



ReLePe

II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa

18, 19 e 20 de agosto de 2014 - Curitiba - Paraná - Brasil

## ANÁLISE DOS PROGRAMAS NACIONAIS DE FORMAÇÃO COMO POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO GOVERNO DA VENEZUELA

## ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE FORMACIÓN, COMO POLÍTICA EDUCATIVA DEL GOBIERNO DE VENEZUELA

## ANALYSIS OF NATIONAL TRAINING PROGRAMS AS EDUCATION POLICY OF VENEZUELAN GOVERNMENT

María Valdivieso  
UPEL - IPC - Venezuela  
E-mail: maria.valdivieso@upel.edu.ve

Erick Herbas  
CUPJLPR - Venezuela  
E-mail: herbaserick@gmail.com

Eixo temático 3: Metodologias para a análise e pesquisa de Políticas  
Educativas

**Resumo:** Nos últimos quinze anos em Venezuela desenvolveram-se algumas políticas educativas com a finalidade de garantir os preceitos constitucionais relacionados com o acesso e massificação à educação, uma destas políticas tem sido a criação e implantação dos Programas Nacionais de Formação (PNF), definidos como um conjunto de estudos e atividades acadêmicas conducentes a títulos, graus ou certificações, e se criam por iniciativa do Executivo Nacional, rompendo desta maneira com a forma como tradicionalmente se tinham criado as carreiras universitárias em Venezuela. No presente escrito analisa-se aos PNF, como política educativa do governo venezuelano e para isso os autores se apoiaram nos oito passos descritos por Bardach em 1998. Como resultado da análise se pode concluir que os PNF são uma política que pode ser acertada, em função dos fins que com estes se perseguem, mas que se faz necessário fortalecer algumas ações que incidem nos mesmo, como o é a formação dos docentes que realizam o desenvolvimento curricular, a revisão dos desenhos, a consolidação da teoria e a prática, bem como as vinculação comunitárias apropriadas.

**Palavras-chave:** Programas nacionais de formação. Política de educação. Educação universitária.

**Resumen:** En los últimos quince años en Venezuela, se han desarrollado algunas políticas educativas con la finalidad de garantizar los preceptos constitucionales relacionados con el acceso y masificación a la educación, una de estas políticas ha sido la creación e implantación de los Programas Nacionales de Formación (PNF), definidos como un conjunto de estudios y actividades académicas conducentes a títulos, grados o certificaciones, y se crean por iniciativa del Ejecutivo Nacional, rompiendo de esta manera con la forma como tradicionalmente se habían creado las



carreras universitarias en Venezuela. En el presente escrito se analiza a los PNF, como política educativa del gobierno venezolano y para ello los autores se apoyaron en los ocho pasos descritos por Bardach en 1998. Como resultado del análisis se puede concluir que los PNF son una política que puede ser acertada, en función de los fines que con estos se persiguen, pero que se hace necesario fortalecer algunas acciones que inciden en los mismos, como lo es la formación de los docentes que realizan el desarrollo curricular, la revisión de los diseños, la consolidación de la teoría y la práctica, así como las vinculaciones comunitarias pertinentes.

**Palabras clave:** Programas Nacionales de Formación. Política Educativa. Educación Universitaria.

**Abstract:** In the last fifteen years in Venezuela have been developed some educational policy with the aim to ensure the constitutional precepts relating to the access and massification to education, one of these policies has been the creation and deployment of the National Training Programs (PNF), defined as a set of studies and academic activities leading to diplomas, degrees or certifications, and are created on the initiative of the National Executive, breaking in this way with how traditionally had been created the university careers in Venezuela. In the present paper analyzes the PNF, such as educational policy of the Venezuelan government and the authors were supported by the eight steps described by Bardach in 1998. As a result of the analysis we can conclude that the PNF files are a policy that may be right, depending on the purposes for which these are being pursued, but that makes it necessary to strengthen some actions that affect the same, as is the training of teachers engaged in developing curriculum, the revision of the designs, the consolidation of the theory and practice, as well as the relevant community linkages.

**Keywords:** National Training Programs. Educational policy. Higher Education.

## Introducción

En el presente escrito se realiza el análisis de Los Programas Nacionales de Formación como Política Educativa del gobierno venezolano, para ello se hace necesario definir qué es política pública, qué es política educativa, para clarificar y contextualizar dichos términos en función del trabajo que se presenta.

Por otra parte, para realizar el estudio con científicidad, los autores han decidido asumir el modelo de “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas”, propuesto por Bardach, para ejecutar el análisis en cuestión y aunque el autor indica en su obra que los ocho pasos no necesariamente son lineales, los autores del presente escrito si los asumen de forma lineal y estos pasos son: Definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de resultados, confrontación de costos, toma de decisiones y contar la historia.



El escrito presenta resultados que permiten apreciar el alcance que tienen los Programas Nacionales de Formación, como política educativa del gobierno venezolano, más allá de lo que empíricamente puedan decir de ellos.

### **La política pública**

El término “política pública” fue formulado por primera vez por Harold Lasswell en 1951, por lo que se puede afirmar que es un término del siglo XX y en el mismo se hace referencia, por una parte a que este concepto supone lo público como una “dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental”, y por otra al significado moderno de *policy que* se vincula a la “capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos”. Según Kauffer (2004, p.1) “las políticas públicas es el conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos o grupos”, es decir que mediante el diseño e implementación de las políticas públicas los gobernantes ejecutan acciones que inciden directamente en los ciudadanos.

Las políticas públicas responden en gran medida a la concepción de Estado que se desarrolle, en este sentido Parsons (2007) en su obra “Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”, indica que existen tres tipos de Estados: El Estado Liberal Democrático, El Estado Burocrático Autoritario y el Estado Burocrático Totalitario. En el Estado Liberal Democrático las políticas públicas responden en muchos casos a los consensos sociales, en el Estado Burocrático Autoritario las políticas públicas responden a lo que los gobernantes y sus asesores deciden y en el Estado Burocrático Totalitario las políticas públicas responden a lo que los gobernantes imponen, lo que implica que dependiendo del tipo de Estado se diseñaran e implementaran las políticas públicas.



Otro aspecto al que se debe hacer referencia cuando se realiza un trabajo relacionado con políticas públicas es el relativo a los dos enfoques que se pueden asumir en el mismo, uno está relacionado con el análisis del proceso de las políticas públicas y el otro con el análisis en y para el proceso de las políticas públicas, según Parsons (2007, p.84) “el proceso de la política pública se centra en la explicación de la definición de los problemas, el establecimiento de las agendas, la formulación de las políticas, la toma de decisiones, su implementación y evaluación”, mientras que el segundo enfoque tiene un “carácter más prescriptivo y consiste en el uso de herramientas analíticas, de investigación y argumentación en torno a la definición de los problemas, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación” (ob. cit), es decir que el primero está relacionado con el estudio heurístico-cognoscitivo de la política diseñada e implementada y el segundo tiene que ver más con el estudio de la política ya creada, y este tiende muchas veces establecer conclusiones en el análisis que permita mejorarla. Particularmente los autores del escrito asumen el enfoque de integración de ambas visiones, ya que es bueno conocer cómo se generó y se está implementando la política, pero también es bueno una vez que ha concluido dicho proceso el poder dar aportes que permitan optimizar dicha política.

Dependiendo del área o de la disciplina donde se aplique la política esta va a asumir una denominación específica, encontrándose, por ejemplo, de esta forma que las políticas públicas que aborden materia económica se denominaran políticas económicas, las que estén relacionadas con el área de la salud serán políticas de salud, y las que se vinculen con el área educativa se denominarán políticas educativas, a continuación se presenta el apartado relacionado con las políticas educativas las cuales que permite clarificarlas, ya que forman parte importante de los aspectos teóricos de este trabajo.

### **La política educativa**

Como se indicó anteriormente las políticas educativas son aquellas políticas públicas vinculadas con el área educativa. En este sentido Carda



(2000,p.53) las define como “un conjunto de fines, principios y directrices que orientan la acción educativa...de acuerdo con la política general del gobierno respectivo en el marco de la Constitución”, por lo general estos fines, principios y directrices vienen determinados por las necesidades y solicitudes reiteradas de la sociedad, por las grandes corrientes de pensamiento ( político, educativo, económico, entre otros) que se imponen en el momento histórico de definición de la política educativa, así como las aspiraciones de los políticos que gobiernan en cada momento.

Es importante, en este sentido, realizar una diferenciación entre las Políticas Educativas del Estado y las Políticas Educativas del Gobierno. Las primeras están consagradas en el articulado de las Constituciones que rigen a los Estados, en el caso específico venezolano estas se encuentran particularmente entre los artículos 102 y 111 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Mientras que las Políticas Educativas del Gobierno se encuentran por lo general en el Plan de Gobierno que se presenta en las campañas electorales y que posteriormente se convierten en el plan de la nación, que en el contexto histórico actual de Venezuela es denominado Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el vigente es el Plan de la Patria 2013-2019.

Se puede definir el término política educativa como el conjunto de líneas generales que desarrollan la educación de un país, y estas se encuentran definidas en las intenciones y propuestas que ejecuta un sistema de gobierno en orden a los fines de la educación del país.

### **Proceso de análisis de las políticas educativas**

Para realizar el análisis de las políticas públicas diversos autores han presentados modelos, que pueden ser aplicados a los distintos tipos de estas (políticas económicas, políticas sociales, políticas culturales, políticas educativas, entre otras), en este sentido, en el presente escrito los autores se han apoyado en “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas”,



propuesto por Bardach, para realizar el análisis de los Programas Nacionales de Formación, como política educativa del gobierno venezolano.

A continuación se realiza una descripción de los aspectos más resaltantes de la obra de Eugene Bardach “Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica”, publicado en el año 1998.

Bardach (1998, p.13) define al análisis de políticas como una actividad política y social que representa una responsabilidad moral e intelectual evidenciado en la calidad del trabajo sobre el proceso de las políticas. Indica Bardach que la políticas va más allá de las decisiones personales, ya que afecta a la vida de un gran número de conciudadanos, e involucran a muchos profesionales que deben trabajar en equipo.

Dice Bardach (1998, p.13) que “El análisis de políticas es más un arte que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en un método”. Por tal razón Eugene Bardach propuso un método para el análisis de políticas que consta de ocho pasos y se expresan en el siguiente cuadro:

<b>1. Definición del Problema.</b>	Esta primera parte ayudará a estructurar la argumentación de la propuesta y ha de centrarse en la “Retórica del tema” –primera información-. Por lo que se debe enfocarse en un solo problema. El pensar en los excesos y deficiencias, dice Bardach que puede ser útil y hasta recomienda incluir el término “demasiado” en esa definición del problema. <ul style="list-style-type: none"><li>• Indica que la definición debe ser evaluativa, se pregunta “¿Qué tipo de problemas privados merecen ser tratados como asuntos públicos, y por lo tanto, tratar de resolverlos a través de fondos públicos?” (p. 19)</li><li>• Cuantificar hasta donde sea posible -¿Qué significa demasiado lento o demasiado rápido?</li><li>• Las condiciones que causan problemas son también un problema, por lo tanto en el diagnóstico de han de determinar estas supuestas causas y definir las como problemas que deben aminorarse o excluirse.</li><li>• Perder una oportunidad es un problema, “¿Podrán los analistas de políticas ir más allá de la tediosa labor de remendar y componer problemas?... ¿Dónde encontramos oportunidades para perfeccionar políticas creativas que no hayan sido identificadas primero por quejas, amenazas?” (p. 21).</li><li>• Es una trampa común definir la solución dentro del problema, por lo que hay limitar la obtención del problema a una mera obtención y dejar abierta la búsqueda de soluciones. Se debe ser escéptico al determinar causas implícitas.</li></ul>
<b>2. Obtención de información.</b>	Tratar de obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en “conocimiento” que a su vez pueda convertirse en “información” que tenga que ver con el problema que se está definiendo. Esto implica evaluar la naturaleza y la extensión del problema, así como



	<p>valorar las características particulares y estimar las políticas de algunas personas, que han pensado que funcionaría en situaciones similares.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Determinar el valor evidente de la información</li><li>• La crítica y la autocrítica como garantía de avance.</li><li>• Uso de analogías</li><li>• Crear consenso de apoyo a la propuesta</li></ul>
<b>3. Construcción de alternativas.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comenzar de lo general a lo particular, piense: ¿dónde debo buscar ideas?</li><li>• Analice las causas del problema</li><li>• Reduzca y simplifique la lista de alternativas, trate de reconceptualizarlas en una frase sencilla.</li></ul> <p>Tenga cuidado con las trampas lingüísticas, para no caer en las trampas de alternativas falsas.</p>
<b>4. Selección de criterios.</b>	<p>Aplique criterios para juzgar resultados y no alternativas.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Maneje los criterios de “eficiencia”, “legalidad”, “aceptabilidad política”, “solidez”, entre otros para seleccionar la alternativa más viable.</li><li>• Maneje la selección de criterios pensando en el problema y el proceso continuo al cual conlleva.</li></ul>
<b>5. Proyección de los resultados.</b>	<p>La política tiene que ver con el futuro, no con el pasado y presente.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La proyección de los resultados es otra manera de decir “sea realista”.</li><li>• Modelos causales: la proyección depende de la comprensión de las relaciones causa – efecto. Existen diversos modelos a considerar en la formulación de la política, destacándose: Modelos: a) Un “mercado” (el equilibrio a través del intercambio), b) “producción” (perspectiva de optimización mediante el modelo investigación de operaciones), c) procesos evolutivos (variación, selección y retención aleatorias), y d) modelos organizacionales y políticos.</li><li>• El problema del optimismo, formulación de escenarios se solicita estudiar sistemáticamente posibles escenarios adversos.</li><li>• La heurística desde la perspectiva del otro – Si yo fuera X ¿Cómo actuaría?</li><li>• Efectos secundarios no deseados, el riesgo moral aumenta, sobrerregulación, buscadores de renta.</li><li>• Los costos éticos del optimismo, ¿cuál podría ser el costo de que me equivocara y quién tendría que cargar con él?</li></ul> <p>Matriz de resultados para ir procesando los resultados que se van obteniendo.</p>
<b>6. Confrontación de costos y beneficios.</b>	<p>Problema de atribución múltiple, el hecho de que la alternativa de no solución sea predominante, al mismo tiempo que los criterios evaluativos de las diferentes opciones no sean fácilmente medibles (trasformando su valor equitativo).</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Análisis del mínimo aceptable o punto de inflexión, expresar las ponderaciones y balances en términos de magnitud y dirección (estructurar los costos y beneficios).</li><li>• Incertidumbre acerca del futuro.</li><li>• Sin la proyección de los resultados no es posible confrontar ni ponderar, y es un error común al comparar distintas ponderaciones es hacerlo en términos de alternativas y no de resultados esperados.</li></ul>
<b>7. ¡Decida!</b>	<p>A menos que pueda convencerse a sí mismo de la viabilidad de cierto curso de acción, probablemente no podrá convencer a su cliente de ello.</p>
<b>8. ¡Cuenta su historia!</b>	<p>Evaluar los otros públicos con los que probablemente tendrá que tratar.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Usted es su cliente y su público.</li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Qué medios de comunicación hay que utilizar?</li><li>• Su historia debe tener un estilo narrativo fluido y lógico.</li><li>• Trampas comunes: seguir los ocho pasos, matizar compulsivamente (una manera de evitar este error es utilizar adjetivos o frases adjetivas como “mucho” o “en promedio”), muestre su trabajo (no incluir todos los hechos), enumeración sin explicación (es bueno hacerlo cuando no son muchas), estilo (evitar el burocrático, académico, parlanchín y enterados. Ejemplo; “todos sabemos lo detestables.....”).</li></ul>
--	--

Fuente: Tomado de Bardach (1998).

## Los Programas Nacionales de Formación como Política Educativa del Gobierno Venezolano

Según la Resolución 2963 de fecha 14 de mayo de 2008, publicada en Gaceta Oficial No. 38.930 del 14 de mayo de 2008, los Programas Nacionales de Formación (PNF) son definidos como un conjunto de estudios y actividades académicas conducentes a títulos, grados o certificaciones, creados por iniciativa del Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, diseñados en colaboración con una o más instituciones de educación superior oficiales, para ser dictados y acreditados en distintos espacios del territorio nacional, en las aldeas universitarias de Misión Sucre o en Instituciones de Educación Superior, en función de las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Se afirman que los PNF son una política educativa del Gobierno venezolano, ya que así se encuentra expresado en el Plan Sectorial (2008-2013) del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria y están vinculados al objetivo estratégico No. 3 de dicho documento que indica: “Impulsar un nuevo modelo educativo, con centro en la formación social, la comprensión de nuestras realidades y entornos, la producción socialista que dé lugar a la diversidad de necesidades y expectativas de formación”. Es decir que los PNF han de responder a lo expresado en dicho objetivo estratégico.

Es importante destacar que los PNF como política educativa del Gobierno venezolano desarrollan en su implementación parte de la política





educativa del Estado, consagrado en los artículos 102, 103 y 105 de la Constitución Nacional, y está relacionado con los derechos educativos que los venezolanos tienen.

Los PNF forman parte de uno de los ejes de gestión de la misión Alma Mater, creada mediante el Decreto 6.650 del 24 de marzo de 2009, publicado en Gaceta Oficial N° 39.148 del 27 de marzo 2009. La Misión Alma Mater se crea con el propósito de impulsar la transformación de la educación universitaria venezolana y propulsar su articulación institucional y territorial, en función de las líneas estratégicas del Proyecto Nacional Simón Bolívar, garantizando el derecho de todas y todos a una educación universitaria de calidad sin exclusiones.

Según la resolución anteriormente especificada: “Esta Misión se constituye como referencia de una nueva institucionalidad, caracterizada por la cooperación, solidaria, cuyo eje es la generación, transformación y socialización de conocimiento pertinente a nuestras realidades y retos culturales, ambientales, políticos, económicos y sociales, en el marco de la transformación del país”.

Ejes de Gestión de la misión Alma Mater son:

1. Programas Nacionales de Formación (PNF)
2. Participación Protagónica de las Comunidades.
3. Articulación en Red para la constitución de un nuevo sistema universitario cooperativo y solidario.

De acuerdo al Documento de la Misión Alma Mater, se destaca entre los grandes objetivos de la misma: la transformación universitaria que implica, entre otros, una transformación curricular, sustentados cambios curriculares en las estructuras académicas, la relación con la sociedad y los modelos de gestión. En una primera fase, los 29 Institutos y Colegios Universitarios transforman sus antiguas carreras en Programas Nacionales de Formación (PNF).

Los PNF están diseñados para otorgar el título de TSU en dos años y la Licenciatura o Ingeniería en cuatro años. Adicionalmente, permiten otorgar certificaciones al finalizar el primer año de estudios y están articulados a



especializaciones y otros niveles de postgrado en las respectivas áreas, pues se trata de construir comunidades de conocimiento capaces de contribuir a la soberanía tecnológica.

En los PNF, los estudiantes están en contacto con la práctica en las comunidades y la industria desde el primer trayecto de sus estudios, compenetrándose con las organizaciones del Poder Popular, el desarrollo tecnológico al servicio de la Nación y los problemas de la producción de bienes y servicios, en la perspectiva del Proyecto Nacional Simón Bolívar.

Todos los PNF cuentan con un Trayecto Inicial para facilitar el tránsito de la educación media a la universitaria, en el nuevo enfoque educativo.

El diseño de los PNF permite incorporar a Técnicos Superiores Universitarios, graduados con anterioridad, para cursar estudios conducentes a los títulos de Licenciatura o Ingeniería.

De acuerdo con la gaceta que oficializa los Programas Nacionales de Formación sus elementos resaltantes son:

1. Integración teoría y práctica. Vinculación directa de los estudiantes con las comunidades y empresas en el área de desempeño profesional desde el inicio del programa. Educación basada en proyectos y problemas, estudiando los temas en el contexto de aplicación y superando la fragmentación curricular.

2. Formación integral. Una educación que reivindica el carácter integral del ser humano. Desarrollo del pensamiento crítico y de la conciencia de las implicaciones éticas, políticas, sociales, económicas y culturales de las prácticas profesionales, científicas y técnicas.

3. Atención al desempeño estudiantil. Creación de un Trayecto Inicial para facilitar el tránsito de la educación media a la educación universitaria. Sistema de evaluación integral. Seguimiento al desempeño estudiantil.

4. Integración de certificaciones y títulos. Integración de certificaciones profesionales al finalizar el primer trayecto del PNF. Integración de titulaciones como TSU, Ingeniería o Licenciatura. Reducción de la duración del tiempo de estudios. Integración del pregrado y el postgrado.



5. Movilidad estudiantil. Los estudiantes pueden continuar estudios en una u otra institución sin necesidad de equivalencias. Igualmente, pueden cursar un trayecto en otra institución por motivos académicos o personales.

6. Movilidad docente y trabajo colaborativo. Se garantiza el trabajo conjunto de los cuerpos docentes de todos los Institutos y Colegios Universitarios. Puede contarse con profesores de un instituto para dictar cursos en otro. Se facilita la creación de proyectos de investigación y desarrollo conjuntos. Se propicia la creación de materiales educativos con la colaboración de todas las instituciones.

7. Formación docente. Se organizarán planes de formación docente, incluyendo postgrados. Se facilitarán visitas de expertos internacionales e intercambios con expertos nacionales. La interacción constante entre profesores de distintos institutos propiciará una cultura de trabajo, con evaluación y calidad, evitando las rutinas endogámicas.

8. Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo. Diseño adecuado a las líneas estratégicas del Proyecto Nacional Simón Bolívar. Relación directa con las empresas, ministerios y organismos del Estado a través de los Comités Interinstitucionales.

9. Flexibilidad y mejoramiento permanente de los programas. Dentro de un marco nacional, los programas se adaptan a las condiciones regionales. Evaluación continua de los programas, para garantizar su actualización, pertinencia y calidad. Reformulación del programa con base a la evaluación.

10. Continuidad de estudios. Continuidad de estudios para los TSU, en instituciones gratuitas de calidad, vinculadas a las necesidades nacionales. Sistema de acreditación de experiencias y saberes adquiridos en otros estudios y en la práctica profesional.

Hasta la fecha se han creado más de 70 PNF, entre los que se destacan:

<b>PNF CREADO</b>	<b>GACETA OFICIAL</b>	<b>FECHA DE GACETA OFICIAL</b>
Administración	39032	07-10-2008
Agroalimentación	39032	07-10-2008



Construcción Civil	39032	07-10-2008
Electricidad	39032	07-10-2008
Informática	39032	07-10-2008
Ingeniería de Mantenimiento	39032/39719	07/10/2008- 22/07/2011
Ingeniería de Materiales Industriales	39032	07-10-2008
Mecánica	39032	07-10-2008
Medicina Integral Comunitaria	39032/40032	07/10/2008- 19/10/2012
Procesos Químicos	39032	07-10-2008
Transporte Acuático	39197	10-06-2009
Higiene y Seguridad Laboral	39386	15-03-2010
Instrumentación y Control	39386	15-03-2010
Ciencias de la Información	39386	15-03-2010
Electrónica	39386	15-03-2010
Geociencia	39386	15-03-2010
Música	39388	17-03-2010
Danza	39388	17-03-2010
Teatro	39388	17-03-2010
Química	39388	17-03-2010
Artes Plásticas	39388	17-03-2010
Prevención y Salud en el Trabajo	39388	17-03-2010
Sistemas de Calidad y Ambiente	39397	06-04-2010
Enfermería Integral Comunitaria	39411/39748	27/04/2010- 01/09/2011
Transporte Ferroviario	39531	15-10-2010
Automotriz	39531	15-10-2010
Turismo	39531	15-10-2010
Fisioterapia	39531	15-10-2010
Terapia Ocupacional	39531	15-10-2010
Policial	39584	30-12-2010
Contaduría Pública	39584	30-12-2010
Artes Audiovisuales	39748	01-09-2011
Sistemas e Informática	39765	26-09-2011
Ortesis y Prótesis	39828/39854	26/12/2011- 31/01/12
Educación Especial	39839	10-01-12
Fonoaudiología	39874	01-03-12
Histocitotecnología	39874	01-03-12
Optometría	39874	01-03-12
Nutrición y Dietética	39914	03-05-12
Ingeniería Industrial	40073	17-12-12
Historia	40074	18-12-12
Seguridad Alimentaria y Cultura Nutricional	40080	28-12-12
Ingeniería Militar mención Mecánica Aeronáutica	40080	28-12-12
Procesamiento y Distribución de Alimentos	40080	28-12-12
Agroecología	40094	21-01-13
Bomberil en Ciencias del Fuego y la Seguridad contra Incendios	40094	21-01-13
Distribución y Logística	40094	21-01-13
Investigación Penal	40094	21-01-13
Ingeniería Militar mención Telecomunicaciones	40094	21-01-13
Servicios Penitenciarios	40115	21-02-13



Odontología	40302	26-11-13
Medicina Veterinaria	40342	27-01-14
Salud	40131	19-03-13

Fuente: Viceministerio de Desarrollo Académico. Dirección de Currículo y PNF.

Es importante destacar que los PNF para otorgar el título de Licenciado, Ingeniero o su equivalente tienen una duración de 4 años, y para otorgar el título de Técnico Superior Universitario tiene una duración de 2 años. A cada año se le denomina Trayecto, y está integrado por tres trimestres.

### **Análisis de los Programas Nacionales de Formación como Política Educativa del Gobierno Venezolano, Aplicando el Método de Bardach**

A continuación se realiza el análisis de los Programas Nacionales de Formación como política educativa del gobierno venezolano, aplicando los ocho pasos para el análisis de políticas públicas propuesto por Bardach, y aunque el autor del modelo manifiesta en el mismo que estos no necesariamente son lineales, en el presente escrito se considera que aplicarlos uno a uno es la forma más idónea de realizar este análisis.

#### *Primer paso definición del problema*

Definitivamente en el proceso de análisis de una política educativa la definición del problema, es quizás el aspecto que más cuesta expresar, ya que alrededor del problema existen ciertos elementos que distraen a quien está definiendo el problema. En este sentido pueden coexistir otras acciones (estrategias, objetivos, entre otros) que se confundan con políticas públicas, más aún cuando no existe una idea clara de las mismas, tal y como ocurre con muchas de las políticas educativas que se han generado en los últimos catorce años en Venezuela, pero el hecho de que no sean declaradas oficialmente como políticas educativas no les hace perder su valor, ya que las políticas pueden expresarse de forma tácita o implícitas.



Dentro de las políticas educativas tácitas que se han emprendido en Venezuela en los últimos catorce años se encuentran las siguientes:

En el año 2001 el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, a través del Viceministerio de Educación Superior, liderado por la Dra. María E. Castellanos, publica un documento denominado “Políticas y Estrategias para el desarrollo de la Educación Superior en Venezuela (2000-2006) y en el mismo se establecen las siguientes políticas:

- Desarrollar un sistema de educación superior que favorezca la identificación clara de sus instituciones, propósitos y niveles, la articulación de sus instituciones y reciprocidad entre ellas y la transferencia de los estudiantes entre instituciones y niveles.
- Elevar la calidad académica de las instituciones y mejorar su eficiencia institucional.
- Lograr mayor pertinencia social de la educación superior en los distintos ámbitos territoriales.
- Lograr una mayor interrelación de las instituciones con las comunidades del entorno.
- Garantizar equidad en el acceso y el desempeño estudiantil.
- Promover y fortalecer la cooperación nacional e internacional entre las instituciones de educación superior.

Como se puede observar fueron seis políticas en las que se configura una nueva visión de la educación superior en Venezuela, y que dan inicio al enfoque socialista que en los últimos años se ha tratado de implantar en el país.

Para el año 2008, el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, ente que se crea en el 2006, cuya instauración respondió a la implementación de unas de las políticas establecida en el documento que se mencionó en los párrafos anteriores, publica el documento: Plan Sectorial de Educación Superior (2008-2013), el mismo se realiza en función del Plan del Desarrollo Económico y Social 2007-2013 y se sustenta las siete líneas estratégicas descritas en el dicho documento, las cuales son: nueva ética socialista, suprema felicidad, democracia protagónica revolucionaria, modelo



productivo socialista, nueva geopolítica nacional, Venezuela: potencia energética y la nueva geopolítica internacional.

Aunque en el documento se hace un desglose entre los objetivos estratégicos, las estrategias y las políticas, a continuación se presentan los objetivos estratégicos con las políticas más resaltantes:

<b>Objetivo Estratégico</b>	<b>Política</b>
Universalizar la Educación Superior	Acceso Pertinencia Calidad Atención integral a los discapacitados y pueblos indígenas.
Fortalecer nuestras capacidades para la generación y socialización de conocimientos	Investigación Postgrados TIC Redes
Impulsar un nuevo modelo educativo con centro en la formación ética, dirigido a la transformación social, la comprensión de nuestras realidades y entornos, la producción socialista y que dé lugar a la diversidad de necesidades y expectativas de formación	Programas Nacionales de Formación Criterios Curriculares
Crear nuevas instituciones de educación superior y transformar las existentes	Nuevas IES Transformación de los Colegios e Institutos Universitarios
Municipalizar a la educación superior, en estrecho vínculo con cada uno de los espacios y comunidades	Misión Sucre Municipalización y Territorialización de la educación superior
Construir un sistema de educación superior fundado en la cooperación solidaria, capaz de vincular los esfuerzos y recursos existentes	Nueva ley de educación superior Nuevo sistema de educación superior Integración
Fortalecer el papel de la educación superior en los procesos e integración latinoamericana y caribeña y como espacios para el desarrollo de vínculos solidarios con los pueblos del mundo	Cooperación e integración educativa Participación en las áreas de educación de los organismos multilaterales.

Elaboración propia. Fuente Plan Sectorial de Educación Superior (2008-2013) MPPEU.

Evidentemente, que en este plan sectorial se realiza para contribuir en la consolidación del proyecto socialista que la política de gobierno, en los últimos 15 años, ha querido establecer en Venezuela, sin embargo habría que analizar una a una las diferente políticas para establecer cuáles han sido realmente implementadas y cuál ha sido su verdadero alcance.



Por todo lo expresado anteriormente se puede delimitar el problema a estudiar en qué grado los PNF han dado respuesta los objetivos estratégicos de municipalización, territorialización y masificación de la educación, prosecución de estudios, inclusión de estudiantes y transformación universitaria, ya que éstas son las políticas educativas que mayor vinculación tienen con los PNF como políticas tácitas, pero por otro lado se podría también preguntar si los PNF han dado respuesta a políticas implícitas en el accionar gubernamental, como lo es la construcción del socialismo de siglo XXI, como estandarte de cambio y de transformación de la sociedad venezolana, orientada por los principios de justicia e igualdad consagrados en el texto constitucional.

#### *Segundo paso obtención de información*

Para obtener información que permitiese el análisis de los PNF como política educativa del gobierno venezolano, los autores del presente escrito tuvieron que recurrir a dos tipos de fuentes, una relacionada con los documentos que sustentan la creación y el desarrollo de los PNF y la otra fueron personas claves que han estado vinculada a los PNF desde su creación hasta su implementación en el marco de la Misión Alma Mater.

Los documentos que permiten obtener información sobre los PNF son:

Las gacetas oficiales: No. 38.930 del 14 de mayo de 2008 , N° 39.032, del 7 de octubre de 2008, N° 39.197 del 10 de junio de 2009, N° 393561, del 15 de octubre de 2010, 39.584, del 30 de diciembre de 2010 y 39.839 del 10 de enero de 2012.

El documento Misión Alma Mater, publicado por el MPPEU en el 2009.

El Plan Sectorial de Educación Superior (2008-2013), publicado por el MPPEU en el año 2008.

Revisión de los diferentes diseños curriculares de los Programas Nacionales de Formación, en este caso se consideraron los Diseños Curriculares de los PNF en: Administración, Contaduría, Informática y Educación Especial.





La revisión de los diferentes documentos proporcionó a los autores una visión global de los mismos, que permite comprender a los PNF como una política educativa del gobierno, que transforma la visión actual que se tiene de las carreras universitarias, tanto en su concepción curricular, como en su administración curricular. Se fundamenta principalmente en el trabajo por proyectos que permite el desarrollo de un currículo integrado, además se destacan en dichos proyectos los socio-productivos y socio-comunitarios lo que a su vez promueve la vinculación universidad-sociedad y se valora el desarrollo socio crítico de los estudiantes.

Ahora bien, en los documentos que sustenta a los PNF se evidencia desde el punto curricular: Coherencia, lógica e incorporación de tendencias educativas internacionales, sin embargo se considera conveniente contrastar esta posición teórica con la opinión de personas vinculados a los PNF.

Las personas consultadas fueron: Prof. Juan Silverio. Director de Currículo y PNF del Ministerio de Educación Universitaria, el prof. Rafael Ramos, quien participó en la creación del documento rector de los PNF y en diseño del PNF en Administración, la Prof. Anacary Berrios. Jefa de Currículo del Colegio Universitario de Caracas, institución que administra varios PNF y Aura Díaz, estudiante del PNF en Contaduría del Colegio Universitario “Francisco de Miranda”.

Destaca de la información suministrada por las personas consultadas los siguientes aspectos:

Todos coinciden en que los PNF poseen características que los diferencian de las carreras tradicionales.

En el caso de la estudiante, Aura Díaz; ella es TSU, egresada de la carrera de TSU en Contaduría de CUFM, y manifiesta que la actividad académica de los PNF es diferente a como estudió su TSU, ya que hay más vinculación con las comunidades, y adicionalmente el desarrollo de la investigación es constante, porque en eso se basa el trabajo por proyectos. Sin embargo critica que muchas veces los profesores han querido politizar o ideologizar mediante los PNF.



En cuanto a la opinión del Prof. Ramos, manifiesta que los PNF ha obligado a trabajar de manera integrada a los docentes, porque así lo exige el proyecto, los profesores deben contextualizar los contenidos de sus unidades curriculares con las necesidades teóricas de los proyectos, manifiesta que eso le parece novedoso, pero que para algunos colegas esa exigencia es algo negativo porque están acostumbrados a trabajar de manera individual.

La prof. Anacary Berrios manifestó que lo más significativo del trabajo con los PNF fue la creación de los diseños curriculares, ya que estos no se hicieron por una persona detrás de un escritorio, sino que son productos de un trabajo en equipo entre los diferentes profesores de los Colegios e Institutos, que miraron las necesidades del país y sus propias realidades institucionales y en función a ello fueron generando propuestas consensuadas, que posteriormente se articularon como diseños curriculares.

Destaca en la opinión del Prof. Juan Silverio, que los PNF han logrado algo que se creía imposible, es una propuesta curricular nacional homogénea, pero que responde también a las características del contexto de desarrollo, mediante la territorialización de la educación. Que son ofertas académicas que satisfacen necesidades de formación puntuales, y que no se consideran ofertas académicas eternas, sino que se abren de acuerdo a las necesidades, ve como problema, la falta de preparación docente para asumir la administración curricular de los PNF.

La conclusión de este paso es que, para analizar una política realmente se deben estudiar todas sus aristas para tener una visión global de la misma.

### *Tercer paso construcción de alternativas*

Las alternativas están expresadas en las políticas que acompañan a los PNF y estas son:

Si los Programas Nacionales de Formación son una política educativa que busca: un desarrollo curricular diferente, la formación de un profesional más vinculado a los problemas de su entorno para ofrecer mediante la investigación soluciones a los mismos, la universalización, municipalización y



territorialización de la educación universitaria, entre otros fines, entonces, cabe preguntarse:

Solamente los Colegios e Institutos Universitarios y la Universidades Politécnicas Territoriales, o la Misión Sucre pueden administrarlos?

Pueden las demás universidades oficiales existentes en el país administrar los PNF?

Se puede hacer extensiva la administración de los PNF a las universidades de gestión privada en el país?

Es satisfactoria la calidad académica de los PNF?

Se logra lo establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica de Educación, relacionado con que las instituciones universitarias formarán profesionales e investigadores?

Evidentemente que se han planteado las alternativas en forma de interrogante porque para su selección se han de establecer ciertos criterios, que puedan dar respuestas de forma articulada a las interrogantes planteadas.

#### *Cuarto paso selección de criterios*

La eficiencia es el primer criterio que se debe establecer para analizar los PNF como política educativa del gobierno venezolano, ya que los costos-beneficios deben ser considerados en cualquier política educativa, más aún cuando la política que se está analizando está vinculada con masificación.

La legalidad es otro criterio a ser tomado en consideración, ya que aunque los PNF están respaldados por gacetas oficiales, que le dan piso legal a las resoluciones que sustentan su desarrollo, son muchas las opiniones que se dan en relación a su legalidad, sobretodo porque en Venezuela las carreras universitarias son aprobadas por el Consejo Nacional de Universidades, mientras que los PNF son autorizados por resolución ministerial, y este órgano está facultado para hacerlo, por lo que la legalidad de los PNF está asegurada.



La solidez de la política es otro criterio, si bien los PNF nacieron en el marco de la misión Alma Mater y las misiones pueden ser consideradas como temporales, ya hoy en día los PNF se han ganado su propio espacio y se hace referencia a ellos sin mencionar a la misión originaria, por lo que a esta política se le puede considerar solida.

El criterio de optimización debe también permear a esta política, ya que mediante ella se pueda afianzar el proceso de transformación, al realizar acciones que cada día permitan mejorar la calidad de la educación en Venezuela, pero para ello los PNF deben pasar por un sincero proceso de evaluación curricular.

#### *Quinto paso proyección de los resultados*

Si los PNF pasan por ese proceso de evaluación que permita su optimización se pueden proyectar los siguientes resultados:

Se consolidará la masificación de la educación, pero como proceso acompañado de calidad y de pertinencia.

Al ser las ofertas académicas de los PNF contextualizadas se pueden dar respuestas a las necesidades de formación de las diferentes regiones geográficas de Venezuela.

Mediante un adecuado desarrollo curricular de los PNF, se formarían profesionales e investigadores en las diversas disciplinas y más comprometidos socialmente con el país.

#### *Sexto paso confrontación de costos y beneficios*

La relación costos-beneficio se convierte en una arista muy importante en esta política, según la memoria y cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Venezuela es el 5º país del mundo con mayor cobertura de población universitaria, e invierte cerca del 5% de su PIB en los procesos educativos, si esto es así la inversión costo-beneficio de los PNF se puede expresar de manera positiva, ya que se estaría invirtiendo en la



formación del talento humano del país, lo cual puede coadyuvar en el desarrollo de la nación. Como se dice tradicionalmente lo que se gasta en educación siempre es ganancia.

*Séptimo paso ¡Decida!*

Si en este momento los autores tuviesen poder de decisión sobre esta política no dudarían en optimizarla, ya que al estudiarla se ha observado que mayores son sus beneficios que limitaciones. Consideramos que como política educativa los PNF tienen la bondad de dar respuestas contextualizadas a diversas necesidades de formación, adicionalmente constituyen un desarrollo curricular diferente, aunque su gran debilidad es que fortalecen la constitución de un sistema paralelo en la educación universitaria venezolana, motivo por el cual en muchos casos son rechazados y hasta valorados negativamente por gran parte de la comunidad universitaria en Venezuela.

*Octavo paso ¡Cuente su historia!*

Consideramos que mediante este artículo estamos comunicando la historia, y que al ser presentado en las II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa, se logra la difusión de los hallazgos encontrados, mediante este proceso investigativo.

## **Conclusiones**

La conclusión que se puede obtener de este trabajo es que para conocer la magnitud de cualquier política pública se hace necesario analizarla plenamente, para poder dar opiniones con base cognoscitiva y no simplemente apreciaciones personales.

En el caso del análisis de los PNF como política educativa, al estudiarle en profundidad, es otra visión la que hoy en día tenemos de estos,



consideramos que es una política que puede ser acertada, en función de los fines que con ella se persiguen, pero se hace necesario fortalecer algunas acciones que inciden en ella, como lo es la formación de los docentes que realizan el desarrollo curricular, la revisión de los diseños para incorporar en estos lo que realmente desde el punto de vista técnico deban contener; y debemos aclarar que al revisar los PNF en el transcurso de la investigación observamos que hay muchos adornos o aspectos innecesarios en los diseños curriculares y en las gacetas oficiales que les autoriza su funcionamiento, la consolidación de la teoría y la práctica ha de ser otra acción a fortalecerse para optimizar los PNF, así como las vinculaciones comunitarias pertinentes y no solamente como actos políticos partidistas.

Otro aspecto a destacar es que pese a la implementación de los PNF como política educativa del gobierno venezolano y pese al paralelismo académico que implica su implantación, las universidades tanto oficiales como de gestión privada han mantenido su oferta de carreras, inclusive se han autorizado la implementación de nuevas carreras universitarias, con lo que se ha ampliado la oferta de estudios de pregrado en el país.

### Referencias

BARDACH, E. **Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica.** México: CIDE, 1998.

CARDA, R. **La organización del centro educativo. Manual para maestros.** Editorial Club Universitario. España, 2000.

KAUFFER, E. **Las políticas públicas: algunos apuntes generales.** Bolivia: ECOSUR, 2004.

LASSWELL, H. **The policy orientation.** Chicago University. 1951.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA. **Misión Alma Mater.** Caracas, 2009.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA. **Plan sectorial Educación Superior (2008-2013).** Caracas, 2008.



PARSONS, W. **Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica de análisis de políticas públicas**. Argentina: Miño y Dávila SRL, 2007.

PONS, J. **Políticas educativas y buenas prácticas con TIC**. España: Editorial GRAO, 2010.

PUELLES, M. **Problemas actuales de la Política educativa**. Madrid: Ediciones Morata, 2006.

PROCURADURÍA GENERAL DEL VENEZUELA. **Gaceta oficial: No. 38.930 del 14 de mayo de 2008. Documento en Línea**. Disponible en: [www.procuraduriageneraldevenezuela.gacetasooficiales](http://www.procuraduriageneraldevenezuela.gacetasooficiales). Acceso en: 25 fev. 2014.

PROCURADURÍA GENERAL DEL VENEZUELA. **Gaceta oficial Nº 39.032, del 7 de octubre de 2008 Documento en Línea**. Disponible en: [www.procuraduriageneraldevenezuela.gacetasooficiales](http://www.procuraduriageneraldevenezuela.gacetasooficiales). Acceso en: 25 fev. 2014.

PROCURADURÍA GENERAL DEL VENEZUELA. **Gaceta oficial Nº 39.197 del 10 de junio de 2009, Documento en Línea**. Acceso en: 25 fev. 2014.

PROCURADURÍA GENERAL DEL VENEZUELA. **Gaceta oficial: Nº 39.561, del 15 de octubre de 2010, Documento en Línea**. Disponible en: [www.procuraduriageneraldevenezuela.gacetasooficiales](http://www.procuraduriageneraldevenezuela.gacetasooficiales). Acceso en: 25 fev. 2014.

PROCURADURÍA GENERAL DEL VENEZUELA. **Gaceta oficial: 39.584, del 30 de diciembre de 2010 Documento en Línea**. Disponible en: [www.procuraduriageneraldevenezuela.gacetasooficiales](http://www.procuraduriageneraldevenezuela.gacetasooficiales). Acceso en: 25 fev. 2014.

VICEMINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR. **Políticas y Estrategias para el desarrollo de la Educación Superior en Venezuela (2000-2006)**. Caracas, 2001.