalizar esta sección se presenta la tabla 4, la cual fue confeccionada con la intención de ofrecer una lectura sinóptica de las características curriculares de las distintas misiones educativas. Se pretende que el lector alcance una comprensión más aterrizada y concreta del complejo y heterogéneo proceso de diseño e implantación de las misiones. En este mismo orden de ideas es sugerente la frágil articulación existente entre las diferentes misiones educativas, habida cuenta de que se trata de un proyecto alternativo con una institucionalidad paralela que brindaría a la ciudadanía la posibilidad de transformarse de analfabeta en profesionales universitarios, sin pasar por las instituciones de educación formal.

Para la elaboración de este cuadro fue necesaria la lectura y revisión de los prolíficos y extensos documentos y ponencias presentadas en el mencionado II Congreso Pedagógico Nacional.

Tabla 4

Mapa de las características curriculares de las misiones educativas

Misión	Robinson I	Robinson II	Ribas	Sucre
• Perfil usuario	• Analfabeto.	• Egresado Misión Robinson I. • Rezagado en la escolaridad de la educación básica.	• Egresado Misión Robinson II. • Básica culminada y rezagados en la escolaridad de la educación básica.	• Personas que esperan cupo para ingresar a las universidades. • Personas que desean estudiar carreras cortas.
• Perfil egresado	• Alfabeto.	• Básica culminada.	• Media diversificada y profesional culminada	• Carrera corta en universidad.
• Duración del programa	• Máximo 6 meses.	• Máximo 2 años.	• Máximo 2 años.	• Máximo cuatro años.
• Características del currículo	• Diseño cubano que asocia el valor numérico con el símbolo de la letra. • Libro de lectura: Cartilla de la educación cubana.	• Contenidos mínimos de educación para lectura y escritura, operaciones matemáticas simples; fuerte énfasis en los valores y culturas de la región caribeña y América Latina.	• Contenidos mínimos de la educación media; se pierde el énfasis en la educación para el trabajo.	• Programa de Iniciación Universitaria (PIU). • A partir de 2005 se incorpora el concepto de aldeas universitarias. • Se focalizan los contenidos curriculares en las necesidades del municipio.
• Metodología del aprendizaje	• Videos. • Personal voluntario y en proceso de formación. • Componente civico-militar. • Maestros cubanos. • Cartilla cubana.	• Videos. • Personal voluntario y en proceso de formación. • Manuales cubanos ilustrados en el estilo comiquitas.	• Videos. • Personal voluntario y en proceso de formación. • Manuales por materias. • Figura del tutelaje académico.	• Videos. • Educación a distancia. • Educación presencial y participativa en procesos y actividades locales.
• Recursos de texto	• Manuales de elaboración cubana. • Ministerio de la Cultura hace una edición masiva de algunos capítulos del Quijote.			
• Sistema de evaluación	• Énfasis en la evaluación cualitativa; se respeta el tiempo del aprendizaje del estudiante. • Evaluación diagnóstica para establecer el nivel de conocimientos y el grupo de aprendizaje.			
• Sistema de supervisión	• Supervisión de los facilitadores por coordinadores en cada municipio, parroquia, en algunos casos sectores. • Los coordinadores son miembros de la comunidad. • 2003 a 2004, supervisión administrativa. • 2005, formación de supervisores e inicio de la supervisión «metodológica».	• Forma parte de los contenidos programáticos de la contraloría social. • Énfasis en la autoevaluación; valorar los factores socioeconómicos como obstáculo del aprendizaje.		• 2003 a 2005, UBV. • 2005 en adelante, UBV y gobiernos locales.
• Direcciones	• Ministerio Educación, INCE, Fuerza Armada.	• Ministerio Educación, INCE, Fuerza Armada.	• Min. Energía y Minas.	• UBV y Fundación Misión Ribas.
• Espacio de enseñanza	• 2003 al 2004, planteles escolares; se enfatiza la colaboración de los municipios al ceder sus locales. • 2005 en adelante, a la modalidad anterior se suman casas privadas que voluntariamente se ofrecen a la comunidad como ambientes de aprendizaje. • Horarios nocturnos.		• Liceos públicos que funcionan en horarios nocturnos.	• Universidad Bolivariana y ambientes escolares.

Fuente documentales varias, especial atención a las ponencias presentadas en los Congresos de Pedagogía realizados en el 2005. Elaboración propia.

Por último, hay conocimiento de las continuas evaluaciones efectuadas a la Misión Sucre por las instancias gerenciales; no obstante, sus resultados no han sido publicados. Pero es importante dejar asentado que la Universidad Bolivariana de Venezuela ha tratado de ser pionera en la introducción e instauración de carreras universitarias cortas (de tres

o cuatro años) en nuestro país. Ahora bien, llama mucho la atención que los currículos de estas carreras, hasta la fecha, no hayan logrado la acreditación en el organismo competente, a saber, la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU, instancia técnica del Consejo Nacional Universitario –CNU. Esta negativa fue sustentada por las autoridades de la mencionada Oficina con argumentos que señalan que los contenidos programáticos evaluados debían ser revisados.

La cobertura de las misiones educativas

El proceso de investigación en el tema de las misiones educativas se ha caracterizado más por la inferencia construida sobre el discurso oficial que registra la prensa diaria y los medios digitales de los organismos públicos, que por el conocimiento generado por evaluaciones y rendición de cuenta de las gerencias de los programas; a pesar de que los Planes Extraordinarios deben presentar evaluaciones anuales exhaustivas, según lo pautado por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.

Las ideas anteriores vienen a colación porque las cifras que se van a presentar reproducen los datos oficialmente reportados por la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Educación y el Ministerio de Educación Superior en el lapso de los años escolares 2003-2004 y 2007-2008. Ahora bien, estas cifras no responden a un registro sistemático y normalizado que observe convenciones y especificaciones técnicas como las definidas por la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1997 (Unesco, 2006a) para llevar las estadísticas de los programas educativos. Esta situación podría estar justificada por la experimentalidad de este tipo de políticas.

Lo expuesto conduce a que el seguimiento a estos programas no permita concluir en indicadores clave como son cobertura y prosecución de los participantes, y mucho menos en su eficacia e impacto social. Las variables reportadas por los ministerios son: inscritos, egreso, en aula, facilitadores, ambientes o aldeas universitarias.

Los discursos presidenciales y las publicaciones de los teóricos de la revolución como A. Borón (2004) y M. Harnecker (2004) sostienen que con las misiones educativas se ha hecho justicia social a más de cuatro millones de venezolanos(as); cifra similar al número de inscritos en el año 2005, momento estelar de las misiones educativas. En este sentido se anota que el 28 de octubre del 2005 Koichiro Matsuura, Director General de la Unesco, declaró a Venezuela «Territorio Libre de Analfabetismo»; con esta distinción la agencia multilateral reconoce los esfuerzos y la voluntad política de los Gobiernos para la creación de una sociedad alfabetizada. «Al declararse 'Territorio Libre de Analfabetismo', Venezuela está realizando su más relevante contribución en nuestra marcha común hacia la Educación para Todos o EPT» (E. Navarro, en [Voltaire.net.org.](http://Voltaire.net.org), nov. 2005).

Cuadro 4

Inscritos en las misiones educativas

Años	Inscritos			
	Robinson I	Robinson II	Ribas	Sucre
2003	1.371.595	1.261.793	672.405	NA
2004	1.493.211	1.452.542	763.177	NA
2005	1.548.511	1.542.931	1.041.114	362.786
2006	69.748	167.109	1.207.076	517.174
2007	95.485	403.732	517.585	NI

Fuente: Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Educación y Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. Años 2003-2006

Cabe señalar que en el año 2006 se registra una abrupta merma del 56 por ciento de la matrícula, bastante alarmante si se considera que durante los tres primeros años de los programas los crecimientos anuales fueron del 11 por ciento y el 17 por ciento; dinámica matricular que es cónsona con los eventos electorales y con la asignación de recursos presupuestarios a estos programas. El año 2008, la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular de Educación cambia el formato de presentación de las estadísticas de los programas escolares; siguiendo el criterio inicial de inscritos o matriculados en el programa se puede observar un ligero repunte en las misiones Robinson I y II, mientras que la Misión Ribas cae en un 42 por ciento con respecto al año anterior.

La vaguedad de los registros administrativos de las misiones, referida en varias ocasiones en este documento, impide al ciudadano común y a los analistas de políticas públicas visualizar los beneficios y el impacto social que estos programas han tenido en la sociedad venezolana en los últimos seis años, habida cuenta de los ingentes recursos financieros y humanos que se han invertido en ellos.

Con la intención de trascender la controversia política cotidiana y levantar lecciones aprendidas —uno de los objetivos de este artículo—, se preparó este sencillo ejercicio de seguimiento en la aplicación de políticas públicas para establecer la magnitud del cambio.

En los cuadros 1 y 2 se presentó al lector la magnitud de la tarea que significaba en el año 2003 superar el analfabetismo y nivelar hasta el último año de la educación media a la población de 15 años y más. Se calificó como una tarea ardua, costosa y de largo aliento; se alertó también con respecto a los escasos márgenes de viabilidad y eficacia de la tarea asumida. Sin embargo, se avaló la voluntad gubernamental de enfrentar el reto, pues socialmente era prioritario el compromiso de brindar acceso a la educación a los venezolanos que habían sido excluidos de este derecho.

Cuadro 5

Siete años después
Situación de la población mayor de 22 años que para el Censo 2001 declaró no saber leer y escribir

Grupos etarios para I semestre 2008	% de cambio para el país
De 22 a 26 años	-0,21
De 27 a 36 años	-0,33
De 37 a 56 años	-0,51
De 57 a 77 años	-0,41
Más de 77	-0,70
Cambio total	-1,88

Fuente: INE. Censo 2000 y Encuesta de Hogares por Muestreo Primer semestre 2008. Procesamiento y cálculos propios.

Bien, el cuadro 5 presenta a la misma población detectada por el Censo 2001, siete años después; esta vez observada a través de la Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM) del primer semestre del 2008. La utilización de este recurso metodológico es absolutamente válida por las razones siguientes: la política de las misiones educativas se proyectó a partir de los datos obtenidos por el mencionado Censo 2001, y la EHM guarda consistencia conceptual y metodológica con el Censo, pues se persigue que funcione como centinela en el seguimiento de políticas gubernamentales durante el decenio intercensal.

La primera diferencia con respecto al cuadro 1 fue que la tasa de analfabetismo en la población venezolana que para el año 2008 contaba con más de 22 años fue del 5,67 por ciento, en consecuencia hubo una reducción del 1,88 por ciento. Las poblaciones que experimentaron mayor reducción de la tasa de analfabetismo fueron los grupos etarios –para el 2008– mayores de 30 años y concretamente el grupo mayor de 70 años, que logró bajar su tasa en 0,70 puntos porcentuales.

Estos datos son cónsonos con los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el Banco Central de Venezuela y la observación participante que cotejó la importante participación de personas mayores de 55 años, particularmente mujeres. Para un análisis profundo del tema no debe olvidarse que la reducción de la tasa en los segmentos poblacionales de edad avanzada puede estar influenciada por los cambios demográficos ocasionados por la mortalidad.

En el cuadro 6, se replicó la misma metodología, pudiendo observarse que, siete años después, en cada grupo etario hubo cambios en los porcentajes de las personas con déficits de grados culminados en la educación básica y media.

Cuadro 6

Siete años después. Situación de la población mayor de 22 años que para el Censo 2001 declaró déficit educativo en educación básica y media

Grupos etarios para I semestre 2008	Básica		Media
	1 a 3 grados	4 a 5 grados	1 a 4 años
De 22 a 26 años	0,01	-0,72	-2,40
De 27 a 36 años	1,22	-0,92	-0,31
De 37 a 56 años	1,65	-1,57	1,50
De 57 a 77 años	1,36	-1,25	0,56
Más de 77	0,22	-0,53	-0,44
% del cambio en la población total	3,68	-4,99	-1,10

Fuente: INE. Censo 2000 y Encuesta de Hogares por Muestreo Primer semestre 2008. Procesamiento y cálculos propios.

La lectura de los porcentajes se hará dentro de la opción más optimista y benigna de los escenarios de cambio, a saber: si la magnitud del cambio es de signo positivo se considera que el segmento poblacional creció porque hay más personas en ese grupo de edad que culminaron grados en el nivel educativo precedente. Cuando el signo del cambio es negativo se considera que disminuyó el número de personas con déficit educativo en esos grados.

En estas condiciones tan benignas, pareciera que al igual que en la población analfabeta el cambio es muy discreto (espurio), pues en ningún grupo etario hubo un cambio superior al 3 por ciento. Y en el ámbito nacional, ninguno de los programas logró un cambio superior al 5 por ciento.

Al parecer, en donde hubo más éxito fue en los programas que se dedicaron a la culminación de los seis grados de la escuela básica, específicamente la culminación de los últimos tres, pues ahora hay un 4,99 por ciento menos de ciudadanos. En el caso de los seis grados de la educación básica, los grupos que hoy tienen edades comprendidas entre 37 a 76 años son los que exhiben los cambios más fuertes.

La realización y culminación de grados en la educación media muestra el logro más pequeño; sin embargo, tuvo el impacto más alto por grupos etarios y, afortunadamente, en el grupo más joven del segmento observado. Es oportuno recordar que en el análisis del cuadro 2 la lectura concluía que este era el grupo de la población más importante, tanto por su tamaño como por su participación en la población económicamente activa.

Al cerrar este aparte se desea puntualizar que estos logros no son exclusividad de las misiones educativas, puesto que paralelamente siguieron funcionando los programas de educación no formal del Ministerio de Educación y del sector privado, realidad que induce a pensar y valorar aún más la ineficiencia de los resultados educativos y el alto rendimiento político de estos programas de educación de adultos.

Evaluación de la calidad por los usuarios de las misiones educativas

Las características educativas de los usuarios que se incorporaron a las misiones, las causas de la incorporación (si asistían motivados por campañas de reclutamiento distintas al mercadeo efectuado por los programas dominicales de la Presidencia de la República), así como la satisfacción de las expectativas de los participantes se desconocen. La investigación en campo consigue alta recurrencia en los siguientes temas:

- Gran satisfacción en los grupos conformados por personas de la tercera edad por la oportunidad de aprender a leer y escribir «aunque el fin de la vida esté cerca».
- Insatisfacción porque el logro en la lectoescritura es de mediano alcance; describen un fenómeno que podría ser cavilado por el analista como conocimiento de la técnica de la lectoescritura, pero incapacidad para comprender lo leído.
- Hay mucho malestar por la interrupción violenta de los programas. «De pronto... no fueron más los facilitadores».

Las observaciones de la Misión Robinson I y II son coincidentes, mientras que en la Ribas y la Sucre las percepciones están más orientadas a la desorganización en su funcionamiento, los cambios constantes en los contenidos curriculares y la insatisfacción de expectativas, pues actualmente no disfrutan de las ofertas hechas de los diferentes programas con respecto a la capacitación y profesionalidad que alcanzarían sus participantes al culminar el plan de estudios.

Para construir lecciones aprendidas

Una vez sistematizada la información sobre los momentos clave de las misiones educativas como política pública, a saber: la formulación de las políticas públicas, diseños de los programas, institucionalización y aproximación a los resultados alcanzados durante su ejecución, se concluye que:

- Generaron mucho impacto y complacencia en la población venezolana más desfavorecida, no sólo por los beneficios económicos del programa, sino por la valoración que los adultos excluidos conceden a la oportunidad de acceder y disfrutar del derecho a la educación y la importancia que conceden a que «¡por fin un Gobierno se preocupa por los pobres!».

- La naturaleza clientelar de las misiones educativas en muchos momentos de la implantación social de estas políticas públicas y en muchos de sus componentes programáticos ha sido privilegiada con respecto a los principios esenciales de la educación para los adultos excluidos y los procesos de inserción social, económica y ciudadana.
- Las misiones educativas han tenido dinámicas propias y específicas, las mismas dependen del nivel educativo, los mecanismos de acceso, la calidad de los programas, la institucionalidad y la funcionalidad guardada con los objetivos de los diferentes momentos políticos de la revolución bolivariana. No obstante, es posible establecer características comunes a esta innovación de política educacional.
- El diseño y la formulación de estos programas, así como el proceso de implantación y ejecución, padecieron de escaso cuidado metodológico de parte de los analistas de políticas públicas y sus gerentes. En esta circunstancia podría estar la explicación del discreto éxito, eficacia e impacto que esta estrategia de EPT ha tenido para cambiar las magnitudes del analfabetismo y los déficits de escolaridad que exhibe la población venezolana mayor de quince años en los niveles de educación básica y media; afirmación que se hace a partir de los frágiles resultados que reportan las Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación y el de Educación Superior, así como la baja magnitud del cambio en la tasa de analfabetismo y personas que culminaron los seis grados de básica y los cinco de la media.
- Desde la perspectiva de financiamiento de una innovación política en el sector educativo, las misiones están asociadas a la figura legal de «plan extraordinario». Sin embargo, a pesar de las disposiciones de la Ley Orgánica de Financiamiento a la Administración Pública relativas a la realización de una evaluación anual y la documentación de la gestión para aprobar los recursos y la ejecución del años siguiente, la opacidad en la rendición de cuentas es severa; quizás sea este el motivo que impide explicar el porqué de los magros logros alcanzados.
- Se aprecia que la estrategia curricular y pedagógica de estos programas no fue la más idónea; los motivos de mayor recurrencia se concentran en la falta de preparación de los docentes, la ausencia de supervisión y la interrupción frecuente y luego definitiva del servicio educativo.
- Los constantes procesos de rediseño de las misiones educativas obedecen más a los cambios de estrategia política del régimen, que al control de gestión de los programas educativos. De los tres momentos, parece que sólo el lapso comprendido entre el 2003 y el 2005 fue exitoso. La baja de cobertura experimentada a partir del 2006 habla del poco éxito que tuvo entre la población de bajos recursos el asignarle a las misiones educativas el papel de referente en la homogeneización, organización, adoctrinamiento y formación del apresto militar entre los integrantes de los diferentes grupos políticos

y operadores del movimiento revolucionario, tal y como fue planteado en los objetivos estratégicos de la nueva etapa (2005 a 2007).

- Merece mención aparte en este punto el tema de la municipalización, el cual goza de diferentes significados en la teoría e ideología revolucionaria, pues para las misiones Robinson y Ribas está más centrado en la organización política de los afectos al proceso revolucionario que en la flexibilización del servicio educativo, y en la Misión Sucre está orientado a la masificación de la educación superior, gracias a la maximización de espacios y recursos docentes coordinados y planificados en instancias del Ejecutivo nacional localizados en la capital del país.

El planteamiento anterior se hace porque para los gerentes de las misiones educativas la municipalización de la educación superior significa un servicio universitario cercano a su casa. Si bien es cierto que la inseguridad personal y la violencia son enemigos acérrimos de la educación nocturna para adultos, también es cierto que las consideraciones de desplazamiento en el acceso a la educación están asociadas a la edad del usuario y a su capacidad de movilización. La mayoría de los países que han hecho políticas de inclusión educativa para adultos se han preocupado por garantizar el desplazamiento al centro educativo y al hogar en condiciones de seguridad y confort.

El significado de la municipalización en la educación es válido para el preescolar y los seis primeros grados de la educación básica, no para la educación media y mucho menos para la superior. Se piensa que en estos criterios, y en la concepción de las aldeas universitarias, el hacedor de las políticas públicas olvidó las características esenciales de la educación superior, como son la convivencia estudiantil, la formación de competencias de trabajo en equipo del futuro profesional, de destrezas para desempeñarse en roles del creador, adaptador, innovador del conocimiento o del tecnólogo especializado; en otras palabras, el investigador o el profesional que diariamente aplica tecnologías y técnicas nuevas en prácticas de producción de bienes y/o servicios.

- Las primeras aproximaciones para conocer la magnitud del impacto de las misiones educativas desde el 2003 a 2008 en las poblaciones analfabetas y en aquellas que no han culminado grados o años de la educación básica y media alertan sobre la exigua significación de sus resultados.
- En atención al objetivo de este artículo se concluye que el aprendizaje social negativo y el estigma que ha impregnado las misiones educativas y a sus egresados, como resultado de la implantación de una política educativa en donde el componente político clientelar ha tenido un fuerte peso, pueden irradiar al cuerpo de estrategias educativas que configuran la educación de adultos.
- Por último, lo más importante en un proceso de resignificación de una política educativa para propiciar y mantener la inclusión social y económica es formular y diseñar

sus procesos e implantación, no para saldar la deuda social, sino teniendo presente que la sociedad, y la tecnoestructura económica de la información que la dinamiza, demandan la presencia de ciudadanos capacitados y formados en competencias profesionales y laborales actualizadas. Sólo así es posible garantizar el manejo y control de los métodos, procesos y sistemas que la innovación científica y tecnológica incorpora de forma incesante a la vida cotidiana y a la producción de bienes y servicios.

Asumir el reto de la «Educación Para Todos» y durante toda la vida representa una de las estrategias vitales para prevenir, controlar y disminuir la fuerza de la exclusión anidada en la sociedad de la información.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional** (2005). «Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público», disponible www.asamblea-nacional.gob.ve, recuperado en marzo de 2008.
- Bardach, E.** (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eigtfold Path to More Effective Problem Solving*, Nueva York-Londres, Chatham House Publishers of Seven Bridges Press.
- Borón, A.** (2004). «El Caballero de la Esperanza. Brasil tiene que prestar más atención a Venezuela», disponible en www.rebelión.org, recuperado el 1° de enero de 2005.
- Caneva, Fuentes, & Mendoza** (2005). «Cientelismo (construcción del concepto en los diarios nacionales)», en I Congreso virtual «La tesis. Recorridos conceptuales por el campo de la comunicación», disponible en www.perio.unlp.edu.ar/seminario/ni-vel2/.../I_Congreso_virtual_pautas_.htm, recuperado en marzo de 2008.
- Casaña Díaz, M.** (2004). «La universalización de la educación superior por una educación masiva y de calidad», en M. Fernández Pereira, *Municipalización de la educación superior*, Caracas, Universidad Bolivariana de Venezuela.
- Chávez, H.** (2005). *La Nueva Etapa. El nuevo mapa estratégico*, Caracas, Ediciones Imprenta Universitaria, Universidad Bolivariana de Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela** (1980). «Ley Orgánica de Educación», *Gaceta Oficial* N° 2635, Caracas.
- Consejo Nacional Electoral** (2007). «Poder electoral», disponible en www.cne.gov.ve/elecciones/referendo_constitucional2007/, recuperado en julio de 2009.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (1999). *Gaceta Oficial* N° 36.860 del jueves 30 de diciembre.
- El Universal* (2009). «Aportes del holding a las misiones cayó en 79 por ciento en 2008», 9 de mayo, Caracas.
- Gómez Buendía, H.** (1984). «Lo patológico y lo democrático del clientelismo», *Nueva Sociedad*, n° 74, pp. 91-95.
- Harnecker, M.** (2004). «Venezuela. Una revolución *sui generis*», disponible en www.rebelión.org, recuperado el 1° de Enero de 2005.
- Instituto Internacional para el Desarrollo** (2006). «Esto no es magia... es política», *Gobernanza*, n° 48.
- Instituto Nacional de Estadística (INE)** (2008). *Encuesta de Hogares por Muestreo. I semestre 2008*, Caracas, INE.
- Levin, H.M.** (2000). «Escuelas aceleradas: una década de evolución», disponible en www.prealc.org: www.prealc.org, recuperado en abril de 2008.
- López Contreras, G.E.** (1936). *Programa de febrero*, Caracas, Gobierno de Venezuela.

- Merton, R.K.** (1970). *Teoría y estructura sociales*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Educación (ME)** (2005a). *II Congreso Pedagógico Nacional. Misión Ribas*, Caracas, ME.
- Ministerio de Educación (ME)** (2005b). *II Congreso Pedagógico Nacional. Misión Robinson*, Caracas, ME.
- Ministerio de Educación Superior (MES)** (2005). *La misión Sucre y la municipalización de la educación superior*, Caracas, MES.
- Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (MPPES)** (2008). «Comunidad», disponible en www.mes.gov.ve/comunidad/aldeas.php, recuperado el 8 de abril de 2008.
- Morlino, L.** (1988). «Las democracias», en B.C. Pasquino, *Manual de Ciencia política*, 8ª ed., pp. 79-125, Madrid, Alianza Editorial.
- Mundó, M.** (2003). «Discontinuidad de la institución escolar y la exclusión temprana: temas para una agenda de inclusión», *Cuadernos del Cendes*, n° 52, pp. 104-144.
- Mundó, M.** (2004a). «Los programas educativos del Ejecutivo nacional (1999-2004)», conferencia, Cendes, Maestría de Planificación Social, mimeo.
- Mundó, M.** (2004b). «Misiones son coyunturales y no resuelven la exclusión», *El Nacional*, 3 de junio, cuerpo B, p. 2.
- Navarro, R.** (2003). «Chávez anunció plan masivo para reducir índice de analfabetismo», *El Nacional*, 19 de mayo, cuerpo A, p. 6.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)** (2006a). «Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1997», disponible en www.uis.unesco, recuperado en agosto de 2006.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)** (2006b). *Educación para todos. La educación un factor Vital*, París, Unesco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)**. Instituto para la Educación. (2003). «La renovación del compromiso con la educación y aprendizaje de adultos», en *Quinta Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas*, Bangkok.
- Tilly, C.** (2000). *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.