

# ***LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO EN EL ESTADO SUCRE. FACTORES LIMITANTES***

***Guillermina Ramírez\****

## **Resumen**

*La propuesta de descentralización del país como una oportunidad para la democracia y para descongestionar el nivel central del Estado, generó expectativas a nivel de las entidades federales que a casi tres décadas, escasamente han podido concretarse. Las mismas, no parecen haber estado acompañadas por un proceso de maduración donde se definiera el por qué y para qué descentralizar.*

*Por su parte, el nivel central, a juzgar por sus acciones, tampoco ha promovido y orientado*

*el proceso, más allá de lo declarativo. Al extremo de que en la actualidad el proceso luce debilitado y estancado.*

*El texto tiene por objetivo exponer el proceso de descentralización del servicio educativo en el Estado Sucre y determinar factores de carácter jurídicos, políticos, institucionales y económicos que intervienen en la dinámica del mismo.*

***Palabras clave:*** *Descentralización, educación, factores limitantes, Estado Sucre.*

---

Recibido: 05-10-98 • Aceptado: 26-11-98

\* Socióloga. Departamento de Sociología. Escuela de Ciencias Sociales. Núcleo de Sucre. Universidad de Carabobo.

## The Decentralization of Education in the State of Sucre. Limiting Factors

### Abstract

*Expecting to further the endeavor of comparative studies relative to the decentralizing process of education throughout the federal jurisdictions, the article is aimed at determining the progress and factors limiting such development, taking the State of Sucre as a reference. The research addresses political, juridical, institutional, and economic factors, anticipating process*

*likely to become stagnant due mainly to financial and economic hurdles. In its stead, a compelling turnabout of the process in being contemplated in pursuit of more concrete objectives and less cumbersome procedures to secure its feasibility.*

**Key words:** *Decentralization, education, hurdle factors, State of Sucre.*

A casi una década de presentarse al país la propuesta de descentralización como una oportunidad para la democracia (COPRE 1989), parece haber más aceptación a nivel nacional en asumir a la descentralización del servicio educativo como una vía o estrategia para contrarrestar efectos negativos de la centralización y mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, lo incipiente del proceso no permite todavía confirmar tal presunción. Al no ser la descentralización la única alternativa y ante los escasos resultados, da la sensación, de que o nunca la dirigencia oficial ha estado convencida, más allá de lo declarativo o del discurso, de que la descentralización es una necesidad o que el proceso está estancado ante las múltiples indefiniciones, vacíos jurídicos, errores de concepción e imprevisiones que actúan como limitantes u obstáculos al mismo.

Pareciera que un excesivo optimismo en la descentralización y sus bondades, así como el haber creído que sería un proceso fácil y a corto o mediano plazo, ha constituido una equivocación, cobrando relevancia la teoría que considera la centralización/descentralización como un continuum. Ya que no se puede hablar de la existencia de modelos puros sino de combinaciones variables y grados y tipos de formas posibles. De hecho, se considera que en la estructuración de los sistemas educativos existen fuerzas o tensiones que hacen que el proceso tienda hacia un extremo o hacia otro. (Novick, citado por Ramos, 1998)

A la luz de lo que ha sido el proceso, se puede decir que las expectativas generadas, sobre todo a nivel de las entidades federales, no estuvieron acompañadas por un necesario proceso de preparación, donde se definiera o clarificara el

porqué y para qué descentralizar; así como la delimitación de los objetivos de la educación y las estrategias para lograrlos, tanto a nivel nacional como regional. Tal situación llevó a algunas gobernaciones del país, de forma apresurada, a solicitar la transferencia del servicio educativo sin caracterizar la problemática regional, ni evaluar las condiciones para asumirla. Circunstancia que hoy en día parece actuar como obstáculo a la descentralización, conjuntamente con otros factores no precisamente imputables a las entidades federales, sino más bien producto de indefiniciones, descoordinación, falta de direccionalidad e información por parte del nivel central.

Sin pretender la evaluación exhaustiva de un proceso que pocos resultados concretos ha arrojado, ya que todavía se encuentra en la fase de transferencia de competencias a los estados, el presente trabajo tiene como propósito: determinar los factores que en la dinámica de tal proceso han intervenido y contribuir a clarificar los que lo inviabilizan, tomando como referencia al Estado Sucre.

### ***El caso del Estado Sucre***

A poco tiempo de haberse aprobado las leyes de Elección Directa y Remoción de Gobernadores y Alcaldes y Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD), y abrirse con ello el camino a la descentralización, la gobernación del Estado Sucre, bajo la conducción del gobernador Eduardo Morales Gil, designa, en el mes de agosto de 1991, la Comisión de Educación responsable del proceso de descentralización del sector educativo en el Estado Sucre. A dos meses de su designación la Comisión presentaba, ante la Asamblea Legislativa, el Proyecto Educativo del Estado Sucre, a fin de obtener su opinión favorable y tramitar ante el Ejecutivo Nacional la transferencia del servicio en cuestión. A pesar de la opinión favorable, no se llega a solicitar la transferencia.

Dos años habrían de transcurrir para retomar formalmente el problema de la descentralización y/o transferencia del servicio educativo. Variadas fueron las causas y factores que explican la ausencia de acciones en tal sentido:

El clima electoral del momento desvió el interés de los miembros de la citada Comisión de Educación, en su mayoría representantes de partidos políticos y del propio ejecutivo regional con intereses político-partidistas, hacia los comicios electorales de diciembre del año 1992. Posteriormente, tendríamos que adi-

cionar el clima de incertidumbre y turbulencia generado por la nulidad de los resultados electorales, con el consecuente llamado a nuevas elecciones para el mes de junio de 1993.

Una vez electo el Dr. Ramón Martínez como gobernador del estado, en el mes de julio de 1993, se crea la Comisión para la Reforma Integral del Estado Sucre (COPRES), estructurándose en su seno la Comisión Operativa para la Descentralización del Servicio Educativo al Estado Sucre (CODESES), encargada de “analizar estructuras, asesorar organismos públicos dentro del área y desarrollar programas, entre ellos, el programa de transferencia del servicio educativo”. (Gobierno de Sucre, 1993).

Con esta reestructuración, queda sin efecto la comisión designada por el gobierno anterior. El documento, ya citado, presentado a la Asamblea Legislativa no se adapta a los nuevos requerimientos exigidos por el nivel central. El mismo debe ser revisado, actualizado y complementado por la gobernación.

A partir de este momento, acciones sucesivas se generan por parte del gobierno regional en respuesta a los requerimientos del nivel central, entre las cuales tenemos:

- Se suscribe, en diciembre de 1993, el acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Interiores, Ministerio de Educación y Gobernación del Estado Sucre para regular las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y Regional en la etapa previa a la transferencia. (Reglamento Parcial No.1 de la LOD).
- En enero de 1994 se conforma la Comisión Mixta (Ejecutivo Nacional y Regional) para la transferencia del servicio educativo. (Art. 2 del Reglamento Parcial No. 1 de la LOD).
- Previa conformación de la Unidad Coordinadora de Educación Regional (UCER), se celebra el convenio de colaboración por cinco (5) años, entre el Ministerio de Educación y la Gobernación del Estado Sucre para establecer los términos y condiciones para la realización y financiamiento de los proyectos de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica. En dicho convenio, la gobernación manifiesta su intención de participar en el futuro como ejecutor de los programas que se desarrollarán en el estado, como parte de los proyectos mencionados.

- En el mismo año se inicia la elaboración del Programa de Transferencia del Servicio Educativo, bajo la coordinación y asesoría de la Comisión Operativa de Educación de la COPRES.
- En 1997, se conforma la comisión Mixta (M.E.-Gobernación) para la Descentralización Educativa, además de desarrollarse otras acciones paralelas llevadas a cabo por la Dirección de Educación y la Zona Educativa en el contexto de la descentralización.

No obstante las acciones adelantadas, en la actualidad y en términos de logros concretos, no se ha podido concluir el programa de transferencia. ¿Qué implicaciones tiene tal hecho? ¿Qué razones han impedido su culminación? De las respuestas a estas interrogantes, pueden derivarse los factores que inciden en el avance del proceso y que a continuación expondremos.

### ***Factores políticos***

Una primera aproximación al análisis del proceso de descentralización educativa en Sucre da cuenta de la voluntad política que ha tenido, por lo menos la Gobernación del Estado Sucre, a través de sus instancias, para emprender el proceso. No obstante, se hace necesario revisar la voluntad política del nivel nacional para distribuir el poder político territorialmente.

Ante el proceso de descentralización, el Ministerio de Educación inicia el diseño del Proyecto de Reorganización y Descentralización del Sistema Educativo (PROREDES), con el propósito de servir como etapa de preparación para la transferencia de competencias, la cual deberá hacerse en forma progresiva y concertada. Se pretende con ello el fortalecimiento del organismo rector y mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos regionales.

Por otra parte, más allá de los enunciados del IX Plan de la Nación (1995) de profundizar la descentralización en sectores como la educación, para mejorar la prestación de servicios y el reordenamiento de la transferencia de competencias, en función de las capacidades de los gobiernos regionales y locales son pocas las acciones adelantadas. La toma de decisiones centralizadas persiste y no se observan mayores avances, ni a nivel central, ni en la zona educativa regional. El intento de presentar al país un proyecto educativo nacional descentralizado, no logra el consenso requerido.

En el mismo marco de PROREDES se contemplaba la asunción, por parte de algunos gobiernos regionales y locales, de la atención a las escuelas de su jurisdicción y de la construcción de un proyecto educativo propio. En tal sentido, el Plan Trienal del Estado Sucre (1994-1996), al considerar a la educación como sector estratégico de la reconstrucción de Sucre, para el logro de una mejor calidad de vida, asume a la descentralización como pilar. Pero más allá de proyectos y programas educativos a mediano plazo, no puede decirse que la propuesta “Hacia Una Nueva Escuela”, presentada por el ejecutivo regional, constituya realmente un instrumento de gestión, ni un proyecto educativo regional, que defina el futuro de la educación en el Estado Sucre y oriente la toma de decisiones. No se ha logrado la constitución de una autoridad única en el área y persiste la falta de coordinación entre los entes educativos.

### ***Factores jurídicos***

Si bien la LOD viabiliza jurídicamente el proceso de descentralización, la misma adolece de definiciones claras, en especial, de las funciones atribuidas a los diferentes niveles territoriales cuando existen competencias recurrentes, situación que genera trabas y conflictos entre los distintos niveles de competencias al ejercer distintas funciones en relación con una misma materia, así como al momento de precisar los procedimientos y mecanismos para la transferencia (Rachadell, 1990:13).

De hecho, tales indefiniciones inciden en el proceso, provocando retardos, marchas y contramarchas, generando confusión e inseguridad tanto a nivel nacional como regional. Fue el reconocimiento de tales deficiencias, lo que motivó decretar Reglamentos Parciales de la LOD sobre la transferencia de servicios a los estados, dirigidos a complementar las deficiencias y limitaciones ya reseñadas, y en concreto, a facilitar la concertación entre los distintos actores del proceso y reducir al mínimo las disfunciones de los servicios: la creación de comisiones mixtas, el establecimiento de programas de transferencias y la instrumentación de convenios de cogestión para la gestión conjunta de servicios.

Como puede observarse, la gobernación del Estado Sucre ha dado cumplimiento a lo especificado en los reglamentos operativos, excepto la culminación del programa de transferencia, y es en esta etapa donde entran en juego nuevos factores que intervienen en el proceso, no fácilmente separables por su nivel de relacionamiento. La descentralización de cada competencia supone un intenso

proceso de negociación, entre el organismo central responsable y la entidad regional solicitante, de acuerdo con la normativa vigente en el país. Por consiguiente, los resultados reales dependerán en cada caso de esa negociación, y con ello reflejarán el poder relativo de las partes, sus intereses y necesidades entre otros aspectos (Barrios y Gender, 1994:41).

### ***Factores institucionales***

Los factores institucionales son aquellos referidos a los mecanismos de vinculación entre los niveles de gobierno, otros sectores y la adecuación de organizaciones para la gestión de competencias y servicios. En el caso que nos ocupa, son básicamente, el Ministerio de Relaciones Interiores, el Senado y el Ministerio de Educación las instancias del nivel central. A nivel regional, la Dirección de Educación y la Zona Educativa. Sin desconocer la importancia de las instancias municipales y los planteles, en un primer momento se acuerda que el estado es la instancia regional más idónea, para asumir las competencias y funciones educativas que deben descentralizarse (COPRE, 1990).

El programa de transferencia de servicios (competencias concurrentes), exigido por el Ministerio de Relaciones Interiores como paso previo a su presentación en el Senado, exige el siguiente contenido: Exposición de motivos, diagnóstico del sistema educativo que revele su problemática concreta, objetivos, metas a cumplir (corto, mediano y largo plazo), plan operativo estratégico, estructura organizativa y funciones, definición de competencias (ejecutivo nacional y regional), cronograma de transferencias y normas que definan la supervisión, evaluación y control del servicio.

La expresión de factores puntuales de carácter institucional, pueden deducirse de los requerimientos o aspectos que debe incluir dicho programa. Basta revisar su contenido, para inferir la cantidad de tareas y recursos tanto humanos, técnicos y financieros que involucra el cumplimiento de tales requerimientos.

Para la realización del diagnóstico, se hace imprescindible el manejo de registros estadísticos para determinar, entre otros, aspectos relativos a la oferta y demanda del servicio tales como: nivel y dependencia de los planteles, personal, nivel de capacitación del personal, edificaciones, matrícula estudiantil, deserción, rendimiento escolar, así como lo relativo al costo educativo y su distribución.

A su vez, para la recolección de la información requerida, dos entes educativos regionales cobran especial relevancia: la Dirección de Educación del Estado y la Zona Educativa del Ministerio de Educación ya que, el servicio educativo en el Estado Sucre en un 96 % lo proporciona el sector oficial y de este porcentaje, el 47 % de los planteles son administrados por el nivel nacional y el 30,2 % por el nivel regional, sin incluir los autónomos y combinados. Llama la atención la ausencia de los municipios en esta distribución. (Coordinación de Estadísticas Zona Educativa-Sucre)

Para el año 1994, ambas dependencias educativas presentaban fuertes debilidades en cuanto a capacidad para recabar información oportuna y confiable. Estadísticas incompletas, desactualizadas y procesadas en forma manual, constituyen la norma para ese momento. Ante tal situación, la Dirección de Educación toma la iniciativa de instalar un sistema de información para la toma de decisiones, reducir la incertidumbre y procesar en forma rápida, global y oportuna la información. Sin embargo, la Zona Educativa, con mayor injerencia en el servicio educativo, adolecía de la más mínima infraestructura para generar información académica y administrativa. Sin dejar de considerar, que el levantamiento de la información relativa a edificaciones escolares y dotación (tenencia e infraestructura física), así como la relativa a nómina de personal, ambas indispensables para el inventario de bienes, requiere ser contratado por adolecer de la capacidad para realizarlos.

Obviamente, nos encontramos con una Zona Educativa con graves problemas de funcionamiento y escasa modernización, aunados a otros de naturaleza gerencial y a una descordinación entre los entes educativos, acentuada por conflictos de competencia e intereses. A lo anterior, debe agregarse la debilidad presentada por otras instancias de la gobernación, que indirectamente intervienen en la toma de decisiones.

Debe recordarse, que no obstante el crecimiento y diversificación de las estructuras organizativas de las gobernaciones, las mismas no han estado acompañadas o complementadas con el establecimiento de adecuados sistemas de planificación y presupuesto, personal, compras, suministro, informática, contraloría y consultoría jurídica y sistemas de seguimiento y control de gestión, indispensables para lograr la eficiencia y efectividad necesaria. De tal modo, que la reestructuración exigida, implica modificar el carácter asistencialista y político-partidista de las gobernaciones, aumentar su capacidad de respuesta, definir objetivos y metas, fortalecer su sistema decisional, integrar y darle coherencia a

su estructura, actualizar la legislación estatal, regular los procedimientos administrativos, etc. (Mascareño, 1990) .

Por su parte, el plan operativo estratégico que incluye el establecimiento de programas o modalidades del servicio a transferir, recursos financieros y humanos e inventario de bienes, implica la realización de numerosas consultas para garantizar niveles de participación que viabilicen el proceso. Consideración de iniciativas, definición de criterios y prioridades y capacidad de negociación, tanto intra como entre niveles de gobierno, así como adecuar y fortalecer los entes educativos que recibirán la transferencia. Si bien podríamos considerar estos requerimientos como normales, los mismos, dan cuenta de su costo, extensión y temporalidad, poniendo en evidencia la capacidad de las instancias regionales en el reordenamiento de la transferencia de competencias.

Cabe recordar que la viabilidad de la descentralización educativa, pasa por precisar la asignación coherente y ordenada de competencias hacia las instancias intermedias, por desarrollar los mecanismos de coordinación entre los niveles educativos y las instancias de gobierno, por incrementar las capacidades de gestión de los gobiernos y la institución escolar y por la aceptación y asimilación del cambio institucional.

### ***Factores económicos***

Con la descentralización, la distribución del gasto público en educación se modificará necesariamente, en tanto se redefinen los niveles de gobierno y los organismos del sector público que lo realizan. De allí que, tanto la asignación de recursos financieros como las prioridades de su uso, tendrán que ser discutidos, lo cual en los momentos actuales, constituye el mayor obstáculo a la descentralización en virtud del impacto financiero.

Siguiendo la hipótesis de Fernando Rojas (1994), los gobiernos venezolanos se habrían motivado a seguir el rumbo de la descentralización, con el fin de extender las bases políticas de las instituciones, explicando así la primacía de la esfera política sobre la económica. Para el momento en que se promulga la Ley orgánica de descentralización, en el país no se hicieron los cálculos del posible impacto fiscal o macroeconómico de la misma. Sólo se previó, como soporte financiero para el cumplimiento de funciones y compromisos, al Situado Constitucional y Municipal. Esta circunstancia retarda el proceso, porque más allá de los in-

gresos de las gobernaciones y transferencias gubernamentales, la descentralización supone un nuevo balance de las disponibilidades de recursos en cada nivel del Estado Venezolano, ya que si las gobernaciones y municipios no poseen recursos disponibles, adicionales a los contemplados en la Ley, para realizar una gestión fiscal, no se alcanzarán los objetivos y metas de la descentralización.

Según estudios realizados para la COPRE por el PNUD, sobre desarrollo de capacidades gerenciales del Estado, en los cuales se proponen distribuciones de competencias públicas entre el gobierno central y las entidades federales, para un conjunto de áreas, entre ellas la educación, se estima que las últimas podrían administrar el 46,1 de los recursos destinados al sector educativo, lo cual incluye programas educativos compensatorios y contratación colectiva, mientras que el nivel central seguiría responsable del género de actividades de planificación estratégica, apoyo general y áreas de extensa irradiación (educación superior y universitaria, capacitación en artes y oficios, INCE, IPASME, Biblioteca Nacional) (Barrios y Gender, 1984:45-46).

Para el año 1994, un estimado de gastos a transferir al Estado Sucre por el Ministerio de Educación, por concepto de sueldos, funcionamiento, programas y rehabilitación, sin incluir los pasivos laborales, ascendía a la suma de 6.225.303 millones de bolívares (Ramírez, 1995) dado que el 47,6% de los planteles dependían del nivel central. A la fecha, la crisis económica que atraviesa el país, actúa como condicionante en el proceso, haciendo cada vez más difícil el cálculo y cancelación de dichos pasivos, situación que inviabiliza la descentralización.

Finalmente, nos hacemos eco de los señalamientos de Daniel Filmus (1998:157) al proponer: "que el resultado del proceso de descentralización en función de mejorar la calidad de los servicios educativos dependerá, entre otros, de dos factores principales: a) la lógica política que prevalezca en los procesos y b) la capacidad del estado nacional, de las jurisdicciones y de las instituciones escolares de asumir los nuevos roles que este proceso demanda". Esto nos refiere a denotar la alta incertidumbre política que atraviesa el país, agravada por la ausencia de un proyecto nacional; tales circunstancias desmotivan y atentan contra un proceso que desde un punto de vista formal, parece estancado y con escasa voluntad política para impulsarlo.

Ante este intento somero de análisis, y a manera de conclusión, pudiera pensarse que, mientras no se atiendan las deficiencias institucionales ya señaladas y se operen los cambios necesarios, no debería solicitarse la transferencia

de servicios. Más la problemática que presentan los servicios públicos y las múltiples demandas y presiones de las entidades regionales son de tal magnitud, que obligan sobre la marcha a solicitar la transferencia de los mismos, entre ellos la educación. En lo que si no queda lugar a duda, es que la magnitud de las acciones a emprender, ameritan grandes esfuerzos políticos y económicos que en momentos de crisis cobran mayor fuerza. Ante tales circunstancias pareciera que el proceso vuelve a lo que ha debido ser su inicio lógico, aprendiendo de los errores; es decir, cómo concebir la descentralización de la educación, sus objetivos y estrategias para lograrla, reorientando el proceso, desconcentrando programas y acciones hacia los niveles más bajos (municipios y planteles), estableciendo compromisos desde la base (desburocratizando los procedimientos), que puedan constituirse en los verdaderos impulsores de la descentralización.

Por último, debe señalarse que el proceso de descentralización tiende a avanzar a ritmos desiguales, dependiendo además de los factores antes señalados “de la iniciativa y del entusiasmo de las autoridades locales, y de la disposición de las autoridades del gobierno central” (Kornblith, 1997: 17). De manera que, si partimos del supuesto de que la descentralización, al contrarrestar efectos negativos de la centralización, mejora la calidad del servicio educativo, podemos prever diferencias regionales significativas. De hecho, ya el instrumento jurídico, es decir la LOD, consagra el carácter gradual, flexible y negociado del proceso, así como no predetermina lapsos ni obligaciones, para ninguna de las partes negociantes en materia de transferencia de competencias. Lo anteriormente señalado, abre posibilidades de estudio, para evaluar los avances obtenidos en cada entidad federal y bajo qué modalidad se han obtenido los mejores resultados.

## ***Bibliografía***

- BARRIOS, Armando y Luis GENDER (1994). “El gasto público en Venezuela: costo financiero de la descentralización”. **Federalismo Fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela**. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- CORDIPLAN (1995). “Un Proyecto de País”. **Documento del IX Plan de la Nación**. Caracas, Venezuela.
- FILMUS, Daniel (1998). “La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto”. **Reforma y Democracia**. Revista del CLAD No. 10 Caracas.

- GOBIERNO DE SUCRE (1993). **Decreto de Constitución de la Comisión para la reforma del Estado Sucre**, COPRES. Cumaná-Estado Sucre.
- GOBIERNO DE SUCRE (1994). **Plan Trienal 1994-1996**. Cumaná, Estado Sucre.
- KORNBLITH, Miriam (1997). "Agenda de Reformas y Crisis Sociopolíticas en Venezuela: Una Difícil Combinación". Isla de Margarita. II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.
- MASCAREÑO, Carlos (1990). "Bases para fortalecer la capacidad de gobierno de las organizaciones territoriales". **Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública**. CLAD No. 3. Caracas.
- NOVICK de Senén, Silvia. "Una nueva agenda para la descentralización educativa", citado por RAMOS, Olga (1998). "La Descentralización Educativa". **Ideas para el Debate Educativo**, Consejo Nacional de Educación. 107-131 Caracas.
- RACHADELL, Manuel (1990). "La delimitación y transferencia de competencias entre el poder nacional y los estados". IVEPLAN. Caracas.
- RAMÍREZ, Guillermina (1995). **La Descentralización del Servicio Educativo en el Estado Sucre. Una propuesta para su transferencia**. Universidad de Oriente. Postgrado en Planificación del Desarrollo Regional. Cumaná.
- RAMÍREZ, Guillermina (1996). "La descentralización. Más allá de la Voluntad Política". México, D.F. XIX Congreso Latinoamericano de Sociología. Auspiciado por ALAS. Pp 13.
- ROJAS, Fernando (1994). "El gasto público en Venezuela: costo financiero de La descentralización" en DE LA CRUZ, Rafael y BARRIOS, Armando (coordinadores). **Federalismo Fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela**. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.