

MARCO HISTORICO Y NORMATIVO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN VENEZUELA Y COLOMBIA

Raquel Alvarez de Flores*

R E S U M E N

El presente estudio aborda las diferencias y semejanzas entre dos formas de organización del Estado, tomando como referencia a Venezuela como país federal y a Colombia como país unitario. Ambos emprenden reformas descentralizadas, presionados por el contexto global marcado por la lógica neoliberal y por los actores sociales en demanda de mejores espacios de participación.

Con la introducción de importantes cambios en la Constitución y en las diversas figuras jurídicas, se busca dar respuestas a estos requerimientos, siendo el campo educativo también objeto de reformas, con la distribución de competencias en los distintos niveles de actuación pública: estatal, municipal y local.

PALABRAS CLAVES: Descentralización Administrativa, Estado Unitario, Estado Federal, Constitución, Ley, Actores, Educación.

Historic frame of the educatives changes' process in Venezuela and Colombia

ABSTRACT: *This study considers the differences and similarities between two ways of organizing the state, taking as examples references Venezuela as a federal country and Colombia as a unitary country. Both undertake changes to reform the state and decentralize it, under the pressure of the global context in which predominate the neoliberal logic and the social actors demand better spaces of participation.*

With the introduction of important changes in their constitutions and in different legal figures, these countries aim to respond to these requirements. The educational field is also the object of reforms with the distribution of competences among the diverse levels of public activity: state, municipal.

KEY WORDS: Administrative decentralization, Unitary State, Federal State, Constitution, Law, Actors, Education.

Venezuela, en su conformación como Estado-Nación fue el primer país en el mundo moderno que adoptó el modelo de Constitución Federal, similar al modelo de los Estados Unidos, surgido de la Constitución de 1787. Así lo expresa la Constitución Venezolana vigente desde 1961, en su artículo 2: «La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos consagrados en esta Constitución» (C.N. 1961).

En los sistemas federales existen diferentes espacios de actuación para lograr flexibilidad estructural en momentos de crisis, ofreciendo toda una gama de opciones para facilitar la pre-

sencia de determinados grupos en el proceso político para solucionar conflictos (Letamendía, 1997:305). El Estado Federal mantiene sus instituciones que funcionan en forma independiente de los estados miembros y éstos conservan diversos grados de autonomía e iniciativa, pero sometidos a los poderes soberanos de un gobierno y un estado federado.

Venezuela, debido a las características históricas que le tocó vivir (guerra civil, dictadura, caudillismo), prácticamente desde 1811 hasta el año 1958 con el derrocamiento del último dictador Marcos Pérez Jiménez, no pudo aplicar los verdaderos valores federales (libertad, pluralismo, democracia). Progresivamente, Venezuela

fue adquiriendo la característica de país centralizado, asumiendo el Poder Federal las competencias más importantes y quedando los Estados Miembros reducidos con competencias mínimas. Con la instauración de la democracia se tuvo que recurrir a la institucionalización de Estado centralizado para hacer frente a los diferentes tiempos vividos, y a la conformación de la unidad nacional.

Las condiciones para la concentración y centralización del poder económico encuentran su razón de ser en la explotación petrolera que le asigna al gobierno central los recursos necesarios para facilitar un proceso de diferenciación estructural y especialización funcional apoyado en la

unidad comunicacional de las diversas regiones del país, la formación del ejército nacional y la estructuración de la Hacienda Pública.

Autores como Baptista y Mommer (1987), señalan como principal característica del Estado venezolano, la de ser una economía girando en torno a las formas de apropiación y distribución de los ingresos provenientes de la renta que éste devenga por el petróleo, y no por la generación y acumulación de capital en actividades productivas internas, dirigidas a la reinversión.

El modelo rentista dio lugar a la conformación de un Estado fuertemente centralizado y concentrado. La toma de decisiones y la ejecución de acciones se basan en una autoridad central soberana, quedando los estados miembros como simples unidades administrativas inferiores.

Esta relación de suprasubordinación trajo como consecuencia que las entidades federales y los municipios fueron relegados en la satisfacción de sus necesidades, al limitar sus posibilidades de participación en la toma de decisiones e implementación de soluciones a los problemas que les afectaban directamente.

Durante el período democrático se profundizan dos aspectos que marcan el carácter centralista del Estado: uno de orden político, por cuanto la centralización y concentración del Estado se imponen como mecanismos necesarios para garantizar la sostenibilidad de la democracia, teniendo sus pilares fundamentales en la sustentación de los partidos políticos; y el segundo en el orden económico, al asumir el Estado el papel central como dueño del subsuelo y generador de la riqueza proveniente de la renta petrolera. Esta se convirtió, a su vez, en el componente más importante de la economía nacional, al instaurarse el modelo de desarrollo basado en la riqueza petrolera.

La Constitución de 1961 vigente, a pesar de que establece el sistema federal, mantiene un carácter centralista. De acuerdo a este criterio, se establecen, de manera exhaustiva, las competencias del poder nacional (Art. 136). En cuanto a estas últimas,

son más de carácter formal, de tipo organizativo y material, expresándose en el ordinal 7 del artículo 17 que es de competencia de cada estado todo lo que no corresponde, de conformidad con la Constitución, a la competencia nacional. Se observa un sentido contradictorio cuando se declara a Venezuela como un Estado Federal, pero no se ciñe al carácter doctrinario y científico del federalismo, al vulnerarse la autonomía y legitimidad de los Estados Federales.

A pesar de observarse en la Constitución una distribución vertical del poder, se dejó el intersticio por donde las ideas federalistas pudieron penetrar, sin necesidad de modificar el texto constitucional. Puede señalarse que si bien el poder central domina el mayor número de competencias, se deja lugar para el establecimiento de transferencias de éstas a los estados y municipios. Así lo expresa el art. 137, cuando señala que «El Congreso, por el voto de las dos terceras partes, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa» (C.N. 1961).

Si bien estas disposiciones invitaban a la descentralización, durante poco menos de 30 años de vigencia de la Carta Constitucional, el sistema político, económico-administrativo se hizo cada vez más centralista, cerrando el paso a los diferentes niveles de actuación pública como son el regional, el municipal y el local.

El sostenido proceso de democratización del país, acompañado de las demandas de los actores sociales y la fuerte crisis económica y política, produjeron un estímulo para demandar por la descentralización política del Estado venezolano.

Se inicia un viraje significativo en esta materia con el Decreto Nro.403, del 17 de Diciembre de 1984, para el abordaje de la reforma administrativa venezolana. En este orden, se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), la cual va a modificar los objetivos y estrategias de la reforma administrativa a partir de un proyecto de Reforma Integral

(PRIE), proponiendo como líneas maestras, entre otras, las siguientes:

- a. Las Reformas Políticas, orientadas a elevar la calidad de la representación y participación en el sistema político.
- b. La descentralización, no sólo política sino también administrativa del Estado.
- c. El fortalecimiento del Estado de Derecho, concebido como garantía real de las libertades, de manera que cada sector social pueda disponer de un horizonte confiable en sus actividades (Combellas, 1995: 157).

La COPRE, junto a la tarea anterior, ideó la presentación de fórmulas concretas a ser implementadas a corto plazo atinentes a los partidos, el sistema electoral y la descentralización política en dos aspectos: la elección directa de los gobernadores de los estados y la reforma de régimen municipal.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD, 1989), en conjunto con la elección directa de los gobernadores de estado (1988) y la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal (1989), que establece la elección directa de los alcaldes, va a dar inicio a la descentralización político-administrativa denominada por diversos autores como el Nuevo Federalismo Democrático.

Para la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, la comisión asignada por la Cámara de Diputados se valió del art. 137 de la Constitución, que hace mención a la potestad que tiene la Nación de fomentar la descentralización administrativa. Así lo expresa el artículo: «El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o Municipios determinadas materias de competencia nacional, a fin de promover la descentralización» (C.N., 1961).

El objetivo de la LOD, se sintetiza en los siguientes puntos:

- a. Desarrollar los principios constitucionales para promover la

descentralización administrativa y delimitar competencias entre el poder nacional y los Estados, facilitando la transferencia de la prestación de los servicios del poder nacional hacia éstos (Nuevas Competencias Exclusivas para los Estados y Tratamiento de las Competencias Concurrentes entre el Poder Nacional y el Estatal).

- b. Determinar las fuentes de recursos de los Estados (Situado Constitucional y demás ingresos).
- c. Coordinar los planes anuales de inversión de las entidades federales con los que realice el Ejecutivo Nacional.
- d. Determinar las funciones de los gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional.

En el ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, se transfiere progresivamente a los estados algunos servicios, entre los que figura la **Educación en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo**.

A los fines de instrumentar la Ley Orgánica de Descentralización, se dictó el Decreto Nro. 2297 de fecha 04 de Junio de 1992, que contiene el Reglamento Parcial Nro. 1 de la indicada Ley. Este Decreto contiene los procedimientos a seguir en los casos en que deba procederse a la transferencia de algún servicio.

El Reglamento prevé dos caminos para la transferencia de competencias concurrentes, entre las que se encuentra la Educación: Uno, que el proceso sea a solicitud de los gobernadores, y dos, que los ministros del área a transferir sean quienes lo soliciten. La aprobación final de la transferencia del servicio es por decisión del Senado.

Con este Reglamento se manifiesta una mejor disposición y voluntad del Ejecutivo Nacional para iniciar el proceso de transferencia de competencias y para emprender la descentralización. Esta se concreta mayormente con los Decretos Nros. 3032, de fecha 09 de Junio de 1993, por el

cual se nombra al Ministro de Estado para la Descentralización con el fin de agilizar y profundizar el proceso; y con el Decreto Nro. 3085, del 22 de Julio de 1993, para la Constitución en todos los Ministerios e Institutos Autónomos de órganos de programación, ejecución y control, con la cual se afianza el proceso de descentralización.

Este proceso se concretará aún más con el Reglamento Parcial Nro. 2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, sobre los mecanismos institucionales para la Descentralización de la Administración Pública Nacional. Al Reglamento anterior, se agrega el Reglamento Parcial Nro. 3 de fecha 12 de Agosto de 1993, que versa sobre el Consejo Territorial del Gobierno y la Organización Intergubernamental para la Descentralización.

Con fecha 19 de Agosto de 1993, se firma el Reglamento Parcial Nro. 4 de la citada Ley sobre nombramientos de Directores o Coordinadores de las Dependencias de los Ministerios y de los Institutos Autónomos de los Estados.

Como puede observarse, Venezuela viene transitando por un camino seguro hacia el proceso de descentralización donde tiene cabida la educación. Las dos leyes principales referidas a la elección directa de gobernadores y alcaldes y la Ley de Descentralización reafirman la realidad de este proceso.

Un breve balance de los cambios ocurridos a partir de estas leyes, lleva a señalar que los estados están avanzando. En algunos de ellos se han creado Comisiones Estadales para la Reforma del Estado. Algunas iniciativas están enmarcadas dentro de un Plan de Reforma, siendo la situación similar a nivel de los Estados y Municipios. Sin embargo el proceso aún avanza muy lento por lo que se percibe que se debe avanzar contando con la presencia de una mayor participación ciudadana, acompañada de mejores niveles de relación entre estados y municipios para unir voluntades en función del nuevo contexto descentralizado.

COLOMBIA

En el caso de Colombia, el proceso de descentralización tiene sus inicios con la discusión sobre centralismo-federalismo, desde la misma conformación de la república en 1831. Desde la Constitución de 1886, que rigió al país durante casi cien años, se consagraba la fórmula «centralización política y descentralización administrativa con autonomía municipal, regional y provincial». En 1886, la tendencia a formar una república unitaria, priva sobre aquella que postula tener estados

federales más o menos autónomos debido a que Colombia, al igual que muchos de los países de América Latina, optó por la construcción de la nacionalidad como prioridad.

Así, la Constitución de 1886 se inspiró esencialmente en la idea del Centralismo político como reemplazo al sistema federalista, con el fin de ejercer plena competencia hacia todo el territorio y ejercer, a su vez, funciones cuya única limitación es la frontera del país (Senen, 1994).

Una de las bases de la Constitución de 1886, la número 2, señala: *Los estados o secciones en que se divide el territorio nacional tendrán amplias facultades municipales y las demás que fueran necesarias para atender el desarrollo de sus peculiares intereses y adelantamiento interno*.

La unidad del estado continúa a través de la organización del estado nacional y el fortalecimiento del poder ejecutivo, que se concretará con la reforma administrativa de 1968. Esta reforma es de carácter centralista, ya que su principal objetivo es la organización de la rama ejecutiva nacional; así se desprende del Ordinal 10, art. 76: «*corresponde al Congreso expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales*».

Se norma de esta manera los «Institutos descentralizados», adscribiéndose cada uno de ellos a un ministerio que ejerce el control de tutela (Sarmiento, 1994: 231).

En 1976, debido a la presión ejercida por las regiones desde 1968, se inicia en Colombia un proceso

para la reforma de la Constitución, mediante la organización de una Asamblea Constituyente inspirada en la participación y democracia de las relaciones y el fortalecimiento del municipio.

Con la reforma municipal de 1986, donde se ordena la elección popular de los alcaldes, se abrió la posibilidad de realizar consultas municipales a la población sobre temas de interés colectivo. Se reglamentaron igualmente algunos canales de participación ciudadana y comunitaria: las Juntas administrativas locales, la representación de usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales de servicios públicos, los comités de participación comunitaria de desarrollo rural, los comités de desarrollo de los servicios públicos, entre otros.

Con la Constitución Política de 1991, se considera oportuno acentuar la descentralización, para lo cual se reafirma dicho principio en el artículo 1: «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus autoridades territoriales, democrática, participativa y pluralista» (C.N., 1991).

El carácter unitario le viene dado por la existencia de un único centro de poder que adopta todas las decisiones políticas y determina el monopolio de la creación de normas jurídicas, aplicables sobre todo el territorio y a todas las unidades, a diferencia del Estado Federal, donde sus instituciones funcionan en forma independiente de los estados miembros y estos últimos conservan diversos grados de autonomía e iniciativa, pudiendo ser los estados federados heterogéneos en su composición social y cultural, conformación territorial y configuración económica (Senen, 1994:6).

El carácter unitario o federal del Estado necesariamente no define una orientación centralista o descentralizada. Es el caso de Venezuela, que siendo un Estado Federal, no lo es ciertamente en el sentido estricto doctrinario y científico del federalismo. De igual modo, Colombia, a pesar de ser un estado unitario

El carácter unitario o federal del Estado necesariamente no define una orientación centralista o descentralizada. Es el caso de Venezuela, que siendo un Estado Federal, no lo es ciertamente en el sentido estricto doctrinario y científico del federalismo.

por razones técnico-funcionales, deja espacio a la descentralización administrativa, organizada sobre unidades territoriales más pequeñas. Colombia mantiene la unidad estatal, pero entidades territoriales como los municipios se descentralizan con alto grado de autonomía.

Con la expedición de la Constitución política de 1991, se fortaleció la participación democrática de los administrados tanto a nivel nacional como departamental y distrital. Los artículos 103 al 106 de la referida Constitución, son un claro ejemplo de estas nuevas formas democráticas en donde se instituyó categóricamente: «son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plesbicio, el referendo y la revocatoria de mandato» (Véase la Constitución colombiana 1991)».

En el artículo 105 se reafirma la facultad de los gobernadores y alcaldes, según el caso, de realizar consultas populares para dirimir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio; y el art. 106 autoriza a los habitantes de las entidades territoriales para presentar proyectos sobre asuntos que sean de competencia de las respectivas corporaciones públicas.

La norma constitucional eleva la región a la categoría de entidad territorial con carácter administrativo con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Se hace énfasis en el carácter administrativo de la región y

no político, compaginando con el contexto de la Carta Magna, en su definición de República Unitaria, la cual sustenta que la autonomía regional en ningún caso puede contradecir la Unidad Nacional.

Siendo que las regiones creadas por los Estados Unitarios no responden a la lógica del reparto vertical como en los Estados Federales, sino que son niveles territoriales de administración carente de poder político, la mayor cercanía al unitarismo o al federalismo depende del grado de autonomía, el grado de descentralización y, sobre todo, de competencias para legislar que tengan las unidades subnacionales.

En este orden, la Asamblea Nacional Constituyente Colombiana aprobó la forma de Estado Unitario, pero con descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

Las entidades territoriales quedaron definidas en siete (7), distribuidas de la siguiente forma: una entidad de carácter no territorial básica, la Nación; tres entidades territoriales básicas y compatibles, porque se autocomprenden: departamentos; y en el nivel local, municipios y distritos; una entidad territorial independiente sui géneris, no fusionada con las anteriores: los territorios indígenas; y dos entidades territoriales nuevas: 10 provincias y regiones.

Para efectos de la descentralización, la nueva Constitución tuvo en cuenta las competencias y los recursos financieros, asignándole al municipio prioridad funcional, al mismo tiempo que le erige como eje de la actividad estatal y se establece una coordinación con los niveles superiores. En cuanto a los recursos, se establece un conjunto de mecanismos financieros que permitirán fortalecer los recursos de las entidades territoriales.

Como puede observarse, tanto Colombia como Venezuela, al igual que la mayoría de los países de América Latina, están dando pasos hacia procesos de transición de forma descentralizada, presionados por una parte por la lógica de inspiración neoliberal que obliga a la adecuación de políticas nacionales, siguiendo las

recomendaciones de los organismos financieros internacionales y, por la otra, debido a las presiones y demandas de los distintos sectores sociales hacia la búsqueda de transparencia, democracia y equidad para la formulación y ejecución de políticas públicas.

En este contexto, la descentralización educativa en particular cobra fuerza con significación diferente. Los países unitarios o federales adoptan el tipo de competencias (exclusivas, competitivas, delegadas, etc.) a que haya lugar, lo que conlleva limitaciones que refuerzan el tipo de Estado o que por el contrario contribuyen a transformar las relaciones entre el poder central-local en beneficio de las localidades.

En este particular, Colombia, siendo un país unitario, ha seleccionado al municipio para ejercer funciones descentralizadas. Ya para fines de los '80, con la reforma municipal, estableció la elección popular de alcaldes, aumentó los recursos disponibles a los municipios y otorgó responsabilidades a las municipalidades (Velásquez, 1991).

El tema de la participación fue reconocido por la Constitución de 1991; posteriormente se traspasaron los servicios de salud y educación.

La descentralización alcanzó la gestión educativa en todos sus niveles, incluyendo la negociación del salario docente, en busca de una mayor racionalidad económica y de equidad en el pago de los docentes, cuya remuneración dependía no de las calificaciones y del trabajo de éstos, sino de su vinculación con el nivel nacional, departamental o municipal (Senen, 1994).

La fundamentación explícita de la descentralización educativa en Colombia coloca el énfasis en la necesidad de responder a la diversidad regional y aprovechar la capacidad e iniciativa en cada territorio, a la par que pretende corregir la inequidad por regiones y grupos sociales, asignando los recursos financieros como medio para mejorar la equidad del gasto público.

En consecuencia, entre 1986 y 1989 se descentraliza en el nivel mu-

nicipal la responsabilidad sobre la infraestructura y se desconcentra la administración de personal.

La Ley 12 de 1986 entrega la responsabilidad de la infraestructura educativa cediéndoles recursos del IVA, y en 1989, la ley 29 desconcentra la administración de personal al nivel municipal. (Ministerio de Educación Nacional. 1996).

En mandato de la Constitución se desarrolló la Ley 60, de agosto de 1993, que establece, por un todo, competencias y funciones del estado en los sectores de educación y salud para cada uno de los tres niveles de gobierno. De otro lado, distribuye el situado fiscal a los departamentos y distritos.

En 1994 se expide la Ley 115, que define un esquema del sistema educativo en el que la institución educativa es la unidad de gestión de la organización y es autónoma en aspectos curriculares. Finalmente, la Ley 188 de 1995 aprueba el plan nacional plurianual de inversiones, que da una garantía de metas y recursos financieros al sector educativo para el período 1995-1998.

A MANERA DE CONCLUSIÓN:

Los estados-nación, sean unitarios o federales, sometidos a las presiones de un contexto global, con reestructuración de la economía mundial en un marco político-económico caracterizado por la instauración del sistema democrático, han iniciado procesos de descentralización promulgando nuevas leyes, o produciendo cambios importantes en sus legislaciones.

Con esta vía se aspira garantizar la gobernabilidad, solucionar el problema de la burocratización e ineficiencia de las instituciones centralizadas y ampliar la participación ciudadana, como respuesta a las tensiones y conflictos sociales, surgidos por la incapacidad de lograr fórmulas para satisfacer las demandas de la sociedad.

Como se ha expuesto, tanto Colombia como Venezuela, aunque tienen sistemas diferentes, desarrollan estilos de gestión descentralizadas similares en el marco del régimen de-

ocrático, con introducción de importantes reformas a nivel de la constitución, leyes, decretos, resoluciones, estableciendo políticas en materia de descentralización extendida al campo educativo en la búsqueda de un escenario de consensos en torno a una educación de calidad y con mayor equidad.

BIBLIOGRAFÍA

- MINC, Alain. La nueva Edad Media. Gallimard. Madrid. 1993.
- BAPTISTA A. y MOMMER B. (1987). *El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano*. IESA, Caracas.
- COMBELLAS, RICARDO (1995). *Venezuela en la Encrucijada. Retos de la Era Pospopulista*. Panapo, Caracas, p. 157.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA (1980). El Cid, editor. Caracas.
- COPRE (1990). «La Descentralización. Una oportunidad para la Democracia». Vol.4, Caracas.
- LETAMENDIA, FRANCISCO (1997). *Juego de Espejos*. Trotta, España, p.305.
- GACETA OFICIAL No. 4086. «Ley de Reforma Parcial sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado». Número Extraordinario, 14 de Abril de 1989, Eduven, Caracas.
- LEY ORGANICA DE DESCENTRALIZACION, DELIMITACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PUBLICO. Eduven, Caracas.
- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL (1996). Serie «Documentos Especiales». Santafé de Bogotá.
- SARMIENTO, GUSTAVO (1994). *Descentralización Administrativa*. Ediciones Librería Profesional, Santafé de Bogotá, p. 231.
- SENE, G. SILVIA (1994). «La Descentralización Educativa y el Orden Político: Países Unitarios y Federales». En *Boletín UNESCO/OREALC*, Santiago de Chile, pp. 80-70.
- VELASQUEZ, FABIO (1991). «Los Horizontes de la Descentralización en Colombia». En *Revista Foro* Nro. 29, Santafé de Bogotá.

*** Magister en Ciencia Política.
Directora- Investigadora del
Centro de Estudios de Fronteras
e Integración (CEFI).
Universidad de los Andes, San
Cristóbal-Venezuela.
Este trabajo corresponde a un
reporte de investigación
titulado «Estudio Comparado
del Proceso de
Descentralización Educativa
entre Venezuela y Colombia»
registrado bajo el Código
NUTA-H-83-95-04-B del
C.D.C.H.T.**