

UNA POLÍTICA EDUCATIVA MUNICIPAL EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN VENEZUELA: CASO CIUDAD GUAYANA EN EL PERÍODO 1990-1995

A MUNICIPAL EDUCATIONAL POLICY IN THE FRAMEWORK OF TERRITORIAL DECENTRALIZATION IN VENEZUELA: THE GUAYANA CITY CASE IN THE PERIOD 1990-1995

ALBA SCOTTO

UNIVERSIDAD LATINA DE PANAMÁ, PANAMÁ
albascotto@ulatina.edu.pa, albascotto@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3584-6893>

Fecha de recepción: 29 enero 2020

Fecha de aceptación: 6 julio 2020

“En Guayana duerme el porvenir de Venezuela”

Mario Briceño Iragorry (presidente del Estado Bolívar 1943-1945).

RESUMEN

En el artículo se analiza la gestión educativa de la Alcaldía del Municipio Autónomo Caroní, Ciudad Guayana, en el período 1990-1995, en el marco del proceso de reforma del Estado venezolano a finales del siglo XX que incluye la descentralización territorial y se expresa en la primera elección directa de gobernadores y alcaldes en diciembre de 1989. La investigación es de tipo documental y se utilizó la técnica de análisis de contenido. Es un estudio de caso que reviste una importancia histórica, al abordar una experiencia de gestión municipal, liderada por un partido de izquierda que rompe con el bipartidismo, cuestiona el centralismo gubernamental y abogaba por la profundización de la democracia con la participación de la ciudadanía. Dentro de los resultados se identifican las diferentes fases del diseño e implementación de una política pública que se orientó a la profesionalización de la docencia, al mejoramiento de la infraestructura, y al fortalecimiento de las comunidades educativas en las 17 escuelas municipales existentes. El estudio contribuye a la identificación de elementos clave para el desarrollo de políticas públicas desde el nivel local, orientadas a la transformación educativa con democracia e inclusión.

PALABRAS CLAVE: política pública educativa, gestión municipal, descentralización, Ciudad Guayana.

ABSTRACT

The article analyzes the educational management of the Mayor of the Autonomous Municipality Caroní, Ciudad Guayana, in the period 1990-1995, within the framework of the process of reform of the Venezuelan State at the end of the 20th century, which includes territorial decentralization and expressed in the first direct election of governors and mayors in December 1989. The research is of a documentary type and the content analysis technique was used. This is a case study that is of historical importance, when addressing an experience of municipal management, led by a left-wing

party that breaks with bipartisanship, questions government centralism and advocates the deepening of democracy with the participation of the citizens. Among the results, the different phases of the design and implementation of a public policy that aimed at the professionalization of teaching, the improvement of infrastructure, and the strengthening of educational communities in the 17 existing municipal schools. The study contributes to the identification of key elements for the development of public policies from the local level, aimed at educational transformation with democracy and inclusion.

KEYWORDS: educational public policy, municipal management, decentralization, Guayana City.

1. INTRODUCCIÓN

En la década de los 80 se pone de manifiesto en Venezuela la necesidad de reformar el Estado para dar respuesta a las demandas de participación y bienestar de la sociedad; la crisis política-institucional del país exigía un proceso de desconcentración y descentralización. En 1986 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) y en 1989 se escoge por primera vez a gobernadores y alcaldes de manera directa. En el Estado Bolívar los candidatos del partido La Causa Radical, movimiento de izquierda considerado innovador, ganan la Gobernación del Estado y la Alcaldía del Municipio Autónomo Caroní (Almacaroní) (López Maya, 2009; Sucre Heredia, 1995). Ciudad Guayana, su capital, es la quinta ciudad más poblada de Venezuela; fue creada bajo un concepto de polo de desarrollo de la región que genera el 70% de la electricidad del país, y es sede de importantes empresas básicas mineras.

La investigación tuvo como propósito analizar la política educativa impulsada por la Alcaldía del Municipio Autónomo Caroní en el período 1990-1995 en el marco del proceso de descentralización en Venezuela en la década de 1990. Para ello es necesario comprender el contexto histórico que impulsa el cambio político en el país hacia el fortalecimiento de las regiones y los municipios, y aplicar las fases que conllevan el diseño e implementación de una política pública a los cursos de acción llevados a cabo por la autoridad local.

Desde el punto de vista metodológico el estudio es descriptivo, con un diseño documental. Los datos fueron recabados de diferentes fuentes impresas y digitales, entre ellos informes de la COPRE, las Memoria y Cuenta de la Gestión Municipal, investigaciones previas, artículos de prensa, así como leyes y reglamentos vigentes en el período. Se complementó la información con 3 entrevistas a personas vinculadas al proceso que se examina. Se utilizó la técnica de análisis de contenido para identificar y examinar los elementos centrales de la investigación en los textos recopilados.

Se trata de un estudio de caso, en el cual se sistematiza y analiza la gestión educativa del primer gobierno local electo por voluntad popular en el Municipio Caroní, en el marco del proyecto político de un partido emergente que fracturó el bipartidismo existente en el país para ese entonces, cuestionó la centralización y abogó por la profundización de la democracia con la participación directa de los ciudadanos y sectores de la población tradicionalmente excluidos. Uno de los programas que mayor interés suscitó a nivel nacional e internacional fue la formulación participativa del presupuesto

anual y la correspondiente rendición de cuentas en asambleas de ciudadanos, la cual constituyó en su momento una experiencia inédita en Venezuela.

Las políticas públicas constituyen las respuestas que los gobiernos dan a las demandas de la sociedad y se expresan en normas, instituciones, bienes y servicios. En el análisis se consideran las diferentes fases para la formación e implementación de una política pública. Para Graffe y Ramírez (2013), basados en Roth (2007), Méndez (1993), Álvarez (1994), Salamanca (1994), Bardach (2000) y Kelly (2006), dichas fases son: identificación del problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación.

Inicia el artículo con la descripción del proceso de Reforma del Estado en Venezuela a finales del siglo XX con particular mención de la propuesta de descentralización educativa. Seguidamente, se realiza una caracterización de Ciudad Guayana y se abordan las bases políticas de la gestión municipal seleccionada, dirigida a profundizar y ampliar la democracia, para mejorar la calidad de vida de la población y promover el desarrollo local. Se examinan las acciones ejecutadas en materia educativa considerando para su análisis, el proceso de desarrollo de una política pública, en la cual se destacan tres líneas de acción: profesionalización de la docencia, mejoramiento de la infraestructura escolar y fortalecimiento de comunidades educativas. Para finalizar, se exponen las conclusiones en las cuales se destacan aspectos claves de la experiencia.

2. LA REFORMA DEL ESTADO EN VENEZUELA Y LA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA A FINALES DEL SIGLO XX

En la historia política de Venezuela desde el siglo XIX se observa la tensión entre las aspiraciones federales y el ejercicio del poder en un gobierno central. Si bien la Constitución de la República de Venezuela elaborada en 1961 declaraba en el artículo 2 su carácter federal, el sistema político que se estableció luego del derrocamiento de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1958, siguió siendo centralista, los gobernadores de los Estados eran nombrados por el presidente, y no existía la figura del Alcalde. (Rachadel, 2006).

Para promover la modernización del Estado hacia la democracia y la eficiencia, de acuerdo a los postulados de la Constitución, se crea en el año 1986 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), con participación de más de 30 personas, en su mayoría analistas, investigadores y planificadores independientes y algunos representantes de los dos partidos políticos que tradicionalmente habían gobernado.

A nivel nacional, la COPRE (1988) propuso un plan para el cambio político a través de la descentralización territorial, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la profesionalización de la administración pública y el nuevo papel del Estado en la formulación de las Políticas Públicas desde las diferentes áreas de servicio, entre ellas la Educación. La elección directa de gobernadores y alcaldes fue una de las estrategias sugeridas en el plan de acción inmediata orientado a la descentralización territorial, pero fue pospuesta en su momento por el partido de gobierno.

La descentralización fue para muchos analistas la esencia de la propuesta de la COPRE y se diferencia de la desconcentración en la delegación real de poder. La desconcentración supone la “creación de instancias regionales que actúan en nombre y bajo la supervisión del poder central” (Barrios, González, González y Ripa, 1994, p. 2). La descentralización por su parte está asociada al concepto de devolución; es la “creación o fortalecimiento de gobiernos subnacionales, fuera del control del gobierno central, a los que se responsabiliza en lo sucesivo de la prestación de servicios y se autoriza a procurarse los fondos necesarios para ello” (Navarro, citado por Barrios et. al., 1994, p. 2).

Por otra parte, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), responsable de formular los Planes de Desarrollo Nacionales, elabora en el mismo período, el VIII Plan de la Nación 1990-1994, también llamado El Gran Viraje. En él se pone de manifiesto el agotamiento del modelo de desarrollo sustitutivo y se plantean 6 estrategias que definen un nuevo rumbo del país hacia un modelo competitivo. Una de las estrategias era El Cambio Institucional hacia la descentralización política y el fortalecimiento de la sociedad civil. Se reconocía que el excesivo centralismo del poder político había reducido la representatividad de la democracia (CORDIPLAN, 1990).

A pesar de lo anteriormente señalado, las autoridades gubernamentales poco impulsaron la participación social. Y la crisis política, social y económica que atravesaba el país se hizo evidente el 27 de febrero de 1989 con el fenómeno llamado el “Caracazo”, caracterizado por protestas espontáneas y disturbios que se suscitaron en la capital y en otras ciudades del interior, luego del anuncio del paquete de medidas económicas de corte neoliberal por parte del gobierno nacional, recién electo en diciembre de 1988. La imposibilidad del gobierno de controlar las manifestaciones del descontento de la población, llevó a la suspensión temporal de garantías constitucionales, entre ellas, la protección de la vida privada e inviolabilidad del domicilio.

La presión política ejercida por la sociedad civil aceleró el cambio y el Congreso Nacional aprueba tres leyes para fortalecer a los gobiernos regionales y municipales. Una de ellas es La Ley de Reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 (LORM, 1989) mediante la cual se crea la figura del Alcalde, como máxima autoridad ejecutiva del municipio, electo de forma directa mediante el voto de los ciudadanos. También se aprueban la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores (1989) y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias (1989).

La descentralización educativa fue incluida en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias (1989). En ella se plantea la delegación progresiva a los gobiernos regionales y locales de las responsabilidades inherentes a los diferentes niveles y modalidades de la educación, la formación de docentes y recursos humanos, capacitación, perfeccionamiento profesional, investigación científica y la preservación de la tradición cultural de comunidades indígenas (Bello, 2004).

En particular, la reforma educativa sugerida por la COPRE, destacaba el papel de la educación en el desarrollo integral del país a partir de la atención de 3 áreas críticas: la

calidad de los aprendizajes, la revalorización de la función docente y “la racionalización de la gestión del sistema escolar, para lo cual se examina la viabilidad de compartir la responsabilidad educativa con los estados y municipios” (COPRE, 1990, p.8)

La propuesta de descentralización de la educación, conduciría a largo plazo a la municipalización del proceso educativo, cuyos requisitos eran el fortalecimiento de las capacidades gerenciales de escuelas y gobiernos locales, el diseño institucional para movilizar recursos y evaluar la gestión, y un compromiso político de alto nivel con la descentralización. El nivel nacional sería la instancia reguladora del sistema educativo, el nivel regional llevaría la coordinación de los planteles y cada plantel se constituiría en una unidad operativa autónoma que define y ejecuta su proyecto educativo, y maneja su personal y sus recursos financieros. (Barrios et. al., 1994). La reforma educativa se realizaría en tres etapas progresivas: modernización o reforma del ME, desconcentración y descentralización (Gamus, 1999). “El Ministerio de Educación le transferiría a los Estados, a solicitud de estos mismos, la administración de las instituciones escolares, y a su vez la porción del presupuesto del Ministerio de Educación correspondiente a la administración de tales instituciones” (Bruni Celli, 2001, p 10).

3. EL PROYECTO DE PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y SU EXPRESIÓN EN CIUDAD GUAYANA

Antes de estudiar el cambio político que se genera en Ciudad Guayana a partir de la década de los 90 es preciso presentar una breve caracterización de la ciudad y su importancia para el país. Asentada en la confluencia de los ríos Orinoco y Caroní, fue fundada oficialmente en 1961 como polo de desarrollo al sur del Orinoco, sobre la base del aprovechamiento del potencial hidroeléctrico del río Caroní y la riqueza mineral de la región. Con anterioridad, la ciudad había sido fundada con diferentes nombres y en diferentes fechas y lugares, pero había sido atacada por piratas en busca del famoso Dorado. Antes de su última fundación, existían algunos asentamientos, siendo el más importante San Félix, desde principios del siglo XVIII, seguido de Puerto Ordaz creado en 1952.

Ciudad Guayana es la ciudad de mayor población e importancia económica del Estado Bolívar y del sur del país. Fue concebida como urbe planificada e industrial, tarea asignada a la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), y en cuyo diseño participaron el Instituto Tecnológico de Massachussets y la Universidad de Harvard. Constituyó en la década del 60, una de las ciudades de más rápido crecimiento de América Latina. Según datos de los Censos de Población y Vivienda, citados por Hernández Cumana (1993) su población pasó de 29.497 habitantes en el año 1961, a 143.540 en 1971; a 314.497 en 1981, y en 1991 se ubicó en 453,047; con lo cual presenta una tasa de crecimiento geométrico interanual de 9.2 considerando los censos de 1961 y 1991.

Sin embargo, el propósito de una ciudad moderna se llevó a cabo fundamentalmente en el sector de Puerto Ordaz, donde se asentaron las empresas básicas, y el cual se consolidó con migrantes nacionales e internacionales. A la población del sector de San Félix que también crecía aceleradamente, no se le brindó la misma calidad en la atención de

los servicios básicos, vivienda, transporte, vialidad, infraestructura y equipamiento, lo que originó áreas urbanas y rurales en condiciones de pobreza o de exclusión.

A finales de la década de los 80, la principal actividad económica de la región era la extracción y procesamiento de hierro y aluminio y la elaboración de acero, además de la construcción y operación de represas hidroeléctricas. La dinámica de la ciudad estaba influida por las relaciones laborales en las empresas básicas, y los sindicatos de trabajadores eran actores sociales con bastante poder. Por lo general, estaban alineados con alguno de los dos principales partidos políticos que habían gobernado, representantes de las corrientes socialdemócratas y demócrata cristiana.

En diciembre de 1989 se realizan las primeras elecciones de Gobernadores y Alcaldes. En el Estado Bolívar obtienen la mayoría de los votos los candidatos del partido Causa Radical a la Gobernación y a la Alcaldía del Municipio Caroní (Ciudad Guayana), lo cual significó, además de la ruptura de la alternancia en el poder del bipartidismo AD-COPEI, la oportunidad de poner en marcha el proyecto político que proponía el partido desde el año 1984.

Dicho partido se gestó en el seno del movimiento matancero en la década del 70, el cual debe su nombre a la zona industrial Matanzas donde se localizan las empresas básicas de Guayana, y se articuló a partir de la lucha de los trabajadores de la empresa siderúrgica por mejores condiciones laborales y de calidad de vida. El ex -alcalde recuerda el permanente diálogo con Alfredo Maneiro y demás militantes acerca de la importancia de constituir una propuesta de vanguardia para incidir en la gobernabilidad del país. “En las elecciones presidenciales de 1988 la consigna de la candidatura de Andrés [Velásquez, quien había sido presidente del sindicato de la siderúrgica] fue: Los trabajadores queremos gobernar; los partidos habían gobernado en nombre del pueblo, pero sin que éste fuese participe” (Scotto, entrevista, 2018). Tomar el poder por la vía del voto permitiría profundizar la democracia para la gente y con la gente. (Harnecker, 1994; Sucre Heredia, 1995). Conforme al pensamiento marxista la Causa R concebía “la democracia directa como la verdadera democracia” (López Maya, 2009, p. 11).

En enero de 1990, el Alcalde electo es juramentado en el cargo y nombra su tren directivo, con la responsabilidad de ejercer la autoridad ejecutiva del municipio. La Memoria y Cuenta de la Gestión 1990 inicia enunciando la orientación que tuvo el nuevo gobierno municipal: "En diciembre de 1989 la gente hizo historia (...) ahora hay un gobierno municipal diferente (...) ahora Almacaroni empieza a ser... casa en orden (...) sindicato de la ciudad (...), gobierno de la gente (...), servicios para la gente (...), obras en las comunidades” (Almacaroní, 1991, p.3). Fueron cuatro los propósitos establecidos por la Alcaldía para dirigir su gestión: “Ampliar y profundizar la democracia, realizar una gestión transparente y honesta, mejorar la calidad de vida del ciudadano, y modernizar la institución para asumir el liderazgo” (p. 8).

En las elecciones regionales realizadas en diciembre del año 1992, fueron reelectos el Gobernador y el Alcalde con más del 70 % de los votos, lo cual contribuyó a la continuidad administrativa y operativa de la gestión.

La participación social constituyó un eje transversal del gobierno municipal (López Maya, 2009) al punto que las consignas “construir ciudad con la gente” y “más vale errar con la gente que acertar sin ella” fueron utilizadas repetidamente como lemas del trabajo. Para Lezama (2009) “el nuevo liderazgo regional se levanta sobre el discurso y una estrategia de gestión centrada en el ciudadano, en la participación y concertación sociedad-gobierno municipal” (p.9). Se estableció una política de puertas abiertas para la atención directa de los ciudadanos en audiencias públicas con el Alcalde o en reuniones con responsables de las diferentes Direcciones o dependencias de la Alcaldía, lo cual conduciría al establecimiento de acuerdos que hicieran viable la gestión pública.

El desarrollo de asambleas de ciudadanos por parroquias para discutir las prioridades de inversión del presupuesto y hacer rendición de cuentas fue la iniciativa que más llamó la atención de organismos nacionales e internacionales por su carácter innovador, para la época. García-Guadilla y González (1999) estudian el proceso de formulación participativa del presupuesto en el Municipio Caroní y lo comparan con la experiencia de Porto Alegre, Brasil. Señalan que, a largo plazo, “pareciera que el proceso de participación de la población en las políticas públicas puede contribuir a fomentar una cultura cívica ciudadana” (p 16).

El proceso incluyó la organización de las comunidades en parroquias, y se inició en 1991 con la rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto del año anterior. Anualmente en el segundo semestre del año se realizaron jornadas de Plan de Presupuesto en las cuales se hacía una presentación del diagnóstico de la parroquia, de los costos unitarios de ejecución de obras, del presupuesto disponible, para realizar en conjunto la selección de prioridades de inversión del 40% del presupuesto destinado a tal fin, y elaboración del acta compromiso entre Alcalde y asistentes. En el primer semestre del año se realizaban asambleas para rendir cuentas de los proyectos ejecutados.

Se llevaron a cabo diferentes programas para mejorar la calidad de vida de la población, considerando estrategias de participación social y fortalecimiento del desarrollo local, en áreas prioritarias como educación, vialidad y transporte, infraestructura de servicios básicos, salud y vivienda. Fueron emblemáticos: el plan integral de vialidad y transporte urbano considerando experiencias internacionales, la empresa municipal TuCaroní (rutas de autobuses para el transporte público), el Fondo Municipal de transporte Urbano (otorgamiento de créditos a transportistas), el Programa de apoyo microempresarial, la empresa Credicaróni (créditos a microempresarios), la empresa municipal Fábrica de Vivienda Caroní (elaboración de bloques de alta calidad para la venta a bajos precios), la creación y apoyo a asociaciones civiles de vivienda, la creación de la Policía Municipal, el Programa Casa de la Mujer (atención integral: salud sexual y reproductiva, jurídica, psicológica, formación y emprendimiento), el Programa Justicia de Paz, entre otros (Duplá, 2007).

Para el ordenamiento urbano, considerando el equilibrio entre modernidad, inclusión social y desarrollo económico, la Alcaldía en conjunto con CVG, coordinó el diseño del Plan de Desarrollo Urbano Local con participación de múltiples actores interinstitucionales y profesionales de vasta experiencia. Al respecto, García Guadilla y González (1999) señalan: “el PDUL fue realizado en forma participativa siguiendo la

metodología de planificación estratégica y el mismo fue aprobado tanto en la consulta pública con la población como por la Cámara Municipal. Sin embargo, fue rechazado por el MINDUR [Ministerio de Desarrollo Urbano] y no ha podido ser instrumentado” (p 16).

4. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA MUNICIPAL EN EL PERÍODO 1990-1995

La Educación es pilar fundamental para la transformación y el desarrollo de un país y exige el desarrollo de políticas públicas que hagan viable tal aspiración. La manera como las instituciones gubernamentales definen sus líneas de acción y gestionan sus recursos dan cuenta de sus políticas. Para Salamanca (1994) una política pública es:

un curso de acción que el Estado decide, a partir de una situación social o mejor dicho, societal dada, problemática, en la cual están involucrados diversos actores estatales y extra-estatales, dirigidos a distribuir valores de diferente tipo con el objeto de incidir sobre dichos estados societales (p 238).

Se desarrolla en diferentes fases y parte de la identificación de un problema de carácter social el cual la propia dinámica de interacción social no resuelve y por lo tanto exige la intervención de los poderes públicos.

En Venezuela, es responsabilidad del Ministerio de Educación (ME) velar por el cumplimiento del mandato constitucional que establece la educación gratuita y obligatoria en el nivel de educación básica. En el estado Bolívar, como en el resto del país, las escuelas públicas son mayoritariamente nacionales, aunque también existen estatales y municipales, en función del ente que aporte y administre los recursos para el pago de los docentes y el mantenimiento de la infraestructura; todas ellas bajo la supervisión del ME. En el año 1990 estaban vigentes la Constitución del año 1961 y la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 1980. A continuación, se analiza la gestión educativa llevada a cabo por la Alcaldía del Municipio Caroní entre 1990 y 1995.

4.1. El diagnóstico: maestros ausentes, escuelas indecentes

En el proceso de análisis de gestión de políticas públicas es central la definición de un problema, el esclarecimiento de los atributos que le confieren el carácter de problema y la consideración de las obligaciones y responsabilidades que conducen a actuar. Aunque parezca sencillo, es complejo el definir un problema para que sea considerado asunto público al cual destinar fondos públicos para su solución. Por ello es fundamental su adecuada caracterización, estudiar su magnitud, así como las causas reales que lo generan (Bardach, 1998).

En enero de 1990, la recién constituida Dirección de Educación de Almacaroni, inicia un levantamiento de información sobre la situación de las escuelas a su cargo. De las 15 escuelas existentes, 8 se ubicaban en barrios urbanos, 5 en asentamientos campesinos y dos en áreas insulares. De los 171 docentes adscritos a la Dirección de Educación, el 68% era personal fijo y al restante 32% se le había finalizado su contrato en diciembre de 1989. Aun cuando la LOE estableció en 1980 la homologación de sueldos de cualquier maestro al sueldo asignado a los de servicio nacional, los maestros solo percibían sueldo mínimo del

cual se les descontaba un 10% para el partido Acción Democrática a través de una asociación civil. (Alvarez, Díaz y Velazco, 1998).

La asignación de los cargos directivos y docentes se realizaba de manera clientelar con aval del sindicato de maestros cuya directiva respondía a los lineamientos del partido político de gobierno. Tal práctica condujo a bajos niveles de formación de quienes ejercían la función docente; en ese sentido, solo el 24% eran maestros graduados, el 67% eran bachilleres no docentes y el 9% no había obtenido el título de bachiller (Alvarez, Díaz y Velazco, 1998).

La actividad en las escuelas se desarrollaba sin supervisión, con altos índices de inasistencia de alumnos y maestros. Para atender la alta demanda de cupo, tres de las escuelas urbanas habían incrementado su matrícula en función de tres turnos de clase, cada uno de tres horas diarias. Aunado a ello, “el 5% de la nómina fija de maestros [estaba] permanentemente ausente por tener dobles trabajos” (Almacaroní, 1991, p. 7).

Las edificaciones escolares eran consideradas las peores de la ciudad, consistían en unos módulos tipo “R” de rápida construcción, sin ventanas, con deficiente ventilación e iluminación, techos de zinc a muy baja altura lo cual generaba concentración de calor, y sus paredes estaban pintadas de color marrón oscuro. En la mayoría de los casos, los niños debían sentarse en el suelo pues no disponían de mobiliario ni de los recursos didácticos mínimos de un aula de clase. Los pocos baños y servicios básicos que existían, se encontraban en condiciones muy deficientes.

En Bravo y Uzcátegui (1996) se muestra un diagnóstico de los centros educativos participantes en el programa La Escuela Activa del estado Bolívar cuyo resultado coincide con la realidad descrita: baja calidad de la educación por ausencia de políticas, descoordinación interinstitucional, administración burocrática, déficit de cobertura, supervisión ineficaz, excesiva politización y clientelismo partidista, bajos salarios, incumplimiento de programas oficiales, locales inadecuados, escaso material didáctico, entre otros.

De igual manera, el diagnóstico era compatible con la caracterización de la educación venezolana realizado en 1993 por Carvajal, citado por Bello (2004); a saber: a) disminución de la calidad de la formación impartida (menos calidad de aprendizajes en la educación oficial respecto a la privada, presencia de circuitos escolares con rendimiento diferencial de acuerdo a niveles socio-económicos, baja calidad del personal docente y su descalificación profesional y salarial); b) disfuncionalidad administrativa del aparato educativo (excesiva centralización e incapacidad para avanzar en la regionalización educativa más allá de la desconcentración, clientelismo partidista, inadecuada supervisión, burocracia y resistencia en el ME a la descentralización); c) quiebra financiera del gasto público educativo (aunque el ME obtenía 19% del presupuesto nacional, la mayoría se destinaba a pago de personal); d) conflictivismo crónico de docentes y estudiantes (interrupciones del servicio, presión de sindicatos por temas coyunturales mas no educativos de largo alcance); y e) anomia de la acción y del pensamiento educativo (poca investigación educativa, escasa vinculación con las políticas, ausencia de liderazgo para resolver la crisis del sector).

La Directora de Educación del municipio resumió el problema en la siguiente frase: “Lo que recibimos fue una cantidad de niños matriculados sin maestros y con unas escuelas horribles y la población siendo manipulada y presionándonos para que diésemos clases en esas condiciones” (Harnecker, 1994, párrafo 393). Los resultados del diagnóstico exigían de las autoridades recién electas, liderar un proceso de cambio social en el marco de un proyecto político que abogaba no solo por el derecho a la educación de calidad sino a un desarrollo equitativo de la sociedad. Toda política se establece para resolver un problema, para generar un nuevo estado de cosas, de un presente que no satisface a un futuro deseado. En ese sentido, saber identificar las demandas sociales y estudiar los problemas prioritarios a partir de la búsqueda de la mayor cantidad de información disponible es una tarea fundamental, para luego poner el tema en la agenda pública.

4.2. Acordar el plan de acción e implementarlo

En la Memoria y Cuenta de la Gestión 1991 se hace explícito el curso de acción en materia educativa; al respecto se señala: “La gestión de la Dirección de Educación estuvo animada por la idea de continuar con la política de convertir a las Escuelas Municipales en un punto de referencia educacional en el Municipio” (Almacaroni, 1992, p.38).

En opinión de Graffe y Ramírez (2013) no basta con el enunciado de la política, sino que ella debe expresarse en una planificación educativa que supone intencionalidad, intervención consciente y racional, diseño conceptual y operacional para ejecutar las acciones que orienten el futuro en la dirección de la imagen-objetivo deseada. Es por ello que, durante el año 1990, en reuniones y talleres de trabajo del tren directivo de la Alcaldía, con participación de algunas universidades, grupos de profesionales e instituciones y líderes de comunidades dispuestos a aportar, fueron surgiendo los planes, programas y proyectos a ejecutar.

Dentro de los actores estatales con los cuales se coordinaron acciones desde el primer momento se pueden mencionar la Gobernación del Estado Bolívar, La Corporación Venezolana de Guayana (CVG), el Ministerio de Educación (ME), La Universidad Nacional Experimental de Guayana (UNEG), La Universidad Nacional Experimental Politécnica Antonio José de Sucre (UNEXPO), La Universidad Central de Venezuela (UCV) y el movimiento de profesionales Antonio José de Sucre.

Fueron diversos los programas y proyectos que se desarrollaron entre 1990 y 1995 con la finalidad de atender la educación en el municipio. Se trabajó “con una concepción integradora del proceso educativo según la cual la buena educación exige: instalaciones físicas que brinden confort, maestros competentes, alumnos motivados y sanos y, sobre todo, una comunidad involucrada en los procesos educativos” (Almacaroni, 1996b, p 18). La atención se concentró en una primera etapa en las escuelas municipales con tres líneas de acción definidas: la profesionalización de la docencia, el mejoramiento de la infraestructura y el fortalecimiento de las comunidades educativas.

4.2.1. La profesionalización de la docencia

Desde el primer momento se estableció que el reclutamiento y la selección de personal de nuevo ingreso se haría por sus méritos y no por recomendación del partido

político, como había sido la práctica habitual. “En enero 1990 nos quedamos con más de 30 aulas sin maestros [60 maestros, doble turno] pero teníamos la claridad que iríamos a un concurso (...). Los criterios del concurso fueron fijados por profesores universitarios competentes, consistía en revisión de credenciales, entrevista y dar una clase” (Díaz, entrevista, 2018). A través de los años fue perfeccionándose el Concurso Público de Méritos y Oposición para el ingreso tanto de docentes como de directores.

Otra de las estrategias fue sincerar la nómina a través de la aplicación de las normas legales vigentes; en ese sentido se hizo seguimiento a los docentes que tenían reposos médicos prolongados y a quienes no asistían regularmente a clase. Profesionalizar la labor docente significó también evaluar el desempeño de los maestros y desarrollar programas de capacitación con apoyo de la UCV, de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y de organismos nacionales e internacionales. Las acciones se enmarcaron en lo previsto en El Reglamento para el Ejercicio de la Profesión Docente promulgado en 1991.

Aunado a lo anterior, se hizo énfasis en cumplir compromisos laborales con los empleados municipales. En junio de 1992, la Alcaldía hacia efectivo el ajuste de sueldos tomando como base el salario mínimo decretado por el Ejecutivo Nacional “convirtiéndose en la primera Alcaldía de 267 existentes en el país en asumir este compromiso y con sus propios recursos” (Correo del Caroní, citado por Urquijo y Bonilla, 1993, p.76). Durante la gestión 1991-1995, por primera vez en la historia del municipio, el sueldo y los beneficios de los maestros municipales fueron equivalentes a los de los nacionales.

Con apoyo de especialistas de universidades públicas y privadas se hizo seguimiento en la implantación del currículo nacional y se fortaleció al equipo pedagógico. Se crearon los programas especiales de informática educativa y de música con la tutoría de maestros especialistas; se dieron conciertos didácticos de la banda municipal en las escuelas; se desarrollaron programas culturales entre los que destacan las “cajas viajeras” con libros formativos y recreativos de la biblioteca pública inaugurada y las visitas a empresas básicas, palacio municipal y otros espacios emblemáticos de la ciudad. Para la atención integral de los niños se coordinó además el funcionamiento de programas escolares de alimentación, así como de salud e higiene bucal.

4.2.2. El mejoramiento de la infraestructura

Para alcanzar una infraestructura escolar adecuada se modificaron las aulas, se construyeron nuevos salones: amplios, ventilados y con símbolos matemáticos en el piso; se instalaron bancos con dameros en los patios y se remodelaron las escuelas en su conjunto (Almacaroní 1996b; Calles, 1994). “Se fue reformando lo existente y posteriormente ampliando con diseños adecuados realizados por profesionales” (Díaz, en Harnecker, 1994, párrafo 401). La ampliación de las escuelas fue un proceso que implicó negociaciones con CVG, particulares y comunidad para la consecución de los terrenos.

La experiencia con la escuela ubicada en el barrio Luis Hurtado Higuera fue emblemática. Tenía una elevada matrícula y como no disponía de espacio para su ampliación, la Alcaldía decidió construir en la propia comunidad una escuela modelo que llamó Mario Briceño Irigorry. Recuerda Ninoska Contreras de Sardi, su primera Directora, la frase que un maestro exclamó al ver la lista de los estudiantes que fueron asignados a la

nueva escuela: “a usted le dejaron los peores alumnos, los más desordenados, los de peor rendimiento” (Contreras, entrevista, 2018). El éxito de la gestión se reflejó en un mayor rendimiento académico de los estudiantes, quienes junto al resto de la comunidad educativa cuidaron y mantuvieron las instalaciones, incluidas una sala de computación y una biblioteca (Calles, 1994).

Las escuelas municipales fueron dotadas con mobiliario y bibliotecas de aula. En el año 1993 comenta la Directora General: “no inventamos ningún nuevo contenido en materia de educación. Aplicamos el programa del Ministerio de Educación, que tiene ahí años esperando ser aplicado de manera correcta: aula amplia, cambiar el pupitre individual por una mesa que sea flexible para todas las actividades del aula” (Harnecker 1994, párrafo 411).

Las inversiones fueron hechas por la Alcaldía con fondos propios. Al respecto señala Scotto: “nuestro criterio fue la inversión equitativa, invertir más donde más falta hacía para sobrepasar las desigualdades (...), desarrollar infraestructura que fuese referente en el medio del barrio” (entrevista, 2018). La transparencia en el manejo de fondos públicos y la debida rendición de cuentas fue uno de los principios explícitos de la administración municipal; en ese sentido, en los documentos de Cuentas de la Gestión de cada año se detalla la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos. De igual manera, la ejecución presupuestaria era presentada en asambleas de ciudadanos.

4.2.3. El fortalecimiento de las comunidades educativas y el relacionamiento con diferentes actores

El proyecto político de la causa R se fundamentó en la redistribución del poder para el ejercicio de la democracia de forma directa. En política, señala Bardach (1998), es fundamental determinar el monto de poder de los diferentes actores sociales para establecer las estrategias y alianzas necesarias que hagan factibles las propuestas de solución a los problemas. Según Alvarez, Díaz y Velazco (1998), las decisiones en el ámbito educativo municipal hasta el año 1989 eran tomadas por los sindicatos de maestros con criterios clientelares y partidistas. Tal como ocurría a nivel nacional (Bello, 2004). Los actores con menor poder y participación eran los padres y representantes, los niños y las comunidades educativas en general.

Los conflictos con el sindicato de maestros representaron obstáculos difíciles de sortear. Con mayor participación de las comunidades educativas logró en ocasiones neutralizarse el impacto negativo en la educación de las prácticas tradicionales de los dirigentes gremiales. Un ejemplo de ello ocurrió en el año 1993 cuando el sindicato de maestros liderado por un partido político opuesto a la gestión, mandó a los docentes a la huelga. En la escuela Mario Briceño, la comunidad tomó las instalaciones para que no fuese cerrada y un padre de familia, también militante del partido político al que pertenecían los sindicalistas, les dijo que los niños tienen derecho a la educación y las clases no se iban a suspender; así ocurrió, y en esa escuela los maestros no se sumaron al paro.

Contreras recuerda que, siendo Directora Municipal de Educación durante una discusión de contrato colectivo, faltaban sólo 7 cláusulas por firmar, el sindicato dilataba el

proceso, manipula a los docentes con información falsa y pretendía obstaculizar las actividades académicas. La Directora, consciente de la importancia de la información suficiente y confiable para la toma de decisiones que supone el ejercicio de la libertad, decidió emplear la estrategia de visitar a diario a primera hora de la mañana las escuelas para entregar a directores y docentes una hoja resumen con la oferta que había presentado la Alcaldía en la mesa de discusión del día, y lo propuesto por el sindicato. “Luego de varios días los maestros comenzaron a exigirle al sindicato la firma del contrato con la oferta propuesta por la Alcaldía.” (Contreras, entrevista, 2018).

El fortalecimiento de las comunidades educativas (CE) se impulsó a través de las sesiones de presupuesto participativo, la conformación de asociaciones civiles en las 17 escuelas, el desarrollo de actividades formativas y el acompañamiento permanente. Las CE asumieron el cuidado y resguardo de las escuelas y se promovió la conformación de asociaciones civiles de la comunidad para el mantenimiento de la infraestructura escolar. Se desarrolló el Programa de Alfabetización con sede en tres escuelas municipales. (Almacaroní, 1994,1996^a).

Para el exalcalde, involucrar a la gente fue un proceso de educación permanente con el propósito de ejercer la ciudadanía y apropiarse del espacio público. Se incorporó la educación en materia de transporte (ejemplo: campaña: arrímate a la parada, respeta al peatón); en la rendición de cuentas y la elaboración de presupuesto participativo, en los mercados para el servicio de calidad y el peso justo (ejemplo: la pesa siderúrgica) y en todos los ámbitos de acción de la Alcaldía. “Concebíamos la democracia como proceso pedagógico que se aprende con espacios gratificantes y con el diálogo para soñar un mundo mejor.” (Scotto, entrevista, 2018).

Se percibe que la ejecución de los programas educativos constituyó una fase compleja y dinámica. Como señala Naim (1979) la implementación de la política involucra también la permanente toma de decisiones; además de ser determinante del desempeño del Estado.

4.3. Evaluación de la gestión

La Alcaldía desarrolló anualmente asambleas de rendición de cuentas con las comunidades de Ciudad Guayana por parroquias y en ellas se hacía presentación de resultados del plan operativo. García-Guadilla y González (2000) destacan:

1994 fue un año de evaluación y reorientación de la experiencia del presupuesto participativo en el Municipio Caroní. Producto de la práctica continua de evaluación interna de la gestión de la Alcaldía, se observó un significativo grado de desintegración en las acciones y políticas del área social: educación, salud, cultura, etc. y se llegó a la convicción de que si eso podía ser percibido desde el interior de la Alcaldía, lo mismo tenía que estar ocurriendo con la comunidad. (p.10).

Las reuniones de planificación y seguimiento con directores, docentes y tren directivo permitieron identificar avances y obstáculos, redefinir programas y trazar estrategias para mejorar la calidad del servicio educativo en comunidades que se encontraban en condiciones de vulnerabilidad, tanto en áreas urbanas como rurales. Los

esfuerzos contribuyeron a ampliar el acceso a la educación y a modernizar el sistema escolar, lo cual de acuerdo a Graffe (2009) ha sido una tendencia, o una aspiración, en toda la historia democrática del país desde 1958.

Dentro de los mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados de los programas y proyectos en ejecución implementados por la Dirección de Educación de Almacaroní, pueden mencionarse las evaluaciones de desempeño del personal, la supervisión permanente de la gestión, los indicadores de ejecución presupuestaria y el monitoreo de las metas de los planes operativos. También, el equipo pedagógico realizó evaluación de las habilidades de lecto-escritura y matemática en los niños.

Han transcurrido más de 23 años de la gestión que se analiza, y los entrevistados coinciden en la identificación de los principales logros: “escuelas dignas, descentralización, imagen positiva de la educación municipal a nivel nacional, todos los educadores graduados, comunidades educativas involucradas en la vida escolar, escuelas que no paralizaron actividades porque se cumplieron las convenciones colectivas” (Contreras, entrevista, 2018). “La gente sintió que era oída, estructurar la política en conjunto con mucha discusión, profesionalización de los docentes, los maestros con mejores remuneraciones de la ciudad, en constante entrenamiento” (Díaz, entrevista, 2018). “La educación municipal se hizo referencia de la nueva educación, la valorización de los maestros, las escuelas se movían con alegría (...) arquitectura que educa” (Scotto, entrevista, 2018).

Las políticas, como señala Kauffer (2002), son “actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas” (p.3). Es por eso que María Díaz aún recuerda con entusiasmo que los niños hacían las banderas que la Alcaldía usaba en las actividades conmemorativas del “11 de abril”, fecha en que en 1817 se libró con éxito la Batalla de San Félix, insigne en la historia de la independencia de Venezuela.

Por otra parte, más allá de su responsabilidad con las escuelas a su cargo, la Alcaldía quiso asumir el liderazgo del municipio, y por ello desarrolló otros programas de apoyo a instituciones educativas nacionales. Tal es el caso del programa de becas para estudiantes de bachillerato y de créditos para universitarios; el Programa Red por la Vida en 7 liceos que presentaban casos graves de violencia escolar luego que por un homicidio la dirección del plantel solicitase mayor presencia policial; el Programa de financiamiento de proyectos innovadores de comunidades educativas del municipio, entre otros.

Al analizar la gestión educativa en América Latina, Graffe y Ramírez (2013), tomando como referencia a Matute (1993) y a Escotet (1986), señalan que hay dos paradigmas orientadores. El primero concibe la educación como un proceso social para la formación integral de ciudadanos; el segundo, como la formación del capital humano para el desarrollo del país. La propuesta de Almacaroní se inscribe en la primera postura. El espíritu del VIII Plan de la Nación 1990-1995 coincide con la segunda.

Con relación a la descentralización educativa, en el estado Bolívar, la Gobernación y la Alcaldía del Municipio Caroní propiciaron discusiones sobre el tema. En conjunto, ejercieron presión ante el Gobierno Central para que se hiciese efectiva la transferencia de competencias al gobierno regional. Sin embargo, el proceso de descentralización de la

educación en el país que debía liderar el ME no se llevó a cabo; el mayor avance fue la firma de convenios definitivos de transferencia en 1997 en los estados Aragua y Lara. (Gamus, 1999). “Uno de los principales obstáculos para el desarrollo del proceso lo constituyó el tema de los pasivos laborales de los docentes, pues no se logró aclarar cómo éstos iban a ser transferidos a los estados” (Bruni Celli, 2001, p. 11).

Como se ha comentado, las políticas públicas expresan las decisiones gubernamentales ante problemas societales. Incluso la decisión de no intervenir es también una política (Thoenig citado por Kauffer, 2002), muestra de ello es el proceso fallido de descentralización educativa.

En materia de descentralización local, en el Municipio Caroní se tuvo la experiencia de dos preescolares cuya infraestructura fue construida por la Alcaldía, y los fondos para el pago de personal eran gestionados y administrados por la propia comunidad (Almacaroní, 1996b; ILDIS- CONVITE, 2010). También se erigió la infraestructura de una escuela técnica (liceo) y de un preescolar, entregado a la organización Fe y Alegría.

5. CONCLUSIONES

- a. Si bien la Constitución de Venezuela de 1961 reconocía el carácter federal del Estado, en la práctica, el país siguió siendo centralista luego del derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez en 1958, y los dos principales partidos políticos, representantes de la social-democracia y de la democracia cristiana, se alternaban en el poder. La elección directa de gobernadores y primera elección, también directa, de Alcaldes a finales del siglo XX es un hito clave en el proceso de descentralización territorial que debía llevar al país a un estado de mayor eficiencia y desarrollo con democracia.
- b. El excesivo control del sistema educativo desde el nivel central a través del Ministerio de Educación, condujo a un proceso creciente de burocratización con consecuencias negativas en la calidad de la formación impartida, aun cuando se había mejorado la cobertura para dar cumplimiento a la responsabilidad gubernamental, establecida en la Constitución, de brindar educación gratuita y obligatoria en el nivel de educación básica. Es por ello que la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado incluyó dentro de sus propuestas, una reforma educativa que debía conducir a la descentralización de la educación, mediante un proceso progresivo de transferencia de competencias desde el nivel central hacia las regiones y de allí a los municipios, con el liderazgo del Ministerio de Educación. Dicho proceso no se completó por conflictos administrativos y políticos dentro del Ministerio de Educación.
- c. En la primera elección directa de gobernadores y alcaldes en diciembre de 1989, resultan ganadores los candidatos a la Gobernación y a la Alcaldía del Municipio Caroní postulados por el partido de izquierda La Causa Radical, gestado en el movimiento matancero de los trabajadores de las empresas básicas de Ciudad Guayana. La tesis central del partido fue la profundización de la democracia, a través de la participación directa de la ciudadanía en la gestión

local y en el acceso de los sectores más desfavorecidos a los servicios de los tradicionalmente habían sido excluidos, entre ellos la educación.

- d. La gestión educativa de la Alcaldía del Municipio Caroní en el período 1990-1995 cumplió con las etapas de establecimiento de una política pública. El diagnóstico inicial arrojó el estado deplorable de las escuelas municipales. La infraestructura era inadecuada, no contaba con servicios básicos, ni mobiliario; la mayoría de los docentes no tenía formación para el cargo, percibían bajos salarios, se les descontaba un porcentaje del mismo para uso del partido político del gobierno de turno, y muchos no asistían a sus lugares de trabajo. Para definir cursos de acción que dieran respuesta a las demandas sociales se convocó a universidades nacionales y de la región, así como a gremios y grupos de profesionales. Las acciones se orientaron a la profesionalización de la docencia, al mejoramiento de la infraestructura y al fortalecimiento de las comunidades educativas, de tal manera que las escuelas municipales fuesen referencia de alta calidad educativa. El seguimiento a los planes operativos y la política de formulación participativa del presupuesto y rendición de cuentas en asambleas de ciudadanos por parroquias orientó la evaluación de las acciones de gobierno. El proceso de toma de decisiones involucró a diferentes actores estatales y extraestadales, y se destinaron los recursos humanos y financieros necesarios. El paradigma que orientó la gestión fue la educación como proceso social para la formación integral del ciudadano.
- e. La política fue explícita, se difundió por canales formales e informales, tenía responsables de su implantación, se sostuvo en el tiempo y a ello contribuyó la reelección de las autoridades municipales y regionales. Se apoyó en el marco normativo vigente para viabilizar su ejecución, e incidió en la cantidad y la calidad educativa. Con la ampliación de 15 escuelas y construcción de 2 más, se mejoró la cobertura dando oportunidad de ingreso al sistema educativo a mayor cantidad de niños en comunidades socio-económicas vulnerables. Se elevó de 24% a 100% los docentes graduados de la nómina, se mejoró la práctica pedagógica y se dio cumplimiento al currículo del Ministerio de Educación. El trabajo en las escuelas municipales puede ser considerado una experiencia exitosa a partir de los criterios anteriormente expresados. Integró a 17 escuelas, 7024 estudiantes y 209 docentes en el año 1995.
- f. Aun cuando la Alcaldía hizo esfuerzos significativos para incidir en la calidad de la educación en todo el municipio a través del apoyo a escuelas nacionales, el impacto fue bajo. El proceso de descentralización educativa no llegó a darse y desde el nivel central hubo resistencia para trabajar con un gobierno que no respondía a lineamientos partidistas tradicionales. Las comunidades educativas fueron quienes mostraron mayor disposición a trabajar en conjunto. Además de los aspectos señalados se otorgaron becas de estudio a estudiantes de diferentes niveles del sistema educativo, se construyó un liceo cuya administración fue dada a la organización Fe y Alegría, así como dos preescolares cuya gestión y administración de fondos se delegó en las comunidades educativas.

- g. El proceso de investigación llevado a cabo invita a reflexionar sobre la importancia de sistematizar experiencias, reconstruir las historias con los sujetos para propiciar la propia práctica pedagógica que posibilita la permanente generación de conocimiento. Tal iniciativa podría nutrir la propuesta mundial del siglo XXI de la escuela inclusiva donde la diversidad de actores confluye en un proyecto común democrático. Dentro de los elementos clave del estudio de caso destacan: la disposición de asumir un liderazgo para el cambio, el establecimiento de principios rectores básicos, la importancia de la redistribución del poder entre todos los implicados, la generación de espacios de comunicación y diálogo para compartir información, planificar y dirimir conflictos; el establecimiento de acuerdos de beneficio común, el fortalecimiento de la organización social, la continuidad, el seguimiento y la rendición de cuentas.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Católica Andrés Bello, en Venezuela, donde realicé el Doctorado en Educación. En especial al profesor Gilberto Graffe, quien orientó el desarrollo de esta investigación en el curso de la asignatura Políticas Públicas en Educación.

REFERENCIAS

- Almacaroni (1991). *Memoria y Cuenta de la Gestión 1990*. Ciudad Guayana: Autor.
- Almacaroni (1992.) *Memoria y Cuenta de la Gestión 1991*. Ciudad Guayana: Autor.
- Almacaroni (1994). *Memoria y Cuenta de la Gestión 1993*. Ciudad Guayana: Autor.
- Almacaroni (1996a). *Memoria y Cuenta de la Gestión 1995* Ciudad Guayana: Autor.
- Almacaroni (1996b). *Con la gente. Resumen de la Gestión del Dr. Clemente Scotto Domínguez, primer Alcalde electo del Municipio Caroní: período comprendido entre el 5 de enero de 1990 y el 5 d enero de 1996*. Ciudad Guayana: Autor.
- Alvarez, N.; Díaz, M. y Velazco, M. (1998, mayo). Intervención realizada en el municipio Autónomo Caroní del Estado Bolívar año 1990. (Trabajo no publicado). Asignatura Cambio Organizacional del Postgrado en Desarrollo Organizacional. UCAB, sede Guayana.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: CIDE
- Barrios, A.; González, H.; González, P. y Ripa, G. (1994). *Aproximaciones al Análisis de una Propuesta de Descentralización de la Educación*. Serie Temas para la Discusión Número 30. Caracas: Publicaciones CENDES-Universidad Central de Venezuela.
- Bello, M. (2004) Reforma educativa en Venezuela: 1994-1998. Análisis del discurso oficial. *Revista Educación y Pedagogía*, Vo. 16, N 38. Pp 49-72.
- Bravo, L. y Uzcátegui, R. (1996) La Escuela Activa del Estado Bolívar. En *Memoria Educativa Venezolana, tomo VI, Años 1984-1998*. Caracas: UCV. Disponible en <https://app.box.com/s/78ampx7gya5rkrzaasfcga2z7pmpvk01/file/36608796118>

- Bruni Celli, J (2001) Descentralización educativa y Estado docente: elementos principales del debate en Venezuela y direcciones de reforma. Ponencia en *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. Disponible en <http://siare.clad.org/fulltext/0041096.pdf>
- Calles, J. (1994, octubre 12). Almacaroní le ha cambiado la cara a la educación municipal. Reportaje Especial de la educación municipal. *El Guayanés*, p. C-3.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) (1988) *La reforma del Estado: proyecto de reforma integral del Estado*. Caracas: Autor.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) (1990) *Un proyecto educativo para la modernización y la democratización. Volumen 9*. Caracas: Autor.
- Constitución de la República de Venezuela (1961) Gaceta Oficial N° 662 Extraordinario de la República de Venezuela, del 23/01/1961.
- CORDIPLAN (1990). *El Gran Viraje. Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación*. Presentación al Congreso. Caracas. Disponible en: <http://cir.unet.edu.ve/files/Documentos/0020.pdf>
- Duplá, J. (2008) Hacia una gestión eficiente de las alcaldías. *Revista Guayana sustentable* 9. Publicaciones UCAB. Disponible en: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAQ9608_9.pdf
- Gamus, E. (1999). La trayectoria de la descentralización educativa. Nuevos desafíos. En Casanova, Ramón (Ed.) *La Reforma Educativa. Estudios sobre el estado de la descentralización a fines de los años noventa*. Caracas: UCV-CENDES.
- García-Guadilla, M. y González, R. (2000). Formulación participativa del presupuesto en el municipio Caroní: comparación con la experiencia de Porto Alegre. *América Latina Hoy*, 24. 5-17. doi:10.14201/alh.2574
- Graffe, G. (2009). Devenir de la Planificación Educativa en Venezuela (1958-2004) Série-Estudos - *Periódico do Mestrado em Educação da UCDB*. Campo Grande-MS, n. 27, p. 135-150, jan./jun. Disponible en: <http://www.gpec.ucdb.br/serie-estudos/index.php/serie-estudos/article/viewFile/196/87>
- Graffe, G y Ramírez, T. (2013). Recursos teórico-metodológicos para el desarrollo de una línea de investigación sobre políticas públicas educativas. *Encuentros*, Vol. 11, N° 2. Disponible en: <http://ojs.uac.edu.co/index.php/encuentros/article/view/52>
- Harnecker, M. (1994). *Alcaldía de Caroní. Gobernar: tarea de todos*. Venezuela: Gobernación del Estado Bolívar y Fundarte. Disponible en: biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/martah/caroni.rtf
- Hernández Cumana, L. (1993). *Una aproximación al comportamiento demográfico en los polos de desarrollo: el caso de Ciudad Guayana* [trabajo no publicado]. Curso de Postgrado en Población y Desarrollo. Centro Latinoamericano de Demografía de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21279/D-17749.07_es.pdf;jsessionid=C20E7CF44433B57FD4601EB5BB74C0F4?sequence=1

- ILDIS- CONVITE (2010) Gobernabilidad de las agencias sociales en la descentralización. Boletín 4. Descentralización, Gestión Pública y Derechos Sociales. Disponible en: <https://issuu.com/helenamaso/docs/boletin-4>
- Kauffer M., E. F. (2002). Las políticas públicas: algunos apuntes generales. Revista *Ecofronteras* Número 16. Disponible en: <http://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/view/465>
- Ley Orgánica de Educación (1980). Gaceta Oficial N° 2.635 de la República de Venezuela, del 28 de julio de 1980.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989). Gaceta Oficial N° 4.109 Extraordinario de la República de Venezuela, del 15 de junio de 1989.
- Lezama, E. (2009). La participación popular en Venezuela. La experiencia del colectivismo en Ciudad Guayana. De las asociaciones de vecinos a los consejos comunales. *Memoria del XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Buenos Aires. Disponible en: <http://cdsa.aacademica.org/000-062/1643.pdf>
- López Maya, M. (2009) Orígenes de la democracia participativa. Disponible en: paperroom.ipsa.org/papers/paper_1407.pdf
- Naim, M. (1979). Un marco conceptual para el análisis de la implementación de políticas públicas. *Revista Politeia*, 1979, 7-33.
- Rachadell, M. (2006). La centralización del poder en Venezuela. *Provincia*, (16),199-282. ISSN: 1317-9535. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=555/55501608>
- Reglamento para el Ejercicio de la Profesión Docente (1991). Decreto N° 1.942 de fecha 19 de noviembre de 1991, publicado en la Gaceta Oficial N° 4.338 de la República de Venezuela.
- Salamanca, L. (1994). La Política Pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura. En *Politeia*, N° 17.pp. 223-282.
- Sucre Heredia, R. (1995) La Causa Radical como grupo innovador. Un estudio de caso. *Politeia*. N 18. pp. 147-186. Disponible en: https://datospdf.com/queue/la-causa-radical-como-grupo-innovador-un-estudio-de-caso-5a4bdd24b7d7bcb74fd12464.pdf?queue_id=-1
- Urquijo, J. y Bonilla, J. (1993) *Revista sobre Relaciones Industriales*. Caracas: UCAB.

ENTREVISTAS

- Contreras de Sardi, N. (2018). Fue Directora de la escuela municipal Mario Briceño Iragorry 1992-1993. Fue Directora Municipal de Educación 1994-1995. Entrevista realizada en Ciudad Guayana, el 24 de abril.
- Díaz, M. E. (2018): Fue Directora Municipal de Educación en los años 1990 y 1991. Directora General de la Alcaldía 1992-1995. Entrevista realizada en Ciudad Guayana, el 24 de abril.

Scotto D., C. (2018). Fue Alcalde de Municipio Autónomo Caroní, Estado Bolívar en los períodos 1990-1992 y 1993-1995. Entrevista realizada en Ciudad Guayana, el 11 de junio.

Alba Scotto. Profesora de la Universidad Latina de Panamá. Coordinadora del Centro de Estudios y Competencias en Género. Socióloga con Doctorado en Educación (UCAB). Fue profesora de la Universidad Católica Andrés Bello, sede Guayana.