

## Discusión pedagógica

### El control y la supervisión de los textos escolares en Venezuela (1958-2004)

Tulio Ramírez

Universidad Central de Venezuela

#### Resumen

En los últimos cuarenta y dos años ha habido un desplazamiento de la importancia adjudicada al texto escolar como elemento estratégico para la conformación del sistema educativo de la naciente democracia en 1958. Del inicial interés estatal por su producción y distribución gratuita, pasó a objeto de regulaciones mercantiles con claros objetivos populistas, para finalmente, en épocas más recientes, convertirse en un producto sujeto a la libre oferta y demanda, sin supervisiones didácticas ni regulaciones mercantiles por parte de las autoridades educativas. Se presentan las evidencias que demuestran estas afirmaciones. Estas fueron obtenidas a partir de la revisión de 1692 Resoluciones Ministeriales emanadas del Despacho de Educación desde 1958 hasta el año 2004, que contienen las autorizaciones de los textos escolares como requisito previo para su comercialización.

**Palabras clave:** Políticas públicas, políticas educativas, textos escolares, Educación Básica.

#### Abstract

In the last 42 years the importance of the school text books as strategic elements for the establishment of the educational system of the democracy born on 1958 has suffered some variations. From the initial governmental interest for its free production and distribution it became the object of mercantile regulations with clear populist objectives, to finally become, more recently, a product subject to the free supply and demand variations, and free of didactical and mercantile supervision by the education authorities. Evidence of what is being stated. This information was gathered from the 1692 Ministry Resolutions issued by the Education Ministry from 1958 to 2004, and include the authorization of the school textbooks as a prerequisite for their commercialization.

**Key words:** Public Policies, Educational Policies, School Textbooks, Elementary Education

\* Recibido: marzo 2007.

Aceptado: mayo 2007.

#### Introducción

En Venezuela se siente cada vez más el interés de académicos e investigadores por la temática del texto escolar. En las diferentes universidades están surgiendo individualidades y grupos de investigación que han incorporado en su agenda problemas ligados al mundo del texto escolar. Se ha redescubierto la versatilidad temática de este instrumento pedagógico y su potencial como objeto de investigación en educación. De un elemento más de la escenografía del aula de clase que pasaba desapercibido a los ojos de los investigadores, ha pasado a ser objeto de particular atención por la importancia estratégica que tiene en el proceso de formación de sus usuarios fundamentales, a saber, los educandos.

Uno de los aspectos más relevantes y a la vez de los menos investigados es el

relativo a la supervisión sobre los textos escolares por parte de las autoridades educativas. En América Latina el control y la supervisión de los textos escolares siempre fue una función indelegable de los Estados. Se parte de la siguiente premisa: no dejar al libre albedrío la producción de los textos escolares. El papel estratégico de estos dispositivos para la conformación de una conciencia nacional (Ossenbach y Somoza, 2000) los ha hecho proclives a procesos de auditoría permanente por parte de las autoridades educativas y el caso venezolano no ha sido la excepción.

Las Memorias y Cuentas de los Ministros de Educación venezolanos revelan cómo, desde la presidencia de Antonio Guzmán Blanco y durante todo el siglo XX, el Estado a través del Ministerio de Educación ha asumido como política pública la responsabilidad de supervisar sus contenidos y autorizar la publicación y comercialización de los textos escolares en el país (Fernández Heres, 1981). Esta supervisión se ha centrado en lo pedagógico, curricular e ideológico. Sin embargo esta actividad de control y vigilancia ha sufrido altibajos en Venezuela en los últimos cuarenta y dos años. Los datos que aquí se aportan así lo confirman.

### **El problema, los objetivos y la metodología**

El hecho de que el área de los textos escolares sea un campo de investigación relativamente virgen en el país, ha traído como consecuencia que la existencia de zonas poco o nada conocidas sobre la temática, sean abundantes. Hasta ahora los esfuerzos se han centrado en el análisis y evaluaciones de carácter didáctico y en el análisis de contenido de corte ideológico. Estos estudios, por lo demás, han sido relevantes porque han permitido conocer mejor estos dispositivos educativos y han despertado la curiosidad de maestros, estudiantes de pedagogía e investigadores educacionales, lo cual de por sí habla del impacto positivo de estas investigaciones. Es en el marco de esta preocupación intelectual que se inscribe el estudio cuyo informe presentamos en este artículo.

Nos propusimos abordar una de las zonas menos conocidas en Venezuela sobre el tema de los textos escolares, a saber, las políticas públicas para estos materiales didácticos, diseñadas e implementadas por el Estado venezolano desde la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1958 hasta el año 2004.

Indudablemente que un estudio de esta naturaleza debe ir acompañado por un análisis exhaustivo de las políticas públicas para el sector educativo y del contexto económico, social y político donde éstas se producen. Esto lo dejaremos para próximas entregas, por lo pronto, debido a las exigencias de espacio, nos limitaremos a presentar los resultados de un aspecto específico de estas políticas: el ejercicio de la supervisión y posterior autorización para su comercialización de los textos escolares, producidos o no en el país, desde 1958 hasta el año 2004.

Ahora bien, las políticas públicas, en la mayoría de los casos, se expresan en documentos oficiales. Es poco común observar la promulgación de estas políticas a través de instrumentos no formales. Si bien pueden darse a conocer por anuncios más o menos informales, se perfeccionan y adquieren carácter institucional sólo cuando se hacen públicas a través de instrumentos con rango institucional como los Planes de la Nación, o legal como las Leyes, los Decretos, las Resoluciones ministeriales y otros instrumentos de carácter normativo.

En el caso que nos ocupa se consultaron fuentes primarias de carácter jurídico, específicamente las Gacetas Oficiales. La importancia de esta fuente reside en que a través de su publicación es como adquieren vigencia *erga omnes* los actos administrativos o providencias que expresan la voluntad del gobierno frente a los administrados. Así, se revisaron diez y siete Decretos Presidenciales y mil seiscientos noventa y dos Resoluciones ministeriales producidos por el Ejecutivo Nacional desde

la caída de la Dictadura de Marcos Pérez Jiménez, que contenían autorizaciones de textos escolares. Es bueno advertir a los investigadores interesados en esta temática que la tarea de recopilación de esta información es, a decir lo menos, titánica, ya que no existe en Venezuela la organización de esta información de manera organizada. En la Imprenta Nacional sólo se consiguen algunas de estas Gacetas Oficiales, y en el Ministerio de Educación y Deportes ni siquiera existe la otrora oficina de supervisión y revisión de los textos escolares y nadie sabe exactamente por que razón desapareció.

### **Las políticas públicas**

El campo del análisis de las políticas públicas es relativamente reciente en el área de las Ciencias Sociales en general y en el de la Ciencia Política en particular. Este concepto se debe analizar en atención al contexto en el cual surge la necesidad por parte de los Estados, de diseñar e implementar acciones tendentes a regular variables económicas y sociales que no estaban sometidas a intervención alguna de los gobiernos.

Para el año 1929, período de la Gran Depresión económica, los gobiernos comienzan a reconocer la necesidad de la intervención del Estado en la vida social. Se pone en cuestión la preeminencia que había tenido el mercado como mecanismo de control sobre el acontecer económico. Las tesis liberales de Adam Smith, se vieron seriamente cuestionadas en virtud de que se demostró en la práctica que el sistema económico basado en el libre mercado, era incapaz de impedir el desempleo masivo y la subutilización de los recursos materiales (Roll, 1969). La constatación del agotamiento de los planteamientos liberales abrió el camino para la aceptación de la teoría de Keynes sobre la necesidad de la intervención gubernamental para controlar las distorsiones del mercado.

El éxito de los argumentos keynesianos ante el evidente fracaso de los planteamientos basados en la regulación del mercado por la mano invisible de la oferta y la demanda, hace que el Estado incursione en la vida de las sociedades como un decisor político, jugando un papel activo en la formulación y ejecución de políticas sobre líneas estratégicas que debían ser asumidas por las sociedades. Ahora bien, no es sino hasta bien entrados los años sesenta cuando se hace evidente el esfuerzo de producción de conocimientos sobre el tema de las políticas públicas (Salamanca, 1994). Se comienza a construir un nuevo campo de conocimiento que intentará explicar de manera sistemática, con un instrumental teórico-metodológico propio, la racionalidad del proceso de intervención del Estado.

De acuerdo con Matute, las políticas públicas son "el conjunto de metas o propósitos (objetivos) de los programas de gobierno, (...) reflejan las decisiones del más alto nivel de gobierno" (1993, p. 5). Decisiones éstas que tienen como fin último dar un norte al sistema social que se pretende intervenir. Para Naim, constituyen la selección de "un curso de acción cuyo objetivo es solucionar o aliviar determinados problemas sociales" (1979, p. 9), en congruencia con el proyecto político definido para dicha sociedad. Bajo esta lógica argumental el concepto de proyecto político debe entenderse, siguiendo a Pichardo, como "el conjunto de fines (...) sobre el tipo de sociedad que se desea lograr o mantener, el cual es sustentado por una fuerza social o una coalición de fuerzas" (1993, p. 45).

Para Salamanca (1994) y Kelly (1999), las políticas públicas no son *axiológicamente neutras* ya que expresan el conjunto de fines y objetivos que se plantean los decisores políticos de una sociedad. Por lo tanto, en su diseño están implícitas definiciones de tipo ético, normativo y político. Ahora bien, estos lineamientos políticos pueden estar: a) explícitos en los programas de gobierno, planes, leyes, otros documentos o en los discursos de los dirigentes ejecutivos responsables del sector en cuestión (Matute, 1993) o, b) tácitos, en cuyo caso los rasgos generales

que caracterizan a dicho proyecto o modelo de desarrollo pueden inferirse de la propia acción de gobierno o de las expresiones ideológicas de los grupos sociales (Pichardo, 1993).

Oszlak y O'Donnell (1994), partiendo de estos referentes teóricos construyen un concepto de políticas públicas que los incluye, definiéndolas como:

El conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (1994, p. 385).

Así, las políticas públicas no son meras herramientas que en manos de especialistas han de ser implementadas sin considerar los criterios de carácter político, por ser ajenos a una supuesta racionalidad gerencial. Por el contrario, estas decisiones están consustanciadas con una intencionalidad que establece prioridades que dan una determinada orientación sobre el camino que debe transitar una sociedad en detrimento de opciones diferentes. He allí el ingrediente *supratécnico* de las políticas públicas (Graffe, 2005).

### **Las políticas educativas en el marco de las políticas públicas.**

Se ha venido desarrollando el concepto de políticas públicas como el conjunto de propósitos o cursos de acción que diseña e implementa un Estado para el desarrollo de un determinado sector o sistema social, expresados de manera explícita o tácita, en concordancia con el proyecto político de la sociedad como globalidad. Estos lineamientos los logra establecer el Estado a partir de negociaciones con los actores involucrados, sobre quienes surten efectos estas decisiones, con el fin de legitimar y mantener la distribución de poderes existentes. El objetivo último de estas negociaciones es mantener un marco que garantice la gobernabilidad minimizando los conflictos.

El sistema educativo no escapa a esta realidad, ya que la educación:

Forma parte de este proceso [gobernabilidad] y por lo tanto es sujeto de intervención a través del proyecto político que se diseñe. Esto implica que la educación como proceso social va a estar determinada por una elevada carga valorativa asociada a los productos esperados con la aplicación de las medidas contenidas en el proyecto político (Matute, 1993, p. 13)

Entonces, la educación de un país, materializada en su sistema educativo, es objeto de políticas públicas, las cuales se pueden arropar bajo la denominación de políticas educativas. Feroso (1997) define a la política educativa de la siguiente manera:

Con el nombre de (...) "política educativa" (...) se estudia la teoría y la práctica de la intervención del Estado en materia educacional, o las relaciones entre el Estado y la educación. La intervención del Estado puede ser directa, mediante la organización y la legislación escolar, que reflejan los principios y fines educativos de la colectividad, o indirecta mediante el fenómeno de la cultura popular. Si se habla con poco rigor técnico, la política educativa se confunde con la planificación socioeconómica de la educación, que no es más que una consecuencia de la verdadera política educativa. La intervención del Estado se reduce, en definitiva, al conjunto de derechos y deberes que éste tiene ante la educación institucionalizada.

(1997, p. 413).

Así, se debe destacar que la política educativa se manifiesta de forma muy especial en los principios rectores de la educación pública. Las políticas educativas, en primera instancia, se formulan para orientar y regular la educación formal de un país. Sin embargo, dada la dinámica cambiante de los sistemas educativos, el radio de acción de las políticas educativas ha tendido a expandirse a la educación no formal, ya que ésta se ha venido convirtiendo en un recurso alternativo en sociedades que no han podido consolidar una incorporación masiva al sistema educativo formal.

Ahora bien, en el caso de América Latina, las políticas educativas han respondido básicamente a dos enfoques que han alimentado, a su vez, a dos grandes orientaciones estratégicas para la dirección del sistema educativo. A continuación presentaremos una panorámica de estos dos enfoques:

1. La formación integral de los ciudadanos basada en el "conocimiento de sí mismo, de la naturaleza, de la sociedad, y de la cultura heredada" (Matute, 1993, p. 13).

Se concibe a la educación como un hecho social íntimamente ligada a todos los procesos que se producen al interior de la sociedad, por tanto exige la formulación de los principios y estrategias que orienten e integren el desarrollo de este sector al de la localidad, la región y la sociedad en su conjunto.

2. La formación del capital humano. Se enfatiza la formación de los recursos humanos con la intención de equiparar la "oferta de puestos de trabajo con la demanda social para incorporarse al sistema productivo", (Matute, 1993, p. 14).

En este segundo enfoque se enfatiza el papel de la educación como instrumento de formación de recursos humanos. El sistema educativo se concibe como intermediario entre el empleador y sus necesidades de mano de obra cualificada, y los aspirantes a ingresar al mercado de trabajo. El sistema educativo debe encargarse entonces de cualificar esa mano de obra.

Sin embargo frente al aparente antagonismo de ambas posturas, en América Latina se está evidenciando un acercamiento a las Teorías del Capital Humano por parte de países con posiciones declarativas e ideológicas en principio contrarias a estas Teorías. Llama la atención el caso de la organización del I Encuentro denominado "Hacia una nueva Dimensión del Capital Humano en la Empresa" celebrado los días 11 al 13 de julio de 2007 en la ciudad de La Habana, Cuba. En este evento se discutió ampliamente sobre el papel del individuo y su talento como factor decisivo para elevar la productividad de la empresa. Este criterio, propio de las sociedades capitalistas, hubiese sido impensable como objeto de discusión en los momentos más álgidos de la Guerra Fría.

Cerrado el paréntesis, tenemos entonces que el énfasis que los actores sociales pongan en una u otra postura ha de determinar la naturaleza y fin de las políticas públicas para el sector educativo. De tal manera que no basta con determinar cuál es la racionalidad técnica de las políticas educativas, sino que es necesario, para su mejor comprensión, conocer la racionalidad política que las fundamenta.

En otro orden de ideas, el éxito de las políticas públicas para el sector educativo, a diferencia de las diseñadas para otros sectores de la sociedad, no dependen exclusivamente de la eficacia y eficiencia de la administración pública, ya que en su implementación entran en juego intereses de los diversos actores (directores, supervisores, profesores, estudiantes) a los cuáles está dirigida. Estos intereses eventualmente pueden entorpecer la eficacia de las medidas y acciones que se intenten implantar para orientar el sistema educativo (Puelles 2004).

A esta consideración habrá que agregar la injerencia de los padres y representantes de los alumnos quienes, en muchas oportunidades, han puesto resistencia a medidas gubernamentales que han pretendido imponer nuevas normas y procedimientos que afectan o desmejoran las condiciones establecidas. En este sentido Puelles (2004) advierte que:

Puede suceder que una política educativa resulte tan polémica, produzca tantas movilizaciones en su contra, los medios de comunicación le sean tan adversos y la opinión pública se muestre tan hostil que, finalmente, los poderes públicos opten por abandonar esta fase de ejecución (Puelles, 2004, p. 82).

Es evidente que las políticas públicas educativas no son de fácil implementación. La administración debe, para su diseño y puesta en práctica, construir el mayor consenso posible para evitar resistencias y lograr de esta manera los objetivos establecidos a partir de los lineamientos que orientan la acción de gobierno.

### **El texto escolar como objeto de políticas públicas**

La preocupación por parte del Estado sobre los textos escolares se remonta a la época en que se decreta a la educación como un bien público, El interés del Estado por los textos escolares no sólo se ha restringido a garantizar su calidad y cantidad. Entendiendo que los textos escolares son vehículos de mensajes ideológicos, y por tanto eventuales potenciadores de actitudes críticas hacia el entorno, los Estados se han asegurado de idear mecanismos de control que puedan neutralizar tales amenazas. Choppin (2001) señala al respecto que esta preocupación del poder constituido tiene sentido en tanto que:

Los manuales pasan por ejercer en la juventud una gran influencia, aunque ésta sea supuesta más que realmente apreciada. Ello implica que en numerosos países, el orden político aplique en ellos (se aplica siempre) una regulación particular. Esta regulación sirve generalmente para asegurar al poder político un control más o menos estricto del contenido ideológico que transmiten (Choppin, 2001, p. 211).

La génesis de esta preocupación surge con las ideas liberales que proliferaron en occidente durante el siglo XIX, y que impulsaron la creación de los sistemas educativos de carácter público. Bajo el principio ilustrado de la igualdad y la necesidad de garantizar la educación para todos, no dejaron de lado la preocupación por asegurar una superestructura ideológica que, desde la escuela, fomentara e internalizara en los educandos los fundamentos de una conciencia nacional que erradicara definitivamente la etapa autoritaria y estamental dominante en los siglos precedentes. Al respecto Ossenbach afirma que:

Además de la relevancia que adquirió para la educación la proclamación del principio de igualdad individual, otro factor decisivo para la organización de los sistemas públicos de enseñanza sería la necesidad de transmitir a través de la escuela nuevos valores que debían contribuir a la creación de una conciencia nacional y un nuevo imaginario colectivo (Ossenbach, 200, p. 27).

Así entonces, el problema no se restringía a asegurarse que todos tuvieran acceso a una educación garantizada por el Estado, también había que asegurarse sobre el tipo de educación que se impartiría, no sólo en los sistemas públicos recién creados sino en los circuitos educativos privados, en manos fundamentalmente de la Iglesia. Esto hizo que el Estado diseñara un andamiaje jurídico tendente a regular esta actividad

pública, lo que le otorgó el soporte para generar políticas públicas vinculantes para el sector. Es en este contexto que el Estado asume a los textos escolares como objeto de políticas públicas, ya que en la medida en que su uso se va generalizando, las autoridades educativas crean mecanismos de supervisión sobre este producto cultural (Apple, 1993).

Las políticas públicas que las autoridades educativas han diseñado para normar lo relativo a los textos escolares, han sido de diferente factura. Quizás las más frecuentes sean las autorizaciones otorgadas, mediante providencias administrativas, a las casas editoriales para comercializar un texto escolar determinado, ya sea nacional o elaborado en el extranjero. En estos casos las oficinas ministeriales del sector educación se aseguran de que el texto en cuestión cumpla con requisitos preestablecidos en la normativa creada para tal fin. Los requisitos más recurrentes son: a) correspondencia entre contenidos y currículos oficiales; b) actualización de contenidos; c) ejercicios y asignaciones diseñados de acuerdo a orientaciones didácticas; d) lenguaje apropiado en función del nivel de madurez de los enseñantes.

Y como correlato se deben tomar en cuenta algunas prohibiciones, tales como: a) no incurrir en imprecisiones conceptuales; b) no poseer errores ortográficos; c) no utilizar expresiones o modismos extraños a la idiosincrasia del país; d) no contener expresiones que vayan en contra de los valores asumidos como propios por la sociedad o en contra de principios constitucionales o legales previstos en la legislación vigente, por ejemplo: expresiones que justifiquen el racismo, el esclavismo, el suicidio, la persecución por conceptos religiosos. Por supuesto, regulaciones de esta naturaleza varían según la sociedad de que se trate en virtud de su cultura, su historia, su régimen político, entre otras.

Otras políticas públicas dirigidas a elaborar normas a los textos escolares tienen que ver con aspectos económicos, como los subsidios a la industria editorial para abaratar los precios de los textos y hacerlos accesibles a los sectores más desfavorecidos de la población, o la "congelación de precios" para evitar especulaciones indebidas.

Los Estados con regímenes totalitarios, por su parte, son los que han extremado el control sobre los textos escolares. El asumir directamente la elaboración, producción y distribución de los libros didácticos les permite orientar sin cortapisas los contenidos de los mismos, introduciendo mensajes de carácter ideológico y propagandístico de exaltación al régimen y sus líderes, evitando cualquier interpretación que difiera de la interpretación oficial.

Si bien en las sociedades democráticas los gobiernos ejercen supervisión sobre los textos escolares a través de los mecanismos legalmente establecidos, el control ideológico-político sobre ellos no depende del arbitrio o capricho de una oficina ministerial. El solo hecho de establecer reglas estables y públicas para permitir la comercialización de este producto cultural, evita la discrecionalidad de funcionarios de turno.

En las sociedades democráticas las políticas públicas sobre los textos escolares, a diferencia de los regímenes totalitarios, son producto de negociaciones entre los actores involucrados en el ámbito educativo. Así, es usual que los gremios docentes participen en los procesos de evaluación de los textos, a fin de otorgar las autorizaciones respectivas para su comercialización; que los sindicatos de trabajadores incidan en las políticas de subsidios para abaratar los precios; que las casas editoriales participen en las decisiones sobre "congelación" de los precios o contribuyan con donaciones a los procesos de dotación de las bibliotecas de las escuelas; que las universidades propongan nuevos parámetros para la elaboración de los textos en función de los desarrollos de la didáctica y la tecnología educativa, etc.

En todas estas decisiones se encuentran intereses (gremiales, empresariales, profesionales, académicos, religiosos) a menudo divergentes con los intereses del Estado. Los diferentes actores, apelando a la negociación como mecanismo de resolución o prevención de conflictos, hacen esfuerzos por llegar a acuerdos que lesionen lo menos posible los intereses en juego y garanticen, a la vez, a la sociedad en general soluciones o políticas que cubran las expectativas de las mayorías (Apple, 1993).

Por supuesto, esto no obvia la posibilidad de que en determinadas coyunturas el Estado, ejerciendo la autoridad que le confiere la Ley, tome decisiones sin involucrar a las partes interesadas, obviando la negociación como regla de acción de la democracia. Estas situaciones se presentan en coyunturas de crisis y de alta tensión política, lo cual entraba cualquier tipo de negociación. Lo importante es que esto sea la excepción y no la regla en la formulación de las políticas públicas en las sociedades democráticas.

### **El control estatal sobre los textos escolares en Venezuela (1958-2004)**

En Venezuela, desde el siglo XIX, los diferentes Ministros de Educación han destacado la actividad supervisora sobre los textos escolares en las Memorias y Cuentas presentadas ante el Poder Legislativo (Fernández Heres, 1981). En el caso venezolano, la actividad supervisora y la consecuente autorización para la comercialización de los textos escolares por parte de las autoridades ministeriales, se hace pública y vigente a través de un instrumento legal denominado Resolución ministerial, y surte efectos ante terceros a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República, órgano oficial de divulgación del Estado venezolano. La revisión de las Resoluciones ministeriales, desde el gobierno de Rómulo Betancourt hasta el año 2004, hacen evidente el abandono progresivo de esta práctica. El análisis de las Resoluciones y el acopio del número de autorizaciones otorgadas permiten comparar el comportamiento de esta política a partir de los diferentes gobiernos que actuaron al frente del Estado venezolano en el período en estudio.

La explosión de la matrícula escolar durante los primeros seis años de democracia, como producto de la política de inclusión escolar sobre todo en los sectores rurales, indujo al Estado venezolano a asumir la producción de textos escolares para su distribución gratuita. A esto hay que sumar no solo la viabilidad financiera y técnica de tal decisión, como producto de los recursos provenientes de la renta petrolera, sino también el asesoramiento pedagógico de organismos internacionales como la UNESCO. Esto dio pie a que una política iniciada en el período de Betancourt, se concretara en 1966, durante el gobierno de Leoni, con la decisión de elaborar textos escolares para su distribución gratuita a las escuelas oficiales a través del Departamento de Producción de Material Educativo del Centro de Capacitación Rural "El Mácaro" (Quenza; Tejada; Jaen y Castillo 1985).

En una tónica diferente a los gobiernos de Betancourt y Leoni, en el gobierno de Rafael Caldera (1969-1974) se abandona la idea de la distribución gratuita de los textos escolares y se daría inicio a una de las políticas que llegaría para quedarse, a saber, decretar a los textos escolares como artículos de primera necesidad, para así justificar la congelación de sus precios al consumidor.

Durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez se retoma la idea de la producción estatal de textos escolares, pero desde la estrategia de implantar en Venezuela la tesis del Estado Empresario, posibilitada por la disponibilidad de ingentes recursos económicos derivados del alza desmesurada e inesperada de los precios del petróleo. La idea no fue producir textos escolares para distribuirlos gratuitamente en las escuelas, tal como se planteó el proyecto Leoni, sino competir en el mercado nacional con ventajas, dada la implementación paralela de la congelación de precios a los textos producidos por las editoriales privadas. Sin embargo, esta política fue

abandonada rápidamente en el gobierno de Luís Herrera por dos razones básicas: la caída de los precios del crudo, lo que hacía inviable tal proyecto, y la tesis del Estado Promotor, que apartaba al Estado de cualquier protagonismo económico como inversionista en áreas que podrían perfectamente ser cubiertas por los inversionistas privados.

La medida de la congelación de los precios de los textos escolares iniciada por el primer gobierno de Rafael Caldera fue ratificada por los gobiernos de Jaime Lusinchi, Rafael Caldera (segunda gestión) y Hugo Chávez. En los gobiernos de Herrera Campins y Carlos Andrés Pérez (segunda gestión), si bien no fue ratificada esta medida de manera expresa mediante Resolución Ministerial, no fue tampoco derogada por acto administrativo alguno. La persistencia de esta política de congelación de precios es explicable en tanto que, con la sola excepción del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, Venezuela ha vivido en una permanente crisis económica como producto de la aplicación de estrategias que han traído como consecuencia recurrente un alto déficit fiscal, altos niveles de desempleo y altos índices de inflación, a pesar de contar con un recurso energético de alta demanda mundial como el petróleo. Este panorama de permanente crisis económica ha obligado a los diferentes gobiernos a implementar medidas compensatorias con la finalidad de atenuar la poca capacidad adquisitiva de los venezolanos de bajos recursos. Como es lógico, una entre muchas de estas medidas siempre fue, como es lógico, la congelación de los precios de los textos escolares, bajo el argumento siempre válido de ser un producto de primera necesidad en la cesta familiar del venezolano.

Esta política compensatoria no se debería catalogar en sí misma como deficiente o reduccionista. Indudablemente que las crisis económicas a lo primero que afectan es a la capacidad adquisitiva de los consumidores, por lo que los gobiernos deben establecer medidas que eviten un mayor deterioro de la calidad de vida de los menos pudientes. Para estos sectores, como es sabido, la respuesta práctica a las situaciones de dificultades económicas que ponen en juego el sustento familiar es la de sacrificar la educación por el trabajo. En América Latina la incorporación al mundo laboral de millones de niños por causas atribuibles a factores económicos es una situación crónica. Ante esta realidad, es normal que los gobiernos recurran a políticas de subsidios y compensaciones económicas que eviten el éxodo masivo de la escuela al trabajo. El control de precios de los textos escolares es apenas una de estas políticas. De tal manera que mal podrían criticarse tales medidas, por muy populistas que hayan sido en algunos casos. El problema es cuando se convierten en la única preocupación consistente para el sector.

Otra tendencia clara en cuanto a las políticas públicas sobre textos escolares es la concerniente al abandono progresivo de la supervisión de la calidad de los textos escolares, tanto desde el punto de vista de su correspondencia con los contenidos de los programas oficiales, como de su calidad didáctica. Esta había sido tradicionalmente una práctica que las autoridades educativas asumían como propia del Despacho. Para demostrarlo basta con revisar las Memorias y Cuentas del Ministerio de Educación.

En la Tabla 1 se presentan las cifras de los textos supervisados y autorizados por el Ministerio de Educación durante los gobiernos venezolanos desde la caída de Pérez Jiménez. Se discriminan de la siguiente manera: a) una columna denominada "textos escolares", donde se expone exclusivamente información sobre ese rubro, es decir, sin incluir otras obras que se utilizan en el proceso de enseñanza-aprendizaje; b) otra columna bajo el renglón de "otras obras escolares", que incluye todo tipo de publicación, excluyendo los textos escolares; y c) una tercera columna denominada "total obras", en la cual se muestra la sumatoria de las dos columnas anteriores. En todas se informa sobre la variación porcentual por cada período presidencial

analizado, con el fin de distinguir la irregular tendencia que ha caracterizado a esta actividad a partir del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez y que culmina, según las cifras disponibles, con un decrecimiento estrepitoso que comienza en el período de Jaime Lusinchi, hasta la prácticamente desaparición de esta actividad durante la gestión del Teniente Coronel (r) Hugo Chávez Frías (1999 hasta los momentos).

**Tabla 1. Autorizaciones otorgadas por el Ministerio de Educación . (1958-2004)**

Período de gobierno	Textos escolares	Variación Porcentual	Otras obras escolares	Variación Porcentual	Total Obras	Variación Porcentual
Rómulo Betancourt 1958-1964	28		43		71	
Raúl Leoni 1964-1969	119	325,0	100	132,5	219	208,4
Rafael Caldera 1969-1974	203	70,5	482	382,0	685	212,7
Carlos A. Pérez 1974-1979	159	-21,6	272	-43,5	431	-37,0
Luís Herrera 1979-1984	306	50,7	28	-89,7	338	-21,5
Jaime Lusinchi 1984-1989	105	-65,6	84	200,0	189	-44,0
Pérez; Lepage; Velásquez 1989-1993	135	28,5	131	55,9	266	40,7
Rafael Caldera 1994-1999	36	-73,3	7	-94,6	43	-83,8
Hugo Chávez 1999-2004	0	-100,0	0	-100,0	0	-100,0

*Fuente: Decretos-Leyes y Resoluciones del Ministerio de Educación desde 1959 a 2004*

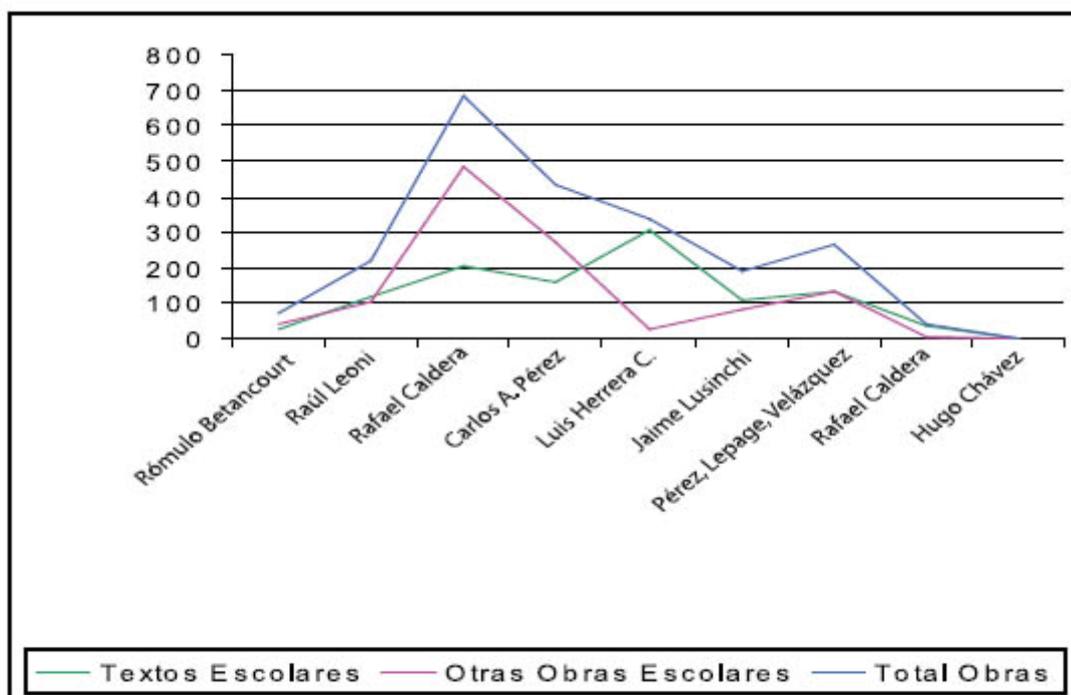
Nótese que hasta el primer gobierno de Rafael Caldera la tendencia en ambos rubros fue *in creciendo*. Se advierte que es durante ese gobierno cuando se autoriza la mayor cantidad de obras escolares (seiscientos ochenta y cinco para ser más exactos).

A partir del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez comienza a observarse un repliegue de la tendencia observada en años anteriores. Las autorizaciones caen en un 21,6% para los textos escolares y en un 43,5% para los otros tipos de obras. El retroceso para ambos rubros es en total de 37%.

Este primer retroceso se presenta, paradójicamente, en un momento en el cual el gobierno, impulsado por la tesis del Estado Empresario, decidió incursionar como productor en el mercado de los textos escolares y competir con ventajas comparativas no originadas por su eventual eficiencia y productividad, sino por el control de los precios de los textos producidos por los entes privados. Ello generaba pérdidas importantes para las empresas privadas, por el aumento constante de los insumos requeridos para su producción y la poca capacidad de reposición por la vía de las ventas, lo que hacía el negocio poco rentable. Esta eventualidad podría

explicar, para ese momento, el reducido número de solicitudes de autorización con respecto a los años anteriores. Sin embargo, como se verá más adelante, esta tendencia continuó a pesar del abandono por parte del Estado de esta política intervencionista.

En el gráfico siguiente se muestra más claramente el comportamiento, desde Betancourt hasta Chávez, de la dinámica de las autorizaciones otorgadas por el Despacho de Educación en cada gobierno. Se observará cómo, a partir del segundo período de Carlos Andrés Pérez, la tendencia en todos los rubros, incluyendo por supuesto a los textos escolares, sufre una caída sostenida hasta el 2004.



**Gráfico 1. Autorizaciones otorgadas por el ME (1958-2004)**

En cuanto a los textos escolares, el comportamiento de la tendencia ha sido errático, por lo menos hasta el segundo período de gobierno de Carlos Andrés Pérez, a partir del cual se observa un decrecimiento constante hasta el año 2004. Es de destacar que durante el período de Luis Herrera se observa una recuperación importante del rubro "textos escolares" (se otorgaron 306 autorizaciones). Sin embargo, durante los períodos subsiguientes se evidencia una disminución progresiva de las mismas.

El comportamiento errático de los textos escolares no se evidencia en el rubro "otras obras escolares" (no incluye a los textos). Hasta el primer gobierno de Caldera el número de solicitudes mantuvo un ritmo de constante crecimiento. A partir del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez sufrió una caída sostenida, con un repunte poco significativo durante su accidentado segundo gobierno, hasta sufrir la misma suerte de los textos escolares, es decir, no se presentaron solicitudes ante las autoridades educativas.

Estos datos, vistos en el contexto de cada período gubernamental, podrían conducir a aseverar que están correlacionados directamente con el ritmo que ha tenido la economía del país. Cuando la economía sufre un decaimiento general, también decae la industria editorial, por lo que se explicaría la reducción del número de solicitudes de autorización para incorporar nuevos títulos al mercado. Esta afirmación pudiera

tener algo de verdad, sin embargo existen indicios que podrían cuanto menos cuestionarla, poniendo en duda la eficacia de los gobiernos en ejercer la debida supervisión y control sobre los textos escolares.

Estos indicios se encuentran en las estadísticas sobre el número de nuevos títulos de textos escolares incorporados al mercado. La tarea consistiría en contrastar la cantidad de nuevas incorporaciones con el número de autorizaciones dadas por el Despacho de Educación. Es necesario hacer este contraste en gestiones de gobierno donde sea posible contar con las cifras requeridas. Para tales efectos hemos recurrido a las cifras aportadas por los Boletines de la Agencia ISBN de Venezuela. Pero antes de entrar en las comparaciones es necesario hacer unos comentarios previos sobre el ISBN en Venezuela.

En el caso venezolano es reciente el registro sistematizado de los nuevos títulos de libros incorporados al mercado, incluyendo los textos escolares. La inscripción de los nuevos títulos en el ISBN (International Standard Book Number), es un requisito previsto en la Ley del Libro vigente. Es menester mencionar que este registro constituye la principal fuente de información del sector editorial, por ser el único censo permanente del cual pueden derivarse parámetros fundamentales de la situación del sector en el país. Los datos sobre los nuevos títulos de textos escolares que solicitaron la inscripción, aportados por el Boletín Estadístico en Línea sobre el Libro y la Lectura, que apareció a través de Internet en el año 2003, se refieren a los años 1998 al 2002. Para obtener información sobre cifras de años anteriores recurrimos al informe elaborado en el año 1997 por la Agencia ISBN de Venezuela, el cual brinda información sobre los títulos de textos escolares inscritos e incorporados al mercado para su venta para los años 1992 a 1996. De tal manera, podemos comparar los datos de inscripción y autorización ministerial de textos escolares a partir de 1992 y hasta 2002, excluyendo el año 1997, por no ofrecerse información

**Tabla 2 . Textos escolares inscritos en el ISBN vs. Nro. de autorizaciones otorgadas (1992-2002)**

<b>Período Presidencial</b>	<b>Textos escolares inscritos en el ISBN</b>	<b>Textos escolares autorizados por el ME</b>
Pérez; Lepage y Velásquez (1989-1994)	347	135
Rafael Caldera (1994-1998)	667	36
Hugo Chávez (1999-2004)	631	0
<b>Total</b>	<b>1.645</b>	<b>171</b>

*Fuente: Estadísticas ISBN y de Comercio Exterior del Libro (1997)  
Boletín Estadístico en Línea sobre el Libro y la Lectura (2003)*

Las cifras son contundentes. Se autorizaron sólo el 10,3% de los textos escolares que se comercializaron entre los años 1992 al 2002. Esto sin incluir los datos correspondientes al año 1997, lo cual sin lugar a dudas abultaría esta diferencia. Es de hacer notar que en esta información no se incluyen las reimpressiones de textos y la misma no es producto de proyecciones estadísticas, sino del "procesamiento de los datos suministrados por los editores y recogidos en las planillas de registro de títulos, libros y folletos del ISBN" (Agencia ISBN de Venezuela, 1997, p. 1). Además, se trata de una información procesada mes a mes, la cual "permite cuantificar los nuevos

títulos que se publicarán, el tiraje y las correspondientes materias de acuerdo al sistema de clasificación Dewey" (ob. cit., p. 1).

El no contar con cifras anteriores a 1992 no impide afirmar que con Chávez llega a su máxima expresión un proceso de abandono continuado de la responsabilidad de ejercer un estricto control de los textos escolares. Este comportamiento omisivo se ha institucionalizado con la desaparición, en el gobierno de Chávez Frías, de la instancia ministerial encargada de tales controles y supervisiones, y su sustitución por una Oficina de Licitaciones encargada de supervisar sólo aquellas publicaciones que han de ser adquiridas por el Despacho de Educación para abastecer las Bibliotecas Escolares.

Ahora bien, este panorama nada halagador se complica aun más si los maestros, llamados supletoriamente a cumplir con esa tarea de vigilancia, tienen una actitud poco crítica hacia el texto escolar. Según datos reportados por Ramírez (2007) en una muestra de 1473 docentes de Educación Básica, se evidenció que el 53% asumen al texto escolar como un recurso pedagógico imprescindible, incapaz de contener mensajes discriminatorios (44,5%), con incuestionable capacidad pedagógica (42%), y de tal utilidad (61%), que debería ser el centro de toda actividad docente (55%). Con la óptica de estos docentes es poco probable que se logre advertir la posibilidad de que los textos escolares puedan contener elementos que vayan a contracorriente de lo que se debe esperar de un recurso pedagógico tan masivamente utilizado, a saber: una alta calidad didáctica, contenidos actualizados y acordes con el nivel de madurez intelectual de los usuarios a quienes va dirigido, y la no existencia de mensajes que de manera explícita o solapada vayan contra principios éticos universalmente aceptados como la tolerancia, la convivencia, la inclusión y la democracia.

## **Conclusiones**

Este recorrido por las políticas educativas dedicadas a los textos escolares, implementadas por cada uno de los gobiernos en Venezuela desde 1958 revela que, si bien se han llevado a cabo esfuerzos para lograr la inclusión de un número cada vez mayor de venezolanos al sistema escolar y conseguir una educación de calidad, la preocupación por los textos escolares se ha limitado casi exclusivamente al control de sus precios de venta para aliviar los apuros económicos de la población de escasos recursos, acompañado de un abandono progresivo del control académico de los mismos.

Ahora bien, si queda demostrado el paulatino abandono de la tarea de garantizar la calidad pedagógica de los textos escolares por parte de los órganos gubernamentales, cabe preguntarse ¿en manos de quién queda esta importante responsabilidad?. Arriba comentábamos que las circunstancias parecieran obligar a los maestros y padres y/o representantes a asumir esta responsabilidad. Otra alternativa es depositar toda la confianza en las editoriales y delegar en ellas esa tarea de supervisión. Esto supone asumir que estas empresas cuentan no solamente con el personal idóneo para tal fin, sino también con la voluntad ética de colocar en el mercado un producto con incuestionables virtudes pedagógicas, técnicas, científicas, estéticas y éticas. Sin embargo casos como el del tristemente celebre texto de instrucción premilitar de Vázquez (1999), podrían hacer dudar sobre extender esa voluntad a todas las casas editoriales.

Sin menoscabar la responsabilidad que le corresponde a los padres sobre este espinoso tema, no queda la menor duda de que es a los docentes a quienes les correspondería directamente esta tarea. Al estar directamente involucrados como intermediarios entre el estudiante y el texto escolar, los hace corresponsables de los posibles efectos pedagógicos no deseados sobre la formación de los educandos, como

producto de textos elaborados sin las mínimas pautas pedagógicas y éticas ya comentadas. Así, el docente es el llamado, en primer lugar a llevar a cabo esta vigilancia sobre los textos escolares.

Esta última afirmación conduce necesariamente a otra pregunta ¿poseen los docentes las herramientas teóricas y técnicas para asumir eficazmente esta misión?. Desde el punto de vista teórico los docentes venezolanos que han transitado por los Institutos Pedagógicos y específicamente por la Escuela de Educación de la Universidad Central de Venezuela, no han contado en sus programas de estudios con asignaturas y contenidos asociados directamente con el análisis de los textos escolares (salvo el Instituto Pedagógico El Mácaro, donde existen estudios de postgrado sobre el tema). Circunstancialmente, a lo sumo, reciben contenidos sobre algunos aspectos técnicos y didácticos que deben estar presentes en los textos, y por lo general esta situación se presenta debido a iniciativas de profesores interesados en el tema. Esto por supuesto constituye una debilidad importante que impide el abordaje crítico de los textos a través del análisis del contenido de los mensajes escritos e iconográficos, potencial fuente, estos últimos, de mensajes valorativos que pudieran alimentar actitudes y estereotipos que atentan contra principios universalmente aceptados como por ejemplo la lucha contra la intolerancia, el racismo, la discriminación por sexo, la xenofobia (Ramírez, 2004). Como agravante a esta situación está el hecho de que en los últimos años (2002 a 2005) han ingresado al sistema escolar venezolano un importante número de docentes en condiciones de interinos (contratados), es decir, sin ningún tipo de estabilidad laboral, a quienes no se les exige haber culminado los estudios pedagógicos a nivel universitario. Estos docentes tendrían, en principio, herramientas más precarias para convertirse en vigilantes de la calidad de los textos escolares.

Si bien lo anterior constituye un obstáculo, otra situación podría entorpecer aún más esa función fiscalizadora que le correspondería a los docentes sobre los textos. Tiene que ver con la manera como el maestro concibe a este recurso, en otras palabras, con la representación social (RS) del texto escolar que prevalece en los enseñantes. Sobre esto los datos aportados por la investigación que llevamos a cabo en el 2007 (Ramírez, 2007), y que arriba resumimos, nos anuncian una situación de cierta orfandad ante los textos escolares de dudosa calidad. Una RS del texto escolar caracterizada por una posición acrítica y reverencial no es precisamente una garantía de una buena supervisión, actividad ésta que el Estado venezolano ha delegado, por la vía de los hechos, en los administrados.

## Referencias

1. Agencia ISBN de Venezuela (1997). *Estadísticas ISBN y de Comercio Exterior del Libro*. Caracas: Biblioteca Nacional.
2. Apple, M. (1993). El libro de texto y la política cultural. En: *Revista de Educación*, (301). 109-126.
3. Bardach, E. (2000). *A practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problem solving*. New York: Chatham House publishers-Seven bridges Press.
4. Choppin, A. (2001). Pasado y presente de los manuales escolares. *Educación y pedagogía* (29, 30). 209-229.
5. Feroso, P. (1997). *Manual de economía de la educación*. Madrid: Narcea S.A.
6. Fernández Heres, R. (1981). *Memorias de cien años. La educación venezolana 1830-1980*. Tomo VI-Vol. II. Caracas: Ministerio de Educación.

7. Graffe, G. (2005). *Políticas públicas educativas frente a la crisis. Reforma del estado y modernización de la educación venezolana 1979-2002*. Caracas: Ediciones del Vicerrectorado Académico-Secretaría de la Universidad Central de Venezuela.
8. Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe (2004). *Diagnostico de las editoriales universitarias en Venezuela*. Página Disponible: [www.iesalc.unesco.org.ve/.../nacionales/informes/venezuela/Informe%20-%20Edit.%20Univ.%20-%20Venezuela.pdf](http://www.iesalc.unesco.org.ve/.../nacionales/informes/venezuela/Informe%20-%20Edit.%20Univ.%20-%20Venezuela.pdf) [Consultada 2006, marzo 09].
9. Kelly, J. (1999). *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: IESA.
10. Matute, O. (1993). *Política educativa*. Caracas: CINTERPLAN.
11. Naim, M. (1979). Un marco conceptual para el análisis de la implementación de políticas públicas. *Revista Politeia*. 7-33.
12. Ossenbach, G (2002). "Génesis de los sistemas educativos nacionales en el mundo occidental". En: Tiana, Alejandro; Ossenbach, Gabriela, Sanz, Florentino (coord.) *Historia de la Educación (Edad contemporánea)*. Madrid: UNED.
13. Ossenbach, G. y Somoza, M. (2000). *Los Manuales escolares como fuente para la Historia de la Educación en América Latina. Un análisis comparativo*. Madrid: UNED.
14. Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1994). "Estado y políticas estatales en América Latina:
15. Hacia una estrategia de investigación". En: Flores, G. y Nef, J. (Edit-1994) *Administración pública: perspectivas críticas*. San José- Costa Rica: ICAP.
16. Pichardo, M. A. (1993). *Planificación y programación social. Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
17. Puelles Benítez, M. (2004). *Elementos de política de la educación*. Madrid: UNED.
18. Quenza, S.; Tejada, L.; Jaen, A. y J. Castillo. (1985). *El libro de texto en Venezuela. Análisis crítico, apéndices y bibliografías*. Turmero, Venezuela: El Mácaro Ediciones.
19. Ramírez, T (2004). *El texto escolar en el ojo del huracán. Cuatro estudios sobre textos escolares venezolanos*. Caracas: Fondo Editorial de la Facultad de Humanidades y Educación-Vicerrectorado Académico de la Universidad Central de Venezuela.
20. Ramírez, T. (2007). *El texto escolar en Venezuela. Políticas públicas y representaciones sociales por parte de maestros de Educación Básica*. Tesis Doctoral. Madrid: UNED.
21. Roll, E. (1969). *El mundo después de Keynes*. Caracas: Monte Ávila Editores.
22. Salamanca, L. (1994). *La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura*. Caracas: Publicaciones APUCV.
23. Vásquez Díaz, M (1999). *Instrucción Pre-Militar. 1er. Año Ciclo Diversificado*. Caracas: Biosfera.

