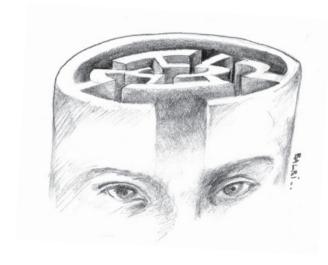


DESCENTRALIZACIÓN Y CONSEJOS ESTADALES DE EDUCACIÓN: UNA ESTRATEGIA PARA AVANZAR

JOSÉ ESCALONA*
cieduc@ula.ve
DIGNORA BOADA*
sinformato@hotmail.com
Universidad de Los Andes.
Escuela de Educación.
Mérida, Edo. Mérida.
Venezuela.

Fecha de recepción: 1 de agosto de 2005 Fecha de aceptación: 15 de marzo de 2006



Resumen

En Venezuela los gobiernos locales electos directamente son una opción para el ejercicio de las libertades democráticas desde la década de los 80. Pero, en el presente ensayo advertimos que la introducción de políticas eficaces de descentralización educativa representa aún un gran desafío. Por tanto, la creación de los consejos de educación como estrategia de descentralización educativa es un proceso por ser valorado. Además, la realidad nos muestra actitudes diversas hacia la descentralización educativa que van desde el desconocimiento de las estrategias hasta la percepción de estancamiento en los mecanismos de descentralización.

Palabras clave: educación, descentralización, consejos y planificación.

Abstract

DECENTRALIZATION AND EDUCATION STATE COUNCILS: A STRATEGY TO MOVE AHEAD

In Venezuela, the local governments elected directly are an option for the exercise of democratic freedoms since the 1980's. But in the following article we warn that the introduction of efficient policies for education decentralization is still a huge challenge. Thus, the creation of the state educational councils as a decentralization strategy for education is still a strategy to be evaluated. Besides, reality shows us different attitudes towards educational decentralization that go from not recognizing the strategies to the perception of stagnation in the decentralization mechanisms.

Key words: education, decentralization, councils and planning.

a descentralización en Venezuela representó una de las transformaciones políticas más importantes en la parte final del siglo pasado. Para 1984 fue creada la COPRE, comisión proyectada para transformar la administración pública en aras de lograr un "Estado moderno, democrático y eficiente [...] donde la participación ciudadana constituiría un elemento efectivo en la toma de decisiones de los poderes públicos..." (Uslar, 1994, p. A-4). Pero, de esos primeros pasos persisten los recuerdos de cambios que solo se lograron cristalizar años después. Sin embargo, allí se inició un proceso de consultas en el que la COPRE lograría una amplia aceptación, consiguiendo el respaldo de diversos grupos de opinión asociados a los sectores económicos y políticos. Hacia 1985 la COPRE presenta las propuestas denominadas: "Lineamientos Generales para una Política de Descentralización Territorial en Venezuela" y "Propuesta para Impulsar el Proceso de Descentralización en Venezuela", entre otras. Un curioso documento producido por esa comisión, "Propuestas para Reformas Políticas Inmediatas", fue rechazado por el gobierno de entonces con el argumento de que incluía ideas que pondrían bajo amenaza el sistema político democrático. El documento en cuestión proponía: elección popular de los gobernadores como mecanismo para profundizar la democracia; reformas a la Ley Orgánica del Sufragio para una mayor transparencia de los procesos electorales; y reforma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal para la creación de la figura de los alcaldes (Matheus, 1999). Durante 1988 el congreso aprueba la Ley de Régimen Municipal, la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado y la Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados (Álvarez, 1998). Un año después y como hecho inédito en la historia republicana, son electos gobernadores y alcaldes de manera directa, con lo que aparecen en escena nuevos liderazgos, que lentamente comenzaron a horizontalizar las estructuras políticas nacionales, mientras las entidades adquirieron nuevas competencias en educación y salud (Gómez, 2004). En las elecciones regionales subsiguientes, y además en las de los años 2000, 2004 y 2005 bajo un nuevo marco constitucional, las gobernaciones, alcaldías y el poder legislativo resultaron centro de intensa disputa política y la tensión entre centralismo y federalismo se hizo presente como nunca en toda la historia republicana. Pese a todo, la participación popular ha sido escasa y el debate sobre la abstención y la participación parece marcar un nuevo rumbo en lo que podrían ser las transformaciones políticas pendientes. Además, bajo esta tensión política se han medrado innumerables corrientes y grupos políticos que hoy dibujan un panorama político variado donde los grupos sociales demandan espacios para participar en el juego político.

Esta participación, en el caso educativo, se traduce en réplicas organizativas de las asociaciones civiles para el mejoramiento tanto de la infraestructura escolar como de la propia calidad pedagógica. Organizaciones civiles que menudamente han venido ganando alcance de gestión educativa y llenando los vacíos ministeriales que eventualmente se crean producto de una dinámica cambiante y plenamente exigente que requiere la contribución consensuada del binomio sociedad-estado. En este binomio organizacional, cabe destacar la creciente idea de implementar Consejos Estadales de Educación -CEE- como estrategia para explotar los diversos mecanismos de participación que hoy se reclaman. Pero, no es fácil predecir el futuro comportamiento de la descentralización educativa, ni la forma de funcionar para los posibles CEE, esto se hace más evidente si apelamos a discursos políticos alejados de la realidad constitucional. De cualquier modo, la tensión entre centralismo y provincia seguirá presente pues las reformas puestas en marcha a finales de los 80', dilatadas con el marco constitucional vigente y ahora revitalizadas con la recientemente aprobaba "Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público", han marcado un cambio notable en la cultura política del venezolano y en las formas de administración del Estado y su relación con la sociedad venezolana, que se transforma de modo irreversible. Por tal razón, el presente ensayo pretende, en algún modo sencillo, explorar el papel de la descentralización educativa que hoy sigue debatiéndose y cuya orientación pudiera inclinarse hacia la implementación de alguna estrategia de gestión donde el modelo de los CEE puede tomar un lugar importante.

1. Hacia un cambio en la participación

Resulta obvio que las transformaciones educativas, así como la modificación de los roles de los actores históricos de la formación ciudadana y el surgimiento de otros nuevos como los CEE, dependen, a su vez, de cambios de carácter más global. Cambios que determinan la nueva realidad de todas las áreas del quehacer político, social, económico y cultural de nuestra sociedad. En tal sentido, es imposible dejar de mencionar que el avance en los procesos de globalización operan modificaciones en las estrategias de desarrollo y en el ritmo en que se incrementan los flujos de información con su consecuente incidencia en las nuevas formas de organizar, producir y participar (Salamanca, 1996). A este escenario de innovaciones acuden

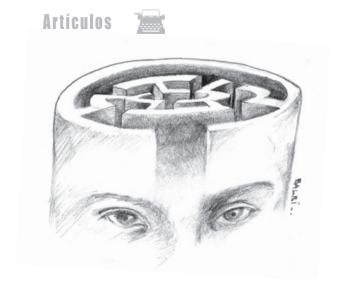
otros enfoques en los cuales es posible detectar tendencias de cambio republicano que inducen a observar con detalle las trasformaciones políticas que se diseminan en esta parte del planeta. De ellas, nos interesa destacar dos fundamentales y complementarias: En primer lugar, hoy existen niveles de gestión institucional descentralizada mayores que los experimentados en el pasado; y en segundo lugar, esta situación, a su vez, posibilita mayores niveles de participación con más variados actores que pueden desembocar posiblemente en los CEE. Muchas instituciones del Estado, entre ellas el Ministerio de Educación y Deportes, han comenzado gradualmente un proceso, aparentemente irreversible, donde se entregan mayores niveles de responsabilidad a las distintas regiones. Del mismo modo, los lineamientos de la instancia ministerial educativa, parecen adaptar su función a políticas más activas de empleo con componentes de formación y capacitación en el nivel regional, hecho que en el futuro puede ser un factor fundamental para el desarrollo de los entes de acción local como los CEE. Si bien estos son procesos que están directamente relacionados con la estructura federativa propuesta en la actual constitución, también ocurre que esto se da por una inmensa presión generada desde los sectores sociales que ahora tienen mayor deseo de participación en la toma de decisiones, permitiendo un acercamiento superior a las especificidades culturales y sociales de ámbitos territorialmente más reducidos. Pero, de estas tendencias iniciales a plasmar exhaustivamente la riqueza y diversidad de las experiencias que surgen a partir de los procesos de participación, parece aún muy lejos la visualización de un sistema con pleno arraigo comunitario, donde el poder resida de modo efectivo en el pueblo y no en las organizaciones políticas o ministeriales.

2. Consejerías y estructura política

El régimen político se entiende como la suma de los poderes de la sociedad venezolana que, al interactuar, definen el predominio que tienen la rama ejecutiva o la legislativa. Por ahora, el predominio sigue siendo el de la rama ejecutiva y el sistema político nacional se caracteriza por ser presidencialista, una tónica muy americana; pero si el predominio tendiese a ser el legislativo, el régimen sería más parecido al europeo, un régimen parlamentario. Tal predominio presidencialista se hace muy evidente si se toman en cuenta los resultados de los últimos procesos electorales para la elección de autoridades y representantes regionales (agosto y diciembre de 2005) donde la participación del padrón electoral no llegó al 30%. En este marco, queda claro que las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales, son las que orientan el curso del poder local, pero, en ningún momento puede tenerse la visión de que estas condiciones sean antagónicas con la cohesión del Estado Federal, la cual no solo es necesaria, sino saludable (Guerón, 1998). Como decisión política, la descentralización no es un conjunto de competencias que se transfieren desde la administración central a entes locales autónomos en sus decisiones, como pudiera pensarse inicialmente para el caso de los Consejos Locales de Planificación Pública -CLPP-. En realidad, la descentralización tiene que formalizarse reconociendo que se pone fin a las relaciones verticales de un poder central sobre los poderes locales. es un cambio en la toma de decisiones que se hace más efectiva bajo el enfoque de los CLPP. Si la jerarquía política piramidal prevalece, se da paso a una delegación de facultades cuya figura es la desconcentración simplemente administrativa que responde a los imperativos de la autoridad central y su radio de acción se traslada de un lugar a otro, pero entre instancias igualmente centrales (Guerón y Manchisi, 1996). Así, la descentralización administrativa es un conjunto de responsabilidades que se ejercen por parte de órganos que deben cumplir tareas, respondiendo a las directrices del mando centrado, por eso, la administración pública trata con usuarios y no con ciudadanos. Con la descentralización política, en cambio, la relación se modifica y la condición civil en los consejos adquiere un contenido donde el ciudadano es considerado parte activa del proceso de gobierno y no mero receptor de cortesías administrativas (De la Cruz, 1994). El ciudadano, mediante las consejerías, tiene la opción de exigir una mejor gestión de los servicios públicos como el educativo, pudiendo castigar o recompensar a los entes ejecutores y los resultados finales de la acción de gobierno dan cabida a una mayor competencia y calidad. Los nuevos republicanos deben advertir cuáles son las capacidades de las distintas esferas de gobierno para atender y solucionar las demandas sociales, obligando con eso a que la capacidad de gobierno sea constantemente mejorada para evitar los vicios de la cultura centralista y burocrática. Un gobierno de los ciudadanos, organizados en consejos, es una opción para que las instituciones democráticas sean salvaguardadas teniendo como eje el goce de las libertades civiles. De este modo, la descentralización mediante la estrategia de los consejos no es tan sólo un ideal, es una estructura realmente innovadora donde se planifica una acción de gobierno que redunda en una mejor vida estadal y en una mejor convivencia pública. Es, ante todo, un modo de vida con enfoque progresista, un tipo de cultura, un modo de gobernar tomando en cuenta los valores de la libertad, la democracia, la igualdad y la justicia social.

3. Acción política y consejerías educativas

Sin duda, los problemas que enfrenta la Venezuela de hoy pueden ser superados, en buena medida, por la adecuada planificación de la práctica educativa, pues las soluciones estructurales no pueden ser ni mágicas, ni utópicas (Castro-Guillén, 1997). Así, la especificidad de la gestión educativa depende de la peculiar naturaleza de la práctica

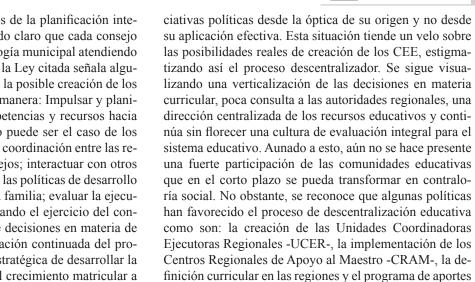


política y cultural comprometida con la promoción de los valores que orientan el pleno ejercicio de la ciudadanía en la sociedad democrática (Rey, 2001). La simple observación, revela como la tradicional administración burocrática adoptada por el sector público venezolano ha tenido como objetivo alcanzar la integración simplemente funcional de la escuela y la sociedad con una gruesa forma piramidal de jerarquías, donde la escuela es la última en enterarse de los cambios y las consejerías no son ni siquiera pensadas (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2000). La burocracia limita el espacio para la promoción de la libertad individual y la equidad social, posiblemente pensada en el marco de los CEE. La estructura jerárquica tradicional y su carácter normativo inhiben la creatividad y dificultan la participación ciudadana en la escuela, en la universidad y en las organizaciones sociales en general, por tal razón, no es casualidad que la unión entre los diversos niveles educativos sea más una tela de araña, que una estructura de corresponsabilidades con un fin único, formar ciudadanos.

Pese a que últimamente se ha favorecido la adopción formal de la democracia política, sigue parcialmente inhibida la práctica efectiva de la democracia social capaz de enfrentar las desigualdades estructurales de nuestra sociedad. La preocupación por denunciar la situación social y educativa del país ha descuidado, por momentos, la definición y aplicación oportuna de estrategias viables para ampliar las oportunidades y elevar la calidad educativa (Peña y Bravo, 2002). En verdad, la adopción de estrategias efectivas de acción colectiva como los CEE y los gobiernos escolares continúa siendo un gran desafío para la gestión educativa. La experiencia de las últimas décadas revela que todos necesitamos aprender, los unos de los otros, con la meta común de concebir perspectivas intelectuales socialmente válidas y culturalmente relevantes que sirvan de guía para la investigación y la práctica educativa (Pulido, 2003). Por tanto, se hace necesario superar sectarismos académicos y políticos, a través de una postura abierta, que sea capaz de identificar las contribuciones y limitaciones de las distintas estrategias de gestión educa-

tiva, en el camino hacia la estructuración de los CEE. La estrategia aparentemente más efectiva es el desafío de la participación ciudadana en los CEE, concebidos como derecho y deber de todos los integrantes de una comunidad democrática, sea ésta la escuela y su gobierno escolar o la sociedad como un todo. Desde el compromiso de "Educación para Todos" de Jomtien, en nuestro país, se han observado esfuerzos por desarrollar un plan para la universalización de una educación de calidad, cuyo ideal resida en la democratización de la gestión educativa, pero en la acción no es mucho lo que hemos avanzado. En ese contexto, la estrategia de gestión educativa descentralizada en los CEE redundaría en la calidad de la educación en sí misma, definida a la luz de las transformaciones que afectan la calidad de vida humana. Realmente, las transformaciones sin precedentes que ahora se observan en la sociedad global inciden inmediatamente en el sector público nacional, en la educación y en sus prácticas organizativas (Mascareño, 1998). De ser así, la administración jerárquica tradicional debe dar lugar a la gestión horizontal, con la utilización progresiva de redes interactivas organizadas en CEE que faciliten la acción cooperativa y la comunicación. La acción individual debe incorporarse a la estrategia colectiva de los CEE mediante una nueva ética de participación ciudadana, dando paso a la descentralización hacia la unidad escolar. Recordemos que los paradigmas tradicionales ponen el énfasis en el producto, mientras las nuevas estrategias gerenciales de la educación como los CEE valoran, simultáneamente, la calidad de los insumos, los procesos y los resultados (Njaim, 1997). Por lo tanto, se debe dar sentido a la calidad de los servicios prestados por las instituciones de enseñanza, mientras la participación colectiva y planificada sugiere organizar las instituciones educativas con racionalidad y pertinencia para que puedan contribuir efectivamente en la construcción del conocimiento y en el desarrollo de la sociedad (Mudarra, 2003). De este modo, la calidad del personal ocupa un lugar central, ya que tanto la calidad del trabajo de los educadores, como la calidad de los resultados de la actividad educativa están estrechamente vinculadas con los elementos organizativos de cada CEE, mientras los procesos técnicos y administrativos en el aula, la escuela y las instancias superiores pasan por una reingeniería constante y planificada en cada consejería.

En este punto resulta importante resaltar que la Constitución de hoy nos otorga una serie de mecanismos flexibles por los que el propio municipio está en la obligación de transferir a las comunidades los servicios que ellos demuestren ser capaces de desarrollar abarcando cualquier ámbito, ya sea cultural, educativo, social y ambiente, entre otros. Justamente en su artículo 182 se plantean, por ejemplo, los CLPP cuyo propósito es lograr la integración de las comunidades organizadas, mediante la participación y el protagonismo, dentro de una política general de Estado (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999). En tanto que la Ley de los CLPP los



El parecer común es que el robustecimiento de las provincias se percibe vagamente definido, existiendo un gran desconocimiento del proceso de descentralización planteado en la constitución vigente, sólo reivindicándose las ligeras menciones sobre los CLPP, si bien a estos consejos debe dárseles una importancia crucial para la creación de los CEE. Ciertamente, hay preocupación por la creación de una estrategia necesaria que permita favorecer el federalismo como mecanismo de gobierno asentado en la corresponsabilidad y la justicia social, aunque a juzgar por la desconfianza en el proceso de descentralización y por otras experiencias, probablemente su intervención pueda pensarse solo destinada a la distribución de recursos o al alza burocrática y no al trabajo propiamente gerencial. Deducimos que a la posible creación de los CEE se le ha dado una perspectiva de intencionalidad meramente política y no de proceso gerencial útil en la administración pública y, por tanto, se hace necesario abrir el camino para estos consejos, por lo que sería muy conveniente ajustar un estudio sistemático que permita ahondar sobre el bene-

ministeriales directos hechos a las asociaciones civiles.

Agradecimiento: Al CDCHT-ULA por el financiamiento de esta investigación.

- * José Escalona: Profesor Asistente, Departamento de Pedagogía y Didáctica, en la Universidad de Los Andes. Licenciado en Educación, Universidad de Los Andes, Investigador.
- * Dignora Boada: Profesora Titular del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Licenciada en Educación e Investigadora.

señala como órganos encargados de la planificación integral del gobierno local, quedando claro que cada consejo promoverá y orientará una tipología municipal atendiendo a su naturaleza propia. Además, la Ley citada señala algunas funciones de importancia en la posible creación de los CEE, resumidas de la siguiente manera: Impulsar y planificar las transferencias de competencias y recursos hacia la comunidad organizada, como puede ser el caso de los gobiernos escolares; impulsar la coordinación entre las redes educativas y todos los consejos; interactuar con otros organismos en todo lo atinente a las políticas de desarrollo de niñas, niños, adolescente y la familia; evaluar la ejecución de planes y proyectos, instando el ejercicio del control social; planificar la toma de decisiones en materia de trascendencia curricular y formación continuada del profesorado, orientando la forma estratégica de desarrollar la educación del estado; ordenar el crecimiento matricular a objeto de no permitir la exclusión y la peregrinación sectorial del alumnado, e igualmente podría ser un espacio para la integración de iniciativas federales y estadales para mejorar el desarrollo social del estudiantado y el profesorado, así como la calidad de la educación, pudiendo constituir una iniciativa creadora que logre cristalizar la ya necesaria adecuación de las estructuras administrativas con el objeto de enrasar los beneficios sociolaborales para los docentes nacionales, estadales y municipales, eliminando la incivil división entre las diversos niveles del poder político republicano. (Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, 2002). Estas funciones, entre otras, se solapan con atribuciones de apoyo a la actividad del municipio y el estado, que en cualquier caso pudieran ser la punta de lanza para un trabajo serio y tesonero llevado desde los CEE en pro del desarrollo regional y nacional.

4. Perspectivas sobre la descentralización y los Consejos

Conforme con nuestros datos, presentados en otros escritos, el proceso de descentralización educativa y la creación de los CEE no pasa por un buen momento y evidencian aspectos marcados, en alguna medida, por la situación de polarización política que ha estado presente en el país en años recientes (Escalona y Boada, 2005). Por ejemplo, se observa una tendencia poco sana en desacreditar las instituciones públicas que se ha sembrado desde diversos sectores, especialmente desde la comunidad mediática, lo cual conduce a la propensión de revisar las ini-

Bibliografía

Álvarez, A. (1998). El proceso de formación de políticas públicas de cambio institucional en el sistema político venezolano: estudio de consensos y disensos entre los actores políticos tradicionales y emergentes. Caracas, Venezuela: Copre/PNUD.

Castro-Guillén, P. (1997). Una interpretación de la crisis del Estado y la democracia en Venezuela. *Tharsis, 2*(1), 14-17.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela Nº 37123 de fecha 30-30-1999.
- Escalona, J. y Boada D. (2005). Los consejos estadales de educación en el marco del proceso de descentralización venezolano. Ponencia presentada en el XVI Congreso Mundial de Educadores Sociales. Montevideo, Uruguay.
- De la Cruz, R. (1994) Finanzas públicas y descentralización: la teoría inacabada del federalismo fiscal. Caracas, Venezuela: Copre/PNUD/Nueva Sociedad.
- Gómez, I. (2004). La política social en la agenda latinoamericana. Espacio Abierto, 6(9), 319-339.
- Guerón, G. (1998). Teoría e ideología en la valoración del proceso de descentralización; una primera aproximación conceptual al caso venezolano. Ponencia presentada en el VIII Simposio de las Ciencias Políticas en Venezuela. Caracas, Venezuela.
- Guerón, G. y Manchisi G. (1996). La descentralización en Venezuela: Balance de un proceso inconcluso. Caracas, Venezuela. Universidad Central de Venezuela.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002). Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela No. 37.463 de fecha 12-06-02.
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (2003). *Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela Nº* 37753 de fecha 14-08-2003.
- Mascareño, C. (1998). Agenda para la descentralización venezolana de cara al 2000. Caracas, Venezuela: Fonvis.
- Matheus, M. (1999). Negociaciones entre los niveles del poder público: Impulso o freno para la descentralización. *Espacio Abierto*, *3*(8), 369-388.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2000) Proyecto Educativo Nacional: Postulados y la escuela como centro del quehacer comunitario. *EDUCERE*, 11(4), 249-252.
- Mudarra, F. (2003). "Declaración de Barinas": La izquierda opina. EDUCERE, 22(7), 240-242.
- Njaim, H. (1997). La difuminada presencia del Estado Provincial en el sistema político venezolano. *Tharsis*, 2(1), 12-14.
- Peña, L. y Bravo, E. (2002). Globalización y Educación. EDUCERE, 19(6), 283-287.
- Pulido, A. (2003). El papel de la Universidad en tiempos de crisis (a propósito de la Declaración de Barinas). *EDUCERE*, 22(7), 243-245.
- Rey, J. (2001). Observaciones sobre el nuevo proyecto educativo nacional: Estado, sociedad y educación en Venezuela. EDUCERE, 14 (5), 225-234.
- Salamanca, L. (1996). Seis años de descentralización no es nada: Por fin alguien se encarga de lo local. CIES, 4(3), 12-16.
- Uslar, A. (30 de enero de 1994). Hacia otra Venezuela. El Nacional, A-4. Caracas, Venezuela.

fe de erratas

EDUCERE pide disculpas a sus lectores por los errores encontrados en los números 31 y 32, los cuales se enmiendan con las correcciones siguientes:

EDUCERE Nº 31

Octubre-diciembre/2005

En el índice/contenido, pág. 457, donde se identifica al autor del artículo, dice: Julio Tagliaferro. Debe decir Julio Tallaferro.

EDUCERE N° 32

Enero-marzo/2006

- En la portadilla del artículo "Imagen del maestro con el correr de la historia", donde se identifican los datos del autor y lugar, pág. 181, dice Universidad de Bamberg. Debe decir Universidad de Wünburg.
- En el introito de la conferencia "Del mito del número a la provocación del saber", de Armando Zambrano, pág. 148, dice: el III Encuentro Nacional y II Foro Internacional... Debe decir: el II Encuentro Nacional y I Foro Internacional.
- En el artículo "Formas de participación en la evaluación", escrito por las profesoras Maria Electa Torres y Carmen Minerva Torres, del Núcleo "Rafael Rangel" de la Universidad de Los Andes, se omitió el código identificatorio Nº NURR-H-247-03-04-B, requerido por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico, CDCHT, de la Univerisdad de Los Andes.