



Aspectos teórico-conceptuales de la descentralización

Roselia Morillo

University of Zulia. Master in Pedagogy. Associated LUZ Teacher.

Resumen

Este artículo conforma un marco teórico-conceptual para el estudio de los procesos de aprendizaje organizacional en la escuela básica dentro del contexto de la descentralización educativa. Presenta algunos modelos de descentralización, tales como: el burocrático, el de gerencia técnica y el de investigación educativa. Asimismo, se concluye con unas reflexiones generales sobre los términos que se manejan dentro del proceso de descentralización.

Palabras clave: Reforma del Estado, Regionalización, Desconcentración, Descentralización.

Theoretical and Conceptual Aspects of Decentralization

Abstract

This article constitutes a theoretical and conceptual frame for the study of the organizational learning process at the Basic School inside of the educational decentralization context. It presents some decentralization models such as the bureaucratic, the technical management and the educational research. In this manner, it is concluded by some general considerations about the terms employed within the decentralization process.

Key words: Reform of the State, Regionalization, Desconcentration, Decentralization.

Introducción

Dentro de la Reforma Integral del Estado, elaborada por la Comisión Nacional para la Reforma de Estado (COPRE), un eje fundamental es la Descentralización; la cual determina la distribución de atribuciones entre los Poderes Nacional, Estatal y Municipal. Ella prevé mecanismos progresivos de transferencias de funciones desde la administración pública nacional hacia los niveles ejecutivos, estatal y municipal, que garanticen la continuidad y el mejoramiento de la participación en las actividades y de los servicios públicos.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público, aprobada en diciembre de 1989, da inicio formal al Proceso de Descentralización que el Estado Venezolano ha adoptado como estrategia de desarrollo. Con ella se van creando así nuevos cuadros de relaciones entre el gobierno nacional con los Estados y los Municipios. En este marco la Descentralización en el Sector Educativo se convierte en un proceso de asignación racional de tareas y responsabilidades a los niveles de base del Sistema Educativo.

La Descentralización sirve para redistribuir el poder político y para profundizar el proceso democrático. El poder de la participación en el proceso de toma de decisiones, a nivel local, no debe ser subestimado como una herramienta de habilitación y capacidad que la comunidad local tiene como participante activa en el proce-

so educacional. De allí que se plantea la Descentralización como estrategia para mejorar los procedimientos administrativos en las Escuelas Básicas. Además se aplica en la búsqueda de modos institucionales de funcionamiento político y de administración alternativos para mejorar los resultados de gestión.

Aspectos teórico-conceptuales de la descentralización

Comúnmente el concepto de Descentralización va estrechamente unido a otros que parecen entrañar un mismo contenido, referidos a presentar la posibilidad de descomponer o "desmembrar" el significado de la Descentralización. Con ello están otorgándole mayor importancia a las partes que al todo, tal como se ha hecho tradicionalmente, es decir, a la unidad que se mantenía organizada centralizada, y se quiere buscar en ese Poder Nacional organizadamente descentralizado.

El Estado ha propuesto acciones correctivas para compensar los desequilibrios en las relaciones sociales, ya sean políticas, jurídicas, socioeconómicas o territoriales. Hay consenso sobre la necesidad de cambiar el modelo centralista actual, de otorgar mayor poder de decisión y control de los recursos a las colectividades locales y, consecuentemente, mayor autonomía y responsabilidad de acción.

Este proceso de democratización social y de descentralización de

funciones y competencias se enmarca -entonces- dentro de un plan de reformas políticas y administrativas.

La Descentralización, entendida como estrategia del Estado Venezolano para la modernización y profundización de la democracia, es una oportunidad real para el cambio profundo del Sistema Educativo. Este cambio es buscado tanto en lo organizativo-funcional, como en lo académico-pedagógico. Representa una opción complementaria para dar respuesta efectiva a los problemas que han sido detectados en el sector, en términos de maximizar la calidad, incrementar la cobertura del sistema, vincular con éste los procesos de desarrollo social, productivo y político del país, y responder con mayor eficiencia a las necesidades regionales y locales.

Es importante destacar que se está en presencia de un proceso de transferencia de competencias y funciones hacia los gobiernos estatales y municipales, que representa una opción apropiada para mejorar la eficiencia interna y los resultados globales del Sistema Educativo. En este sentido, debe atender -fundamentalmente- a la planificación, a la administración y a la gestión, así como a la actividad pedagógica. Todo ello con el objeto de flexibilizar y adecuar las acciones que se desarrollan en el sector, en función de los requerimientos estatales y locales, con la autonomía necesaria en la toma de decisiones.

El desarrollo del Proceso de Descentralización supone tomar en

consideración los aspectos teórico-conceptuales de la misma, tales como:

Regionalización

Es un proceso integral de armonización del desarrollo para concertar la acción del Estado a través de los mecanismos de planificación sectorial y regional. Incluye también coordinar las diversas actividades que se llevan a cabo en un ambiente espacial independiente de las divisiones político-administrativas, en la búsqueda de los equilibrios espaciales.

La Regionalización y la Descentralización no pueden ser categorías políticas o económicas autónomas, son parte de un modelo teórico que plantea reordenar integralmente al país. En tal sentido, su tratamiento supera los enfoques parcializados con que frecuentemente son diseñados los enfoques sectoriales y nacionales. En síntesis, los planes regionales no son un simple desprendimiento territorial de los planes nacionales, del mismo modo que el plan nacional no constituye una sumatoria de planes regionales o municipales.

El Proceso de Descentralización Educativa se ha expresado a través de la Regionalización. Vista la Regionalización como un proceso de búsqueda de identidad cultural para la elaboración de contenidos y prácticas pedagógicas según lo expresa Senén (1989).

La Regionalización de la Educación se concibe como un proceso

integral de armonización del desarrollo, y específicamente como una redistribución horizontal del servicio educativo. Tiene una fuerte connotación social, política, cultural y ecológica, que posibilita la interacción del fenómeno educativo con su entorno, mejorando sustancialmente el grado de pertinencia de la educación (OEA, 1981).

Una política de regionalización, concebida dentro de orientaciones descentralizadoras, responde a un nuevo estilo de crecimiento, sustentado en el principio de equidad de las oportunidades educativas. De igual modo, promueve los cambios positivos de conducta cultural y política; tendentes a modificar las relaciones de poder y a reafirmar el sentido de pertenencia, solidaridad y participación comunal.

Reforma integral del Estado

La Reforma Integral del Estado supone la movilización de los sectores de la sociedad alrededor de formas renovadoras y democráticas de organización en sus instituciones básicas. No sólo en torno a éstas, sino en la distribución del poder y en el incremento de los niveles de participación de la sociedad civil para la reconstrucción de una sociedad más justa, democrática, moderna y eficiente, que responda a las demandas y necesidades de la colectividad.

El tema de la Descentralización se enmarca dentro de la Reforma del Estado, es decir, sobre la necesidad

de cambiar el modelo de Estado. Cambio necesario, dada la debilidad de la sociedad civil como instancia de contrapeso real entre el poder estatal y la sociedad, las severas limitaciones económicas que frenan el desarrollo productivo del país y el consecuente incremento de la pobreza y de los niveles de marginalidad social.

En el marco de la formulación de las políticas nacionales, la educación es una dimensión esencial de la reforma. Se trata de formar al individuo para asumir los cambios que la sociedad requiere, capacitarlo para una organización social productiva y para la participación política. Desde luego, buscando consolidar los valores democráticos necesarios para avanzar en este proceso de transformaciones.

La Descentralización es el eje de la Reforma del Sector Educativo, y representa un paso adelante para la modernización de las instituciones del Estado y de la estructura del poder. Se busca la delegación de atribuciones, funciones y competencias desde el nivel central hacia las zonas educativas, los distintos niveles de supervisión y el plantel. Desde la perspectiva organizacional, tiene como objetivo el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de los procesos administrativos.

La Descentralización no implica la reducción de la responsabilidad del Estado en el quehacer educativo del país. Supone redefinir sus funciones esenciales desde una perspectiva que trasciende el nivel central, para

entender que la responsabilidad de garantizar la calidad educativa nacional es de todas las instancias que conforman el Estado Federal.

Competencias concurrentes

Son aquellas competencias cuyos ejercicios comparte el Estado con el nivel nacional y el municipal. En el campo de las competencias concurrentes, el mecanismo de la transferencia prevista en la "Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia" (LODDTC, 1989), es el de la firma de convenios intergubernamentales de transferencia de servicio entre el gobierno nacional y los Estados. Ésto último con el interés de hacer efectivo el Proceso de Descentralización.

El Aprendizaje Organizacional se define como cualquier cambio que afecte en alguna medida la teoría de acción de la organización, con resultados relativamente persistentes. Sólo si la teoría de acción de la organización es modificada en algunos de sus componentes, se puede hablar de que la organización ha aprendido. (Picón, 1994).

En este sentido, en el Capítulo II, artículo 3° y 4° de la Ley se establece que en el ejercicio de las competencias concurrentes que contempla la Constitución, serán transferidos progresivamente a los Estados, un conjunto de servicios que actualmente presta el Poder Nacional. Asimismo, en su aparte 5°, el mismo artículo señala como transferibles "los servi-

cios de la educación en los diversos niveles y modalidades del Sistema Educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional" (LODDTC, 1989).

Las competencias concurrentes constituyen actividades básicas dentro de las tareas del Estado, como servicios públicos que están destinados a la satisfacción de necesidades fundamentales de la sociedad estatal. De estos servicios de índole social; la educación más que una transferencia, puede decirse que se trata de una delimitación de funciones entre diversos niveles de gobierno. La Constitución y las leyes nacionales son los instrumentos que determinan el carácter de las competencias asignadas a cada nivel gubernamental; mientras que las leyes estatales y las ordenanzas municipales pueden regular aspectos operativos de la administración de los servicios, a través de los cuales se ejecutan competencias.

Competencias exclusivas

Son aquellas competencias que dependen solamente del gobierno nacional. La LODDTC estableció que éstas serían efectivamente transferidas a los Estados, cuando cada Asamblea Legislativa del Estado respectivo dictase la ley correspondiente para asumir la competencia transferida. Esto ha sucedido, por ejemplo; en materia de vialidad, papel sellado, aeropuertos, régimen de explotación de minerales no metálicos y salinas.

Al proceder al análisis y estudio de las transferencias de servicios en el sector educativo, como estrategia apropiada para mejorar la eficiencia y los resultados externo e interno del sistema, se encuentran definiciones relevantes a considerar. Sin duda como esos efectos del proceso se expanden de manera, que incidan en la calidad de la educación, en los aspectos políticos, administrativos y en la organización de los servicios, en el currículum, en los recursos humanos, físicos y financieros, y en la forma de participación para la toma de decisiones, el uso de esos conceptos adquiere peso, y ellos son los siguientes:

Desconcentración

La Desconcentración supone la delegación gradual de competencias y funciones operativas y de administración de recursos que deberán ser asumidas por las unidades desconcentradas o en las unidades creadas por convenio para la coordinación e integración de las diferentes organizaciones. Es un concepto que está implícito en el proceso de transferencia de funciones y competencias. Aquí se delega autoridad al interior de la misma organización.

Es una estrategia para ser desarrollada en los Estados en los cuales las gobernaciones no hayan expresado su voluntad de solicitar la transferencia del servicio educativo, o bien, se encuentra en proceso de preparación del programa de transferencia. Constituye una etapa intermedia destinada a crear condiciones

propicias para la transferencia del servicio. En esta fase están actualmente los Estados Aragua, Yaracuy, Mérida y Zulia.

La Descentralización de la Gestión Administrativa y Técnico-Docente busca la delegación de atribuciones, funciones y competencias desde el nivel central hacia las zonas educativas y el plantel. En este sentido, se quiere con este proceso aumentar la eficiencia del sistema y facilitar el proceso de descentralización cuando sea planteado por las gobernaciones.

Transformación institucional

La transformación institucional es una estrategia transversal que se apoya en la asignación precisa y coherente de competencias educativas a ser asumidas por los Estados, Municipios, y en la delimitación de las funciones esenciales que tiene el Poder Nacional. En cierto modo, esto permite mejorar el servicio del sistema educativo y elevar los niveles de eficiencia y eficacia. De igual manera, propicia el desarrollo de capacidades y aptitudes del personal de la organización (Institución Escolar).

Acompaña a esta estrategia la modernización tecnológica, para incrementar la capacidad de respuesta administrativa, gerencial y pedagógica del sistema educativo. Lo hace cuando incorpora nuevas metodologías, tecnologías y el desarrollo de sistemas de información.

En este sentido, se hace énfasis en la gestión autónoma del plan-

tel, esencial para las innovaciones y adaptaciones pedagógicas necesarias que requieren los planteles en su contexto particular. Igualmente se enfatiza en mejorar la capacidad administrativa de las organizaciones educativas.

Planificación del desarrollo regional

La planificación del desarrollo regional es un proceso metodológico mediante el cual se seleccionan proyectos físicos y acciones de todo tipo, para pasar de un cierto estado de desarrollo, a otro superior más deseable.

La Reforma del Estado venezolana ha creado la necesidad de plantear la planificación regional en el ámbito educativo. Es innegable la necesidad de emprender una transformación profunda que conduzca a producir cambios reales no sólo en las estrategias organizativas, sino, mucho más importante, en las intenciones y valores inmersos en las prácticas pedagógicas.

Esta transformación implica repensar la concepción, las metas y propósitos de la educación venezolana, así como actualizar y modernizar los recursos que sustentan el proceso de enseñanza-aprendizaje, ubicándose en el contexto particular de cada región. Desde esta perspectiva se formula un modelo curricular que constituye el referente teórico que sustenta la reforma curricular propuesta por el Ministerio de Educación para el Nivel de Educación Básica.

Sin olvidar que este es un nivel donde cada Estado tiene la oportunidad de construir los Currículos Estadales, en correspondencia con los planteamientos del Currículo Básico Nacional (CBN) y en atención a las necesidades específicas de cada entidad federal.

Los Currículos Estadales representan un veinte por ciento (20%) de la carga horaria establecida para el nivel de básica. El porcentaje asignado a cada Estado, permite la incorporación de áreas académicas al Plan de Estudios y la contextualización y adecuación de los objetivos y contenidos del CBN, en la planificación de los proyectos pedagógicos del plantel y del aula.

Ordenamiento territorial

El Ordenamiento Territorial es la acción consciente de la población y sus autoridades para modificar su ámbito espacial de ocupación. El Ordenamiento Territorial está destinado a establecer localizaciones adecuadas para las actividades humanas, de acuerdo con criterios económicos, sociales, ambientales y geopolíticos.

Delegación

La Delegación es el proceso que permite el traspaso de responsabilidades a un agente estatal con amplia discrecionalidad. Él puede estar representado por fundaciones con fines específicos, controladas total o parcialmente por el gobierno, corporaciones de desarrollo regional, o instituciones similares.

Competencias educativas del Estado Venezolano

Las Competencias Educativas del Estado Venezolano son aquellas que las normas constitucionales atribuyen al Estado. Ellas se dan en materia de prestación directa de servicios educativos para garantizar que los venezolanos puedan ejercer su derecho a la educación. Asimismo en la orientación y organización del Sistema Educativo tanto público como privado.

Modelos de descentralización

Otro aspecto a considerar en el Proceso de Descentralización, es el análisis de los modelos de descentralización. La Reforma Educativa constituye, por tanto, un desafío que es necesariamente la Descentralización Educativa, que se traduce en la necesidad de formar los recursos humanos que puedan contribuir a un desarrollo social más productivo y equitativo. Con la educación se aspira a cambios estructurales en la sociedad. Se le considera no sólo un objetivo, sino una condición misma de la reforma y del desarrollo del Estado. La revisión de la estructura organizativa del Ministerio de Educación, pone de manifiesto la hipertrofia que lo caracteriza. La organización central y las comunidades median las oficinas educativas, una por Estado, conocidas como Zonas Educativas (23 en total), las cuales, de acuerdo al informe presentado por la COPRE, carecen de autonomía, replican y/o au-

mentan los vicios de la administración central.

La Descentralización Educativa coloca en la base, es decir, en las comunidades, la responsabilidad de controlar la calidad de los servicios. De allí que se describan los siguientes Modelos de Descentralización analizados por Gordones y Bolívar.

Modelo burocrático

En primer lugar, se exponen las características generales del modelo de burocracia weberiano, para después plantear las modificaciones que se han producido en nuestro contexto social.

Este modelo se caracteriza por:

- Tener carácter legal de las normas y reglamentos.
- Tener carácter formal de las comunicaciones.
- Tener carácter racional y división del trabajo.
- Ser impersonal en las relaciones.
- Presenta jerarquía de autoridad.
- Tener rutinas y procedimientos estandarizados.
- Parte de la profesionalización de los participantes.
- Tener competencia técnica y meritocracia.

En el modelo burocrático de la administración pública venezolana:

A nivel de políticas globales, se caracteriza por:

- Se utiliza el gasto público para desarrollar programas sociales.
- No se consideran las inversiones del Estado necesariamente rentables.

- El discurso político contrasta con el discurso técnico.
- Se plantean modificaciones sociales, económicas y políticas poco profundas.

A nivel de organizaciones públicas:

- Se asume el carácter legal; sin embargo, se presentan -en oportunidades- incoherencias entre normas, reglamentos y procedimientos, que impiden la funcionalidad del sistema.
- Se extrema el carácter formal de las comunicaciones, duplicando canales y mensajes.
- La división del trabajo no siempre es racional. Se producen choques a nivel de líneas de mando y se diluyen responsabilidades.
- Los funcionarios presentan a menudo un comportamiento dual, transgreden las normas y reglas técnicas, o se apegan extremadamente a los standards, dificultando con ello las innovaciones.
- La admisión, transferencia y promoción de los funcionarios, no atiende a sus competencias. Depende en gran medida del apoyo y la influencia que ejerzan las fuerzas o políticas que los respaldan.
- Los funcionarios integran, en ocasiones, la propiedad que pertenece a la organización con su apoyo personal.

Gerencia técnica

Sus características principales son:

- El discurso es racionalizador de los recursos.

- La fuente de legitimidad no es la política, sino la gerencia, la meritocracia.
- Se manejan los recursos tecnológicos y científicos como mecanismos propulsores de desarrollo.
- Los intereses económicos, generalmente, reciben más atención que las necesidades sociales inmediatas.
- Se admite el aumento del empleo público, sólo en la medida que se amplíe o se optimice una función.
- Es proclive a las reformas.

Modelo de investigación educativa

El Modelo de Investigación Educativa presenta las siguientes características:

- Considera el proceso educativo como subsistema abierto.
- Centra la atención en la organicidad del proceso: sencillez, coherencia y funcionalidad.
- Asume la investigación como factor que dinamiza e imprime al subsistema.
- Establece la necesidad de profesionalización y competencia del recurso humano.
- Otorga importancia a la participación efectiva de los entes involucrados en el proceso.
- Establece la necesidad de integrar el proceso educativo a nivel Regional, Estatal y Municipal.

Consideraciones finales

A continuación se presentan las conclusiones de la investigación "As-

pectos Teórico-Conceptuales de la Descentralización”.

• La Descentralización y la Desconcentración son dos procesos distintos, el primero es una transferencia de competencias y funciones del Poder Nacional hacia los gobiernos estatales y municipales, y el segundo supone la delegación de autoridad controlada desde el poder central hacia los Estados.

• La Regionalización concebida dentro de orientaciones descentralizadoras, debe responder a un nuevo estilo de crecimiento que se sustente en el principio de equidad. De igual manera en la participación de la población, en el diseño e instrumentación de políticas y en la igualdad de oportunidades educativas. Es importante destacar, tal como lo señala Kliksberg (1986), que la participación, la cogestión y la autogestión, exigen una modificación sustancial de los estilos de conducción y de los procedimientos correspondientes. Las fuentes de la eficacia gerencial no se hallan en el buen planteamiento formal, ni en el respeto de los principios tradicionales de administración. En realidad ellos se conectan mucho más las variables políticas, sociológicas y culturales; en las que resaltan factores como los juegos de poder.

• La Descentralización y el desarrollo regional se sustentan en tres (3) consideraciones fundamentales:

a. Democratizar los procesos de desarrollo y de toma de decisiones, mediante la transferencia o

el reconocimiento de la capacidad de la población organizada para plantear las aspiraciones y proyectos que afectan directamente su futuro. Además el traspaso de una parte del poder decisorio central a instancias regionales y municipales.

b. Mejorar la eficiencia de la gestión pública en la medida que las organizaciones locales están mejor dispuestas para distinguir sus problemas y asignar los esfuerzos requeridos para solucionarlos.

c. Reducir los conflictos sociales y los desequilibrios económicos, mediante acciones masivas y selectivas para el desarrollo de zonas prioritarias en el “interior” (especialmente en ámbitos rurales y en núcleos urbanos de alto potencial). Con ellas se logrará utilizar, en una forma eficiente y eficaz, los recursos humanos y naturales insuficientemente aprovechados.

• La Descentralización Educativa es el proceso de transferencia de competencias a los Estados, de personal, bienes muebles e inmuebles y de recursos financieros del servicio educativo nacional. Incluye al municipio, la escuela y la comunidad organizada. Plantea la renovación de la práctica pedagógica en el aula, con un enfoque que integra escuela, familia y comunidad. De aquí surge la propuesta del Ministerio de Educación de un currículo base simplificado para la pri-

mera etapa de Educación Básica. En él se plantea una preminencia para las actividades pedagógicas tendentes a desarrollar el eje del pensamiento formal. Este currículo, común para todo el ámbito nacional, permite atender la diversidad geográfica y cultural, ya que debe ser complementada en las instancias: Estatal, Municipal y Local. La adecuación del currículum al contexto escolar se hará a través del proyecto pedagógico de plantel y del proyecto de aula, los cuales están dirigidos a resolver los problemas prioritarios de la institución escolar.

Para que estas acciones logren su objetivo debe haber un aprendizaje organizacional, que favorezca a la descentralización educativa.

Referencias bibliográficas

- DE SENEN GONZÁLEZ, Silvia (1989). Políticas Estatales y Programas de Descentralización y Regionalización Educativa: Un Estudio de Caso en Tres Provincias Argentinas. Ponencia en la Reunión Interagencial sobre Descentralización y Desconcentración de Políticas Públicas. Brasilia. Octubre.
- GORDONES, Isabel y BOLÍVAR, Orfelina (1993). La Descentralización Educativa. *Planiuc*, Año 12, No. 20, Universidad de Carabobo, Valencia.
- KLIKSBURG, Bernardo (1986). La Reforma de la Administración Pública y el Administrador Necesario. Centro de Estudios de la Empresa. Universidad del Zulia. Maracaibo.
- Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público. *Gaceta Oficial* No. 4153 (Extraordinaria). Caracas, 28-12-1989.
- Organización de los Estados Americanos (1981). Reflexiones en Tomo a la Regionalización en América Latina. *Revista de Educación* No. 86. Washington.
- PICÓN, Gilberto (1994). El Proceso de Convertirse en Universidad. Aprendizaje Organizacional en la Universidad Venezolana. Editorial Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas.