

ANTE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN ¿QUÉ ESTÁ PASANDO EN LA ESCUELA BÁSICA VENEZOLANA?

Mildred C. Meza Chávez

1. INTRODUCCIÓN

Diversos estudios realizados por distintas organizaciones y personalidades coinciden en señalar el potencial que tiene el proceso de descentralización –en general– y de la educación –en particular– para impulsar y, a su vez, responder a los procesos de cambios que vive la sociedad. Brunner (2000) en su interés por responder a la pregunta cómo se verá afectada la educación –en especial la de América Latina– por los cambios que están ocurriendo en su entorno y apoyándose en opiniones de expertos educacionales (de dentro y fuera de la región) y de personas que influyen en las decisiones públicas educacionales, destaca que uno de los elementos compartidos por éstos es que la organización y el funcionamiento futuro de las instituciones educativas está signada por la tendencia hacia una mayor descentralización organizacional y de gestión de los sistemas educacionales, incluyendo grados más altos de autonomía en la base y de participación de la comunidad (p.5).

Durante las últimas décadas la realidad social mundial ha estado caracterizada por la diversidad de factores y procesos que configuran situaciones complejas, tanto para su conocimiento y estudio como para la formulación e implementación de soluciones. Esta complejidad presente en todos los fenómenos sociales explica, en parte, la necesidad que el hombre tiene de agruparse en organizaciones en las cuales satisfaga necesidades y contribuya al desarrollo de la sociedad para mejorar la calidad de vida humana colectiva.

Las organizaciones como sistemas sociales han sido creadas por el hombre para facilitar el logro de determinados objetivos. Estas se han hecho más complejas en el transcurso del tiempo y están sometidas a influencias de factores sociales, económicos, políticos y culturales.

Las organizaciones educativas comparten rasgos comunes con el resto de los sistemas sociales, pero presentan características particulares que no sólo las diferencian sino que las conciben como "organizaciones que tienen como materia prima el conocimiento y que organizan ese conocimiento para lograr propósitos o fines educativos" (Clark, citado en Picón, 1994).

García Guadilla (1998) afirma que el siglo termina en medio de una gran transición, como lo es el paso de una sociedad industrial a la sociedad del conocimiento; por ello, esta transición es crucial para todas las instituciones que conforman la sociedad y, en especial, para las instituciones educativas cuya materia prima es el conocimiento.

La institución educativa, en particular la escuela, como las demás organizaciones sociales, enfrentan el reto de desarrollar la capacidad de aprender que contribuya a que se adelanten los cambios y cumpla su misión social.

La sociedad venezolana durante las tres últimas décadas ha experimentado varios intentos de reformas a nivel educativo. Entre éstas se pueden mencionar: la incorporación de la Educación Básica como nivel educativo y la implantación del Currículo Básico Nacional; al igual que un ordenamiento

jurídico que plantea desarrollar un nuevo tipo de sociedad humanista, centrada en la libertad, igualdad y justicia social; y en la construcción de un país soberano con el desarrollo de la capacidad creadora de sus habitantes (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes –MECD–, 1999).

La Constitución Bolivariana de Venezuela (1999), en su preámbulo y otros artículos, indica que "... para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado.... se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad..." (p. 2). En concordancia con esto, en el artículo 184, cuando se aborda el poder local se señala que "... la Ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos".

La democracia protagónica y participativa, como se plantea en la Constitución vigente, se expresa en el Proyecto Educativo Nacional –PEN– (MECD, 1999) en diversas formas referidas a flexibilizar el currículo para adecuarlo al entorno sociocultural, participación de la comunidad en la gestión escolar, entre otras. Estas características identifican un modelo de gestión que requiere niveles crecientes de descentralización, autonomía y participación real de los actores del proceso educativo.

En este sentido, el proyecto pedagógico que representa la escuela básica "requiere una estructura administrativa descentralizada, desconcentrada y participativa" (Meza, 1992).

Por ello, se considera de interés identificar algunas prácticas organizacionales, en una muestra de escuelas básicas venezolanas, que son importantes considerar ante las exigencias de la descentralización de la educación. Para ello se abordaron dos dimensiones: procesos organizacionales (dirección, motivación, comunicación, establecimiento de metas y control) y aspectos administrativos, extraescolares y pedagógicos de la descentralización de la educación.

2. ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA?

La estructura escolar venezolana, como se ha reflejado en distintos documentos (Plan Decenal del Ministerio de Educación –ME–, 1992-2003; PEN del MECD, 1999; entre otros) y como resultado de investigaciones (Rodríguez, 1989; Rodríguez y Orta, 1989; Inciarte, 1992; Meza, 1992; Meza y Picón, 1994 y Meza, 2001), coinciden en señalar que los rasgos más característicos siguen siendo el centralismo y la tendencia homogeneizada de su acción.

Esta situación problemática por la que atraviesa el proceso educativo en la actualidad tiene su origen en años anteriores y cuenta con una larga tradición histórica; no obstante, se agudiza por las nuevas demandas de la sociedad y de las presiones que los procesos de cambio a nivel mundial y nacional se generan sobre los sistemas educativos. Asimismo, los principios filosóficos y psicológicos que sustentan la concepción de la Educación Básica no se corresponden con esta centralización en las decisiones que se traducen en rigidez administrativa, y repercute en las formas de participación, en la interacción, en la motivación y en otros procesos organizacionales que se dan en las escuelas venezolanas.

Al respecto, en el PEN (MECD, 1999) se plantea la necesidad de la democracia escolar con niveles crecientes de descentralización, autonomía y participación real de los actores educativos.

En otro orden de ideas, la problemática educativa nacional actual no puede ser abordada con los mismos recursos organizacionales, ni el mismo estilo de conducción utilizado en años anteriores.

La dinámica de funcionamiento de las instituciones educativas, debido a la magnitud de la organización y la complejidad de los procesos, constituye un obstáculo que dificulta la fluidez de la comunicación, la participación y la eficacia de las acciones que se desarrollan en el sector educativo.

Todos estos elementos motivan a plantear la siguiente interrogante ¿las prácticas organizacionales desarrolladas en la escuela básica se corresponden con aquéllas que exige el proceso de descentralización de la educación?

3. APOYO TEÓRICO-REFERENCIAL

La revisión de trabajos e investigaciones previas permitió organizar las referencias teórico-conceptuales en tres aspectos: el primero relacionado con la descentralización de la educación, el segundo con las variables organizacionales planteadas por Likert y Gibson (1986) y el tercero sobre la Teoría de Acción de Argyris y Schön (1976, 1978) y Argyris (1999).

3.1. La descentralización de la educación

Las reformas educativas de los años ochenta estuvieron centradas en la descentralización de los sistemas públicos y, entre ellos, el sistema educativo. Según Martinic (2001) la descentralización:

... es una reforma “hacia fuera” a través de la cual el Estado y el Gobierno central transfieren al sector privado lo que puede ser privatizado y a las regiones, provincias y comunas la gestión y administración de gran parte de los servicios educativos tradicionalmente centralizados. En casi todos los países este proceso va acompañado de una reducción del aparato público y de una reasignación presupuestaria favoreciendo principalmente la accesibilidad y cobertura de la educación básica (p. 2).

La descentralización promueve una nueva distribución de papeles y poderes entre los actores institucionales preexistentes y trae consigo modificaciones profundas en el ámbito político-institucional, financiero y de la participación comunitaria, entre otras. Un aspecto importante al analizar este tipo de reforma es reparar en el carácter federal o unitario del Estado y en su reflejo sobre el sistema educativo para evaluar sus alcances y consecuencias. Mientras que en los países unitarios la soberanía del Estado se ejerce sobre un mismo ámbito territorial, en los federales existen diferentes espacios. La característica del federalismo es, precisamente, un principio de organización social que genera un orden. En palabras de González Arzac (1986) citado por De Senén (1994) el federalismo “...es un sistema organizativo para lograr flexibilidad estructural, en momentos de crisis, preservando la identidad y el mayor grado posible de libertad de los federados, a la vez que estableciendo un cauce institucional para la consecución de fines comunes” (p. 60).

Con referencia al federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional y conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas. Pero se trata de una conjugación de relaciones donde lo óptimo no es el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas.

En América Latina se han dado distintos modelos y procesos de descentralización. Martinic (2001, p. 5) ejemplifica estos procesos de acuerdo con la dirección que siguen: del centro a los estados en los países federales (Argentina, Brasil, México), de los estados a los municipios (Brasil, Chile, Colombia y México) y de los estados a las unidades escolares en forma directa (Brasil, Colombia, El Salvador y México). En Argentina se inicia en 1992 y se traspasa la provisión de servicios del

Gobierno Nacional a las provincias; en cambio, en Brasil y México ocurre en los tres niveles (Estado-municipio-unidades escolares).

Un caso interesante es el de El Salvador, en el cual se traspasa el límite del municipio para llegar a la propia comunidad de donde surgen las iniciativas, específicamente, en áreas rurales que no eran atendidas por el Ministerio de Educación, debido a la situación de conflicto armado que vivieron durante aproximadamente doce años. Al finalizar el conflicto, uno de los principales problemas educativos era la falta de acceso a servicios educativos en las zonas rurales del país. Sin embargo, durante la etapa del conflicto muchas comunidades rurales desarrollaron micro-organizaciones populares con fines políticos y sociales, y entre sus diversas actividades, proveían servicios educativos a la población.

Asimismo, según Winkler y Gershberg (2000), se ha generalizado en todo el mundo la tendencia a otorgar a las escuelas mayor autonomía de decisión, con el fin de mejorar el desempeño de las mismas y su responsabilidad por los resultados. Al respecto, señalan que sistemas escolares tan diversos como el de Victoria en Australia, el de Memphis en Tennessee y el de Minas Gerais en Brasil han otorgado la autoridad a los directores de la escuela, quienes a través de diferentes mecanismos los han hecho responsables del desempeño de sus escuelas (p. 2).

La discusión sobre este tema tiene muchas aristas que pudiésemos precisar en los siguientes términos (Meza, 2003):

- Existe acuerdo en cuanto a los objetivos que se persiguen con los procesos de descentralización educativa, igualmente que éstos *per se* no son beneficiosos y que no garantizan más eficiencia y más equidad.
- La gran paradoja de la discusión sobre la descentralización, como lo plantea Tedesco (citado por Martinic, 2001, p. 36). es que los que saben y los que tienen experiencia en descentralización son los países centralizados. Los países descentralizados no tienen ninguna experiencia en descentralización porque ellos nacieron descentralizados. En realidad lo que han hecho es centralizar algunas cosas, es decir, saben cómo ceder algo al poder central. Estos son los casos de Estados Unidos, Canadá y Suiza. Los que saben de descentralización, en cambio, son los países centralizados y, además, los que han llevado a cabo alguna experiencia exitosa en este sentido, son países desarrollados tales como Francia y España. Estos países intentan descentralizar con abundancia de recursos y con una homogeneidad social muy significativa. El hecho es que no hay experiencias exitosas en contextos de pobreza. Los países asiáticos, que tienen altos índices educativos, no han hecho una gran descentralización; son al contrario países muy centralizados tal como Corea, Japón y China.
- En América Latina, según se expresa en el informe final del Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana (1997), este proceso se ha visto obstaculizado por una serie de factores como son: la estructura educativa poco permeable a los cambios y altamente sindicalizada, con un alto grado de descoordinación, con una planificación principalmente normativa, con procedimientos administrativos lentos, desarticulados y superpuestos, además de una extensa burocracia que conlleva un elevado gasto de los recursos presupuestarios en detrimento de las necesidades académicas prioritarias. Por otra parte, la falta de capacidad por parte de los gobiernos locales para asumir el rol que les corresponde en materia educativa creándose una dependencia respecto de los órganos centrales del Ministerio de

Educación, la falta de claridad y de acuerdo en las funciones a ser ejercidas en este campo por las regiones, las limitaciones presupuestarias que padecen las regiones para ejecutar las políticas educativas y la falta de mecanismos que estimulen la participación de la comunidad son también factores que frenan los procesos de descentralización educativa (p.2).

Los procesos de descentralización en los países latinoamericanos, aunque con diferentes grados de desarrollo tienen algunos rasgos comunes. Situándonos en Venezuela, una breve revisión de nuestra historia nos llevaría a identificar algunos hechos importantes que pueden partir desde el mismo momento en que se constituyó la Provincia de Venezuela o de Caracas (Siglo XVI), pasando por la creación de las Repúblicas hasta llegar a lo que hoy, con la aprobación de la Constitución de 1999, representa la República Bolivariana de Venezuela. Según Velásquez (citado en Mascareño, 1998) el proceso formativo de Venezuela, la presencia del caudillismo militar, la elección de gobernadores en 1858, la creación de los estados soberanos de la Federación con la Constitución de 1864, el Estado centralizado democrático (después de 1958) así como la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en 1984 representan hitos importantes que permiten afirmar que la descentralización venezolana es un proceso con raíces históricas y ha avanzado enormemente.

Estos planteamientos conducen a precisar que el estudio de la descentralización en Venezuela debe apoyarse en la revisión de hechos históricos, así como a considerar dimensiones geográficas, jurídicas y hasta culturales que permitan comprender y explicar lo que pasa en la actualidad.

Es innegable, en consecuencia, que en nuestro país se han tomado algunas decisiones y se han ejecutado acciones en cuanto a la descentralización como parte de la Reforma del Estado. Valdría señalar que la Constitución de 1961, en su artículo 2 definía la República de Venezuela como un estado federal y en el artículo 137 se establece que se puede atribuir competencias a los Estados o a los Municipios. En la Constitución vigente, artículo 4, se señala que la República Bolivariana de Venezuela es un estado federal descentralizado y en el artículo 184 expresa que la “Ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos...”. Esto sirve de base para acotar que desde el punto de vista constitucional se cuenta con el fundamento legal para instrumentar el proceso de descentralización.

De hecho que desde los años 60 se emprendieron algunas acciones de reforma administrativa del sector público educativo, uno de cuyos principales componentes era la desconcentración y la regionalización. Esto si bien permitió la creación de las zonas educativas en cada entidad federal, al igual que ciertas consideraciones en cuanto a la búsqueda de la pertinencia de la educación, no se lograron los objetivos relacionados con la asunción de responsabilidades administrativas y del peso decisorio que tendrían las regiones y Estados. La COPRE en 1990, en el Proyecto Educativo para la Modernización y Descentralización, plantea algunas ideas concretas sobre cómo realizar progresivamente la descentralización educativa y en un documento presentado por el Ministerio de Educación en 1991, se describe un proceso que debía realizarse en tres etapas: la modernización, la desconcentración y la descentralización.

La modernización se refería a la agilización de los procesos y trámites administrativos mediante una estrategia de automatización e información y de la revisión y simplificación de los pasos. La desconcentración tuvo como objetivos la delegación de atribuciones, funciones y competencias desde el nivel central hacia las zonas educativas, los distintos niveles de supervisión y el plantel. La descentralización consideraba la transferencia de competencias concurrentes a las

gobiernos de los Estados. La iniciativa para la transferencia de competencias, en materia de educación, puede ser tomada por parte de los Estados o por el Ejecutivo Nacional.

Otros hechos importantes fueron la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público en 1989 y la creación del Ministerio de Descentralización durante la presidencia provisional de Ramón J. Velásquez (1993). Con esto se logró construir el andamiaje jurídico-institucional de la descentralización. Es a partir de la elección de alcaldes y gobernadores (en 1989) y de la transferencia de algunas competencias, en particular del servicio educativo, que se confirman algunos avances en este proceso. Valdría destacar que algunos estados han logrado crear las instancias organizativas (Dirección General de Descentralización y Reforma del Estado dependencia adscrita a la Secretaría del Estado, o a la Unidad de línea del Gobernador, Comité de Planificación y Coordinación del Estado, entre otras), elaborar proyectos, planes o programas de transferencia y desarrollar acciones de negociación. Entre estos Estados se encuentran: Aragua, Carabobo, Lara, Monagas y Zulia.

En la actualidad, el PEN (MECD, 1999) como política educativa del Estado plantea que "la democracia escolar sólo es posible con niveles crecientes de descentralización, autonomía y participación real de los actores educativos" (p. 16). Ese planteamiento tiene como marco de referencia principal la democracia participativa y protagónica consagrada en la Constitución de 1999 y se vincula directamente con el sistema federal de organización, debido a que apoyada en éste se pueden producir las transferencias o se delegan atribuciones, responsabilidades y recursos para ser administrados por la región o localidad.

En síntesis, la descentralización se concibe desde la óptica de la concreción en lo local y se apoya en los postulados de cogestión, autogestión, corresponsabilidad, interdependencia y complementariedad, establecidos en la Constitución vigente.

3.2. Variables organizacionales de Likert y Gibson

Esta investigación se apoya en la teoría que Likert ha elaborado durante el último cuarto del siglo XX; no obstante, la metodología que se aplica tanto para la recolección como para el análisis de la información se combina, con otras de tipo cualitativo.

Este teórico propone que la administración no es igual en todas las organizaciones y la concibe como un proceso relativo, donde no existen normas ni principios válidos para todas las circunstancias y ocasiones, con un alto grado de dependencia de las condiciones internas y externas de la organización. En este sentido, señala que "todas las actividades que componen una organización tales como: dirigir, tomar decisiones, comunicar, motivar y controlar, tienden a reflejar los valores y los conceptos organizacionales de la sociedad de la cual dicha organización forma parte" (Likert y Gibson, 1986, p.22).

Likert ha utilizado, en su extensa investigación, una metodología para medir los sistemas organizacionales, por esto plantea que las organizaciones humanas pueden ser descritas en forma cuantitativa. También plantea que "los sistemas sociales pueden ser estudiados a través de variables que se refieren a aspectos organizacionales, sociales o humanos" (Likert y Gibson, 1986, p.51).

Para fines de esta investigación se hizo uso de las variables organizacionales propuestas por Likert. Estas agrupan a un conjunto de aspectos, tal como se precisa a continuación:

- A. Dirección: Referida a la confianza, credibilidad, libertad y expresión de ideas que el director permite al personal con el cual trabaja.

- B. Motivación: Relacionado con la utilización de medidas que generen temor o que lleven amenazas, castigos o recompensas; también que impliquen más participación y fortalezcan la motivación. Además, considera la distribución de responsabilidades para el logro de metas y el trabajo cooperativo.
- C. Comunicación: Esta variable contiene lo que respecta a la dirección usual del flujo de información, la exactitud de la información.
- D. Decisión: Precisa lo que se refiere al nivel en que se toman las decisiones, la participación del personal en las decisiones relacionadas con su trabajo y al aporte que este proceso da a la motivación.
- E. Metas: Se refiere a la forma cómo éstas se establecen y cómo los diferentes niveles jerárquicos se esfuerzan por lograr elevadas metas de rendimiento.
- F. Control: Relacionada con las funciones de supervisión y control, quién(es) la realizan(n) y si los resultados de éstas se convierten en retroalimentación que beneficia al grupo. También considera la existencia de una organización informal que puede apoyar o resistir a lo formal.

Estas variables organizacionales establecidas por Likert constituyen categorías dentro de una de las dimensiones objeto de estudio en esta investigación.

3.3. Teoría de acción según Argyris y Schön

Argyris y Schön (1976, 1978), sostienen que toda conducta humana deliberada se apoya en constructos mentales, en esquemas en procesos cognoscitivos, que desde el punto de vista del agente tiene un carácter normativo; constituye así, una teoría de control que permite efectuar continuos ajustes sobre la acción. Sin embargo, esta teoría es también explicativa y predictiva, ya que permite a un observador o agente externo inferir determinadas explicaciones y predicciones con base en lo observado.

La Teoría de Acción está constituida por el conjunto de valores o variables rectoras, supuestos, normas y estrategias de acción, que orientan la conducta del individuo. Estos componentes estarían representados en la organización por las imágenes individuales y los mapas colectivos correspondientes a la misión y a los fines de la organización, a sus políticas, a sus estructuras y a sus tecnologías.

En el caso específico de esta investigación, los componentes de la Teoría de Acción (variables rectoras, normas y estrategias de acción) son estudiados para identificar las prácticas (estrategias de acción) que se aplican en las escuelas básicas. Cada uno de estos componentes se concibe de la siguiente forma:

Los valores o variables rectores, al igual que las normas del sistema, integran a los miembros de una organización, ya que son compartidos por todos o muchos de éstos (Katz y Kahn, 1983). Constituyen "elaboraciones abstractas que el individuo o la organización utilizan como marco de referencia para dar sentido y orden a sus modos, medios y fines de acción; además establecen compromisos con la acción" (Parsons y Shils, 1968).

En relación a las normas son consideradas como expectativas generales de carácter obligatorio para todos los que desempeñan un papel en un sistema o subsistema, por lo cual tienen función prescriptiva al representar los requerimientos legítimos del sistema.

Las normas a nivel del sistema educativo incluyen aquellas declaraciones que especifican lo que éste debe hacer para cumplir con las finalidades de la educación, a través de la coherencia e interdependencia de los elementos que lo conforman, permitiendo así establecer relaciones y concebir este sistema como un conjunto que expresa el ideal filosófico-político del Estado Venezolano.

A nivel micro, las normas son menos abstractas y reflejan los requerimientos conductuales hechos a los miembros de la organización escolar. Estas expresan los modos de comportamiento considerados adecuados por los miembros del sistema y se relacionan con la conducta sancionada por el sistema.

Las estrategias de acción se conciben como conjunto de acciones interrelacionadas que pone en práctica una organización con el propósito de alcanzar sus fines y mantener el equilibrio entre sus valores, creencias, normas, supuestos y las variadas influencias del ambiente. Estas son observables directamente o se infieren de las informaciones orales y/o escritas.

4. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Los sujetos de la investigación están representados por miembros del personal directivo y docente de las escuelas básicas nacionales graduadas (270 escuelas) ubicadas en zonas urbano-marginales y no marginales de los distritos escolares de la Zona Educativa N° 1 del Distrito Federal, actual Zona Educativa Distrito Capital. De esta totalidad se seleccionó el 40 % (108 planteles). La selección de la escuela se hizo aleatoriamente, luego de estratificar por distrito escolar al que pertenece, etapa(s) que atiende(n) y ubicación; y de determinar el número de escuelas proporcionalmente por cada estrato. Posteriormente, de cada escuela se seleccionó el director o subdirector, un coordinador y tres docentes de aula, resultando una muestra de 540 sujetos. La muestra prevista de planteles como del personal que respondió las encuestas fue modificada durante el trabajo de campo, ya que de los 108 planteles en los cuales se entregaron las encuestas, devolvieron 492 sujetos (137 directores o subdirectores, 58 coordinadores, 297 docentes).

También fueron considerados para el estudio, los documentos que contienen lineamientos filosóficos, teóricos y operativos, tanto en relación a la educación básica como al proceso de descentralización educativa.

Los procedimientos utilizados para recoger y analizar la información, se realizaron en cuatro fases:

Fase 1: Revisión de la literatura especializada (documentos oficiales de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado –COPRE–, del Ministerio de Educación –ME–, actual Ministerio de Educación, Cultura y Deportes –MECD–, entre otros; así como referencias hemerobibliográficas).

Fase 2: Elaboración y aplicación de la encuesta. El instrumento consta de tres partes, la primera referida a datos de identificación, la segunda recogió información respecto a la dimensión procesos gerenciales (categorías: dirección, motivación, comunicación, toma de decisiones, establecimiento de metas y control; y la tercera sobre la descentralización educativa (categorías: aspectos administrativos, extraescolares y pedagógicos). En la parte II y III se presentan en una columna central los planteamientos de situaciones que ocurren en los planteles, a la izquierda hay una escala de cuatro alternativas que exploran el “es” y a la derecha igual cantidad de opciones para recoger información respecto al “deber ser”. La escala utilizada es una escala de frecuencias tipo Likert con las opciones: siempre (con el valor 3), algunas veces (con el valor 2), nunca (con el valor 1) y no se, no lo conozco (con el valor 0).

A este instrumento se le determinó validez de contenidos a través del juicio de expertos, validez de construcción con expertos de diseños de instrumentos y validez de comprensión con diez docente. La versión definitiva quedó constituida por 56 reactivos y la confiabilidad determinada a través del Coeficiente Alfa de Cronbach, resultó ser $\alpha = 0,92$.

Fase 3: Análisis estadísticos: Este instrumento se les aplicó a los sujetos de la investigación (directivos, coordinadores y docentes). De las opiniones recogidas se hizo un análisis “reactivo por reactivo” para poder establecer las congruencias y discrepancias –“es” y el “deber ser”– entre los diferentes sujetos de la muestra. Además interesa conocer el promedio de opinión en cada reactivo porque cada uno de éstos es indicador de una situación. También cada reactivo está relacionado con otros, con los cuales forma una categoría; ésto permitió convertir la escala en una Escala Sumativa. Se utilizó el paquete estadístico SPSS.

En ambos análisis (es-debe ser) se compararon las medias y las varianzas de las opiniones en cada reactivo o cada categoría (o sub-escala) a través de la t de Student y del Análisis de Varianza de una vía (*oneway*) respectivamente.

Por cada reactivo, se calculó la frecuencia y el porcentaje de respuestas para cada opción, agrupadas por directivos, coordinadores y docentes; se compararon los promedios de opinión entre directivos, coordinadores y docentes (análisis de varianza); se compararon también los promedios de opinión entre directivos de escuelas de diferentes clases y, en forma separada para los coordinadores y docentes (análisis de varianza); luego se compararon los promedios de opinión entre directivos de escuelas marginales y no marginales y, en forma separada, para coordinadores y docentes (prueba t); y, finalmente, se estableció la congruencia entre el "Es" y "Debe ser" para el grupo de directivos, coordinadores y docentes (prueba t). El análisis de reactivos se realizó mediante:

- El cálculo del coeficiente de confiabilidad Alfa de Cronbach por sub-escala (categoría) y por escala (dimensión).
- La comparación de los promedios de opiniones entre directivos, coordinadores y docentes por sub-escalas (o categorías). De la misma manera se hicieron las otras comparaciones para el resto de los estratos (clase de plantel y ubicación).

Fase 4: Elaboración de la guía de entrevista y su aplicación. La guía de entrevista pretende profundizar algunos aspectos contenidos en el cuestionario Las situaciones sobre las cuales se requiere indagar en la entrevista son aquellas en las que se necesitan evidencias o hechos que apoyen o nieguen datos ya obtenidos: además, en las que se requieran interpretaciones de parte de los actores (docentes, coordinadores y directivos) para así identificar las estrategias o practicas que predominan en las escuelas básicas. Se entrevistaron 27 "informantes claves".

Como estrategia general para validar la información recabada se aplicó la triangulación (Williamson y otros, 1982), entre distintas "fuentes de información"; así como a través de la contrastación, reinterpretación y complementación de los hallazgos.

5. HALLAZGOS

La revisión de documentos producidos por las instancias oficiales (Ministerio de Educación actual MECD, COPRE, CORDIPLAN, CNE, entre otros) puede organizarse en dos momentos: antes de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (aprobada en diciembre de 1999) y después de ésta.

5.1. Antes de la Constitución de 1999

La documentación producida a partir del año 1984 con la creación de la COPRE hasta el año 1996, así como el adelanto de algunos procesos de transferencias de competencias del servicio educativo por parte de algunos Estados (Aragua, Carabobo, Lara, Monagas y Zulia) representan avances en la descentralización de la educación. La concepción predominante para estos años se puede sintetizar en dos aspectos:

- A. La educación como dimensión fundamental de la reforma encargada de formar al individuo para asumir las transformaciones que la sociedad demanda, capacitarlo para la organización social, productiva y para la participación política, así como consolidar los valores democráticos necesarios para avanzar en este proceso de cambios.
- B. La descentralización como estrategia para la innovación educativa concebida no sólo como el traspaso de funciones educativas hacia las instancias de gobierno local, sino como la conducción de iniciativas hacia la institución escolar, donde se promoverán las innovaciones desde los planteles a cargo de los docentes.

5.2. Después de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)

En cuanto a la descentralización y el cambio organizativo en la administración escolar, el PEN presenta cinco claves:

- Construir la legitimidad político-social de programas y proyectos dirigidos a elevar la calidad de la educación.
- Elaboración colectiva de propuestas en función del cambio en las prácticas pedagógicas.
- Hacer pertinentes los aprendizajes.
- Flexibilizar el currículo para adecuarlo al entorno sociocultural.
- Participación de la comunidad en la gestión escolar.

Partiendo de esta última clave, puede conceptualizarse la descentralización como la autonomía y la democratización de los procesos político-administrativos en la escuela.

Según estos planteamientos, en el proceso de descentralización educativa, el poder debe partir del núcleo organizacional como lo es la escuela, la parroquia, el municipio. Algunas de las competencias que se pueden transferir son las siguientes:

- El fortalecimiento de la participación y construcción de redes locales para el desarrollo local sustentable.
- La consideración de la escuela como centro del quehacer comunitario.
- La adecuación de los programas y proyectos con base en un proceso investigativo y evaluativo permanente.
- La promoción de cambios organizativos y una nueva gerencia educativa.

Es interesante destacar que las respuestas de los directivos, coordinadores y docentes de las escuelas de la muestra seleccionada, presentan consistencia en relación a cómo ellos consideran que “deberían ser u ocurrir determinadas situaciones”; aún y cuando hay diferencias significativas, éstas son menos que las que se presentan en sus repuestas en cuanto a cómo ocurren en la práctica cotidiana. Los sujetos de la investigación consideran que:

- El director debe delegar y los docentes deben cumplir con las funciones que le han delegado.
- Todos deben trabajar en equipo para solucionar problemas de la comunidad y de la escuela.
- La información que llega al plantel debe ser discutida y analizada en función de las necesidades institucionales.
- Las decisiones deben ser tomadas en forma compartida y todos deben participar en el logro de las metas del plantel.
- La escuela debe mantener relaciones interinstitucionales que permitan el intercambio cultural, deportivo y educativo.
- La planificación tomará en cuenta las necesidades de los estudiantes e incorporará objetivos relacionados con las características de la región en la cual se encuentra la escuela.

Estas normas apoyan variables rectoras tales como: la participación, la validación de la información, la integración escuela-comunidad, entre otras. Esto significa que existen valores y normas en las cuales hay coincidencia. Esto no sucede en relación a lo que ocurre en su quehacer diario, donde se presentan discrepancias.

Precisamente, teniendo como referencia algunos de los análisis estadísticos realizados, se aprecia que estas divergencias se observan en las diferencias significativas (al nivel de $\alpha=0,01$) entre las opiniones de los sujetos, en las seis categorías de la dimensión procesos gerenciales. En las categorías: dirección, motivación, toma de decisiones y control, las diferencias significativas se presentan entre directivos, coordinadores y docentes; mientras que en las categorías: comunicación y establecimiento de metas, éstas se dan entre las respuestas de directivos y docentes. Es decir, los directivos y docentes presentan diferencias significativas en todas las categorías.

En esta misma dimensión se encuentra que, los directivos tienen una media total mayor ($X_t = 2,20$), los coordinadores la intermedia ($X_t = 2,02$) y los docentes la media menor ($X_t = 1,98$). Esto significa que según las opiniones de los directivos, las situaciones planteadas en los ítems ocurren "algunas veces" con una tendencia más favorable hacia el "siempre" que la expresada por los docentes, quienes presentan una tendencia hacia "nunca".

En la dimensión "aspectos de la descentralización", en la categoría "aspectos administrativos", un 10 % o más de la muestra contestó con la alternativa de respuestas "No sé, no lo conozco". Los coordinadores de los planteles que formaron parte de la muestra, en un porcentaje significativo, contestaron que no sabían o no conocían aspectos relacionados con:

- El documento en el cual se especifican las funciones del personal del plantel.
- El organigrama del plantel.
- El Reglamento Interno.
- La programación anual.
- El presupuesto programa del plantel.
- La previsión de mecanismos para la obtención de recursos extraordinarios.
- Los convenios con otras instituciones que representen algún apoyo económico para el plantel.

En la categoría "aspectos extraescolares" sólo en el ítem N° 45, un porcentaje del 20,9 % de la muestra respondió "No sé, no lo conozco". Esta pregunta se refería a los convenios interinstitucionales, si se establecían sólo los factibles de cumplir por los miembros de la institución.

En la categoría "aspectos pedagógicos" un porcentaje del 10,4 % de la muestra respondió "No sé" al ítem que preguntaba: "El personal directivo del plantel posee competencias para lograr que éste funcione con autonomía administrativa".

De los análisis estadísticos realizados para cada uno de los ítems del cuestionario y de las entrevistas a los informantes clave, se obtiene la siguiente información con respecto a cada una de las categorías del estudio.

Dirección: La delegación de funciones, la confianza en el personal docente y la utilización de ideas aportadas por otros miembros del personal, ocurre en los planteles de Educación Básica "algunas veces".

Los sujetos de la investigación consideran, según el cargo que desempeñan, respuestas más favorables hacia unos u otros de los indicadores de la categoría. Por ejemplo, los directores consideran que ellos delegan en mayor frecuencia que la que responden los docentes, a su vez, éstos opinan que cumplen con las funciones que le delega el personal directivo con más frecuencia que la que este último manifiesta. En este aspecto, los coordinadores expresan que los docentes cumplen las funciones que le delegan con menor frecuencia de la que opinan los mismos directores.

Motivación: La generación de temor, como mecanismo para obligar a los docentes a cumplir con su trabajo es una práctica poco frecuente en las escuelas básicas; el ofrecimiento de recompensas o incentivos como una forma de motivar al personal, al igual que la promoción de la participación en el trabajo en equipo sólo ocurre "algunas veces".

Comunicación: El flujo de información que se maneja en los planteles sigue los canales regulares "algunas veces" y es ésta la que más se toma en cuenta para normar las actividades de la escuela. Esta información se discute abiertamente en "algunas ocasiones", con tendencia a "casi nunca" y también "algunas veces" son aceptadas por los docentes tal como son enviadas; no obstante en pocas oportunidades se adecuan a las necesidades institucionales.

Toma de decisiones: Las decisiones que se toman en el plantel están circunscritas al ámbito del personal directivo, en "algunas ocasiones" se involucra al personal docente. La toma de decisiones en forma compartida está relacionada con la ejecución de las acciones, es decir, se selecciona cómo hacer alguna actividad conjuntamente con el personal docente, si éste es el encargado de ejecutar las acciones. Esta situación se repite en los diferentes niveles jerárquicos. Los directivos de las escuelas también son "ejecutores de decisiones" y disponen de un restringido campo de acción para tomar decisiones "rutinarias". La consulta a especialistas no constituye una práctica institucional, sólo se hace en casos muy definidos y, en la mayoría de las situaciones responde más a necesidades e intereses de algún miembro de la institución que a objetivos de la escuela como organización.

Establecimiento de metas: Las metas institucionales las establece el personal directivo en la mayoría de las situaciones. La elaboración del Plan Anual del plantel y del Informe Anual es responsabilidad del director. Estas metas casi nunca son conocidas ni discutidas con el resto del personal, aunque se supone que reflejan el trabajo de todos. No se planifican reuniones para establecer las metas que integran el trabajo de los miembros de la organización, es decir, no hay mecanismos formales ni informales para establecer metas orientadoras de la labor docente. Igualmente, sucede con la participación de la comunidad en este proceso. Tanto al personal docente como a los otros miembros de la comunidad

(padres, representantes), se les involucra en las actividades en determinados momentos para lograr objetivos específicos como por ejemplo: recaudar dinero para solucionar problemas inmediatos, organizar un acto cultural o un evento deportivo, entre otros.

Control: El director como "supervisor nato" de la institución cumple con esta función para cubrir un requisito exigido por los niveles jerárquicos superiores; sólo en "algunas oportunidades" esta actividad favorece el mejoramiento de la labor docente.

Aspectos administrativos: Los aspectos administrativos del plantel relacionados con la estructura organizativa (organización de actividades, organigramas), el Reglamento Interno, el Plan Anual, el Presupuesto-Programa, los Convenios Interinstitucionales y el Informe Anual, son desconocidos, por los coordinadores y docentes, en un porcentaje mayor al 10 % de la muestra.

Aspectos extraescolares: Las relaciones entre la escuela y la comunidad se dan en aspectos muy puntuales, casi siempre cuando la escuela requiera alguna ayuda para solucionar problemas internos. No hay integración, sólo colaboración en actividades específicas. El intercambio cultural, deportivo o educativo ocurre "algunas veces" por iniciativas particulares. No hay convenios establecidos, ni representan nexos permanentes entre las instituciones.

Aspectos pedagógicos: Las condiciones profesionales del personal del plantel referidas a competencias del personal directivo para el funcionamiento autónomo de la escuela, la actitud del personal ante nuevos proyectos y la formación docente como resultado de acciones planificadas por la institución se presentan "algunas veces"; es decir, la formación y el desarrollo de competencias básicas para mejorar el desempeño profesional en las escuelas está centrado en esfuerzos individuales que no benefician a la institución escolar.

Las características técnico-docentes que tienen que ver con la consideración de las necesidades de los estudiantes, la incorporación de objetivos relacionados con la característica de la comunidad local y la utilización de materiales didácticos elaborados por los estudiantes, son prácticas escolares que ocurren "algunas veces"; no obstante, la utilización del Programa Oficial Vigente como principal fuente para la planificación así como la elaboración del plan de clases como un requisito exigido por la dirección ocurre "siempre".

6. A MODO DE CONCLUSIONES O IDEAS PARA LA REFLEXIÓN

Es básico destacar que los puntos de congruencias entre lo que el Estado Venezolano y los directivos, coordinadores y docentes de la muestra seleccionada, consideran acerca de cómo deberían ser u ocurrir las situaciones presentadas en el cuestionario, evidencia una disposición favorable ante el cambio que implica un proceso de descentralización de la educación. Igualmente, las discrepancias representan factores que justifican la creación o fortalecimiento de espacios de intercambio y construcción entre los actores escolares que, a su vez, contribuirán a introducir transformaciones sustanciales en el ámbito educativo.

Las conclusiones de la investigación se precisan en los siguientes términos:

1. El Estado Venezolano define variables rectoras que apoyan políticas de transformación del Sistema Educativo en general.

2. En la comparación entre los promedios de las opiniones de directivos, coordinadores y docentes, en cuanto a la frecuencia con la que ocurren o realizan las situaciones planteadas en el cuestionario, se consiguen evidencias en relación a:
 - Un porcentaje mayoritario (más del 40%) de los sujetos de la muestra, consideran que prácticas gerenciales que serían favorecedoras de la descentralización educativa ocurren “algunas veces”.
 - En estas opiniones se observa que los directores tienen promedios de respuesta tendentes hacia “siempre es así”, mientras que los docentes tienen medias menores a $X=2,00$, es decir, tienden a opinar que “casi nunca es así”.
 - También, en esta comparación, se halla que un 10% o más de los docentes y coordinadores desconocen ciertas situaciones relacionadas con los “aspectos administrativos” de la escuela como organización; siendo éstas conocidas sólo por los directores.
3. Las prácticas gerenciales predominantes en las escuelas básicas están caracterizadas por la poca delegación de funciones; escasos mecanismos relacionados con la motivación, con la discusión y adecuación de la información, con la toma de decisiones y el establecimiento de metas en forma colectiva, con la integración escuela-comunidad y con el intercambio de ideas y conocimientos entre los miembros del Personal. Esto describe una realidad donde el verticalismo, la mecanización del trabajo diario como respuesta a patrones preestablecidos, la defensa del “rol” que se desempeña y la participación centrada en el cumplimiento de instrucciones, constituyen las bases para el desarrollo del trabajo diario.
4. Las prácticas gerenciales antes descritas, así como las condiciones físicas y ambientales de los planteles en la actualidad, actúan como factores obstaculizadores ante un proceso descentralizador de tipo educativo.
5. Con base en la opinión de los sujetos, se establece, que la realidad que se vive en las escuelas básicas seleccionadas, presenta una situación deficitaria en relación con las condiciones requeridas para la implementación del proceso de descentralización de la educación

Algunas de las recomendaciones que pueden ser consideradas como ideas para el análisis y la reflexión son las siguientes:

- Crear mecanismos para intercambiar información entre los organismos que tradicionalmente se conciben como los encargados de diseñar políticas educativas y los ejecutores de acciones en las escuelas (docentes en general, padres y/o representantes...). Esta estrategia va referida a la importancia de establecer conexiones “reales” entre el nivel de formulación de políticas y el nivel operativo. Esto con el propósito de que el discurso prescriptivo del Estado sobre el funcionamiento de los planteles se adecue a las condiciones existentes en éstos y se planifique con los “actores” escolares directamente.
- La implementación de la descentralización requiere que se tome en cuenta la realidad imperante en el ámbito escolar en general, pero también las características particulares de cada plantel.
- Las discrepancias entre lo que se plantea el Estado y cómo están ocurriendo las prácticas gerenciales en las escuelas básicas, amerita que se mejoren algunos aspectos

esenciales (condiciones físicas de los planteles, condiciones salariales de los docentes, definición de mecanismos más idóneos para la selección del personal, incorporación de estrategias para la evaluación del desempeño, la capacitación gerencial de los directivos de los planteles...).

- Las actividades como el proyecto de plantel, deben ser apoyadas e impulsadas; siempre y cuando no se presente como una modalidad única para cambiar o mejorar la gestión en cada plantel. Se considera importante ensayar con distintos enfoques, modelos y/o modalidades que fortalezcan la gestión escolar. Asimismo, se sugiere que se capacite gerencialmente a los directivos.

•

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argyris, Ch. (1999). *Conocimiento para la acción*. Madrid: Granica.
- Argyris, Ch. y Schon D. (1976). *Theory in practice: Increaasing professional effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Argyris, Ch. y Schon D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Menlo Park, Cal: Addison-Wesley, Publ. Co.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: La Piedra.
- Brunner, J.J. (2000). *Globalización y el futuro de la educación: Tendencias, desafíos y estrategias*. Ponencia presentada en el Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe. UNESCO, Chile.
- Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana. (1997). *Informe final*. San José de Costa Rica del 3 al 5 de noviembre.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (1986). *Proyecto educativo nacional*. Caracas: Autor.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (1989). *La descentralización: Una oportunidad para la democracia*. Caracas: COPRE.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. (1989). *Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público*. Caracas: COPRE.
- Congreso de la República de Venezuela (1961). *Constitución de la República de Venezuela*. Caracas: COPRE.
- Consejo Nacional de Educación. (1990). *Plan decenal de educación 1992-2003*. Caracas: CNE.
- De Senén, S. (1994). La descentralización educativa y el orden político: Países unitarios y federales. *Boletín 33*. Buenos Aires, pp.60-70.
- García Guadilla, C. (1998). La educación superior en Venezuela: Una Perspectiva en el contexto de la transición hacia la sociedad del conocimiento. *Cuadernos del CENDES, año 15, segunda época*, pp.11-54.
- Huse, E. y Bowditch, J. (1990). *El comportamiento en la organización*. México: Fondo Educativo Interamericano.
- Inciarte G., A. (1992). *El hacer docente y el proceso de generación de tecnología educativa*. Tesis de Doctorado. Caracas: UNESR.
- Katz y Kahn, (1983). *Psicología social de las organizaciones*. México: Trillas.
- Likert, R. (1980). *The human organization: It's management and value*. New York: Mc Graw-Hill.

- Likert, R. y Gibson, I. (1986). *Nuevas formas para solucionar conflictos*. México: Editorial Trillas.
- Martinic, S. (Diciembre 2001). Reformas educativas: Mitos y realidades. *Revista Iberoamericana*, 27. pp. 1-12.
- Meza, M. (1992). *El Estilo gerencial en la escuela básica venezolana y sus implicaciones para el aprendizaje organizacional*. Tesis de Maestría. Caracas: UNESR.
- Meza, M. (2001). *Aproximación a los principios de una gerencia escolar propiciadora de aprendizajes organizacionales*. Trabajo de Ascenso. Caracas: UNESR.
- Meza, M. (2003). *Dirección escolar y descentralización de la educación en Venezuela*. Proyecto doctoral aprobado. Caracas: Universidad Central de Venezuela
- Meza, M. y Picón, G. (1994). Los procesos gerenciales en las escuelas básicas y la descentralización educativa. *Perfiles*, 17(2), pp. 61-90.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (1999). *Proyecto educativo nacional*. Caracas: MECD.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación (1990). *El gran virage. VIII Plan de la Nación*. Caracas: Autor.
- Parsons, T. y Shils, E.A. (1968). *Hacia una teoría general de la acción*. Buenos Aires: Kapelusz.
- Picón, G., (1994). *El proceso de convertirse en Universidad: Aprendizaje organizacional en la universidad venezolana*. Caracas: FEDUPEL.
- Rodríguez T.N. (1989). *La educación básica en Venezuela. Proyectos, realidades y perspectivas*. Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.
- Rodríguez, J. M. y Orta, R. (1989). *Administración del nivel de educación básica*. Caracas: Congreso Nacional de Educación, del 15 al 21 de enero de 1989.
- Velásquez, R. J. (1998). Venezuela, el Federalismo y la Descentralización. En C. Mascareño (Comp.), *Descentralización, gobierno y democracia*. Caracas: CENDES.
- Winkler, D.R. y Gershberg, A.I (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. Documento N° 17. Santiago de Chile: PREAL.
- Williamson, J., y otros (1982). *The Research Craft: An Introduction to Social Research Methods*. Boston: Little Brown and Company.