

## **Estrategias alternativas para el desarrollo de procesos de aprendizaje organizacional en una organización escolar descentralizada \*\***

**Roselia Morillo \***

### **Resumen**

En América Latina la descentralización educativa ha estado vinculada al objetivo de mejorar la calidad de vida y educación de la población. Esto demanda transformar la institución escolar en una organización de aprendizaje o inteligente para producir conocimientos, competencias, soluciones, ideas, habilidades y valores, modificando sus rutinas para facilitar el cumplimiento de las nuevas demandas en cooperación con la comunidad local. De allí la importancia de este artículo orientado a diseñar lineamientos y estrategias que favorezcan el aprendizaje organizacional en el contexto de la descentralización educativa. Se asume como sistema teórico la Teoría de Acción de Argyris y Schon y el enfoque sistémico de Peter Senge. Se siguió un tipo de indagación cualitativa con la aplicación de la técnica del análisis de contenido, la entrevista a profundidad, la técnica de la observación y la encuesta que coadyuvaron a la construcción de tablas que presentan los resultados.

**Palabras clave:** Aprendizaje Organizacional, Participación, Descentralización Educativa

---

\*\* Recibido: 02.09.04

Aceptado: 07.04.05

\* (roseliamorillo@yahoo.com) Doctora en Ciencias Humanas. Profesora titular e investigadora de LUZ. Coordinadora Académico del Doctorado en Ciencias Humanas de la Facultad de Humanidades y Educación de La Universidad del Zulia. Maracaibo, República Bolivariana de Venezuela.

## Alternative strategies for the development of the organizational learning process in a decentralized school organization

### **Abstract**

In Latin America educational decentralization has been related to the objective of improving life quality and education of population. This aspect demands the transformation of school into an intelligent organization of learning able to produce knowledge, competences, solutions, ideas, abilities and values, modifying the routines in order to encourage the fulfillment of the new demands in cooperation with the local community. The aim of this research is to design the key lines and strategies which favor the organizational learning in the context of the educational decentralization. As a theoretical system the Theory of Action of Argyris y Schon; and the systemic approach of Peter Senge are assumed. The qualitative inquiry, with the application of the content analysis technique, the in depth interview, the observation technique and the survey technique were applied. The results indicated that the organizational learning processes that were developed in the school organization do not propitiate innovative and deep learning which respond to the demands of the socio-cultural, political and economic context of the Venezuelan society.

**Key word:** Organizational learning, participation, educational decentralization

### **Introducción**

Los procesos de aprendizaje organizacional se inician y controlan a partir de problemas ya existentes o previstos, donde el aprendizaje tiene lugar en cualquier momento en que la situación que reina no concuerda con la deseada. Cada escuela crea en el tiempo una cultura propia, constituida por creencias implícitas, representaciones y expectativas, tradiciones, rituales y simbología.

No obstante, esta cultura implícita no aparece como un todo compacto y homogéneo. Hoy, se requieren instituciones

educativas que en el orden del desarrollo organizacional asuman acciones como:

- Reconocerse como organización, en su misión y visión, con el fin de poder valorar
- Sus alternativas de actuación desde el reconocimiento de sus debilidades y fortalezas.
- Propiciar la participación de todos los actores educativos, en todos los procesos de construcción institucional.
- Disponerse organizacional y administrativamente para responder a esos nuevos retos en términos de una mayor flexibilidad, creatividad y ejercicio de autonomía.
- Reconocer objetivamente las demandas de interacción de la escuela con los escenarios socioeconómicos, culturales y políticos locales, regionales y nacionales, en sus dinámicas de cambio.

Las escuelas dentro de un sistema educativo descentralizado deben constituir el foco y el contexto más adecuado para el cambio educativo, por ello es necesario crear estructuras flexibles de adaptación y apoyo que faciliten la transición de los procesos organizativos centralizados hacia la descentralización. La organización escolar está en la obligación de revisar permanentemente su horizonte, su discurso pedagógico y su sistema organizacional; igualmente si sus acciones son consecuentes con las demandas de la sociedad actual en el marco de la evolución del conocimiento en general, la ciencia y la tecnología.

Por otra parte, la implantación del proceso de descentralización tanto en Venezuela como en la mayoría de los países latinoamericanos, pasa por un sostenido incremento de la responsabilidad del Estado y el fortalecimiento de una estrategia frente a las competencias de las instituciones religiosas, al igual que por una fuerte identificación entre lo político y lo estatal. Los lineamientos de política educativa del sistema hace una década partían de una concepción territorial y los intentos de innovación se fundamentaban en la existencia de una escuela única. Su estructura organizacional no permitía visualizar a las diferentes comunidades como entes integrados de elementos que deben adecuarse en función de sus necesidades sociales, políticas, económicas y culturales.

En este sentido uno de los argumentos que con mayor fuerza se ha esgrimido para justificar una política de descentralización, es el de colocar la gestión educativa más cerca de los usuarios para romper el aislamiento de la escuela y

acercarla a la comunidad a la cual sirve. Se trata de que la comunidad participe más en la gestión y control de la educación para poder mejorar su eficiencia y eficacia y, determinar las estrategias más adecuadas para el cumplimiento de sus propósitos productivos. Es necesario plantear sus procesos de aprendizajes organizacionales, de tal forma que brinde horizontes de razón y herramientas organizacionales y pedagógicas capaces de generar procesos educacionales que alimenten la formación de la mentalidad creativa y productiva de sus estudiantes.

El Estado venezolano demanda una institución educativa que contribuya de forma significativa al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, que tenga claro el enfoque que garantice la eficiencia y eficacia de este servicio, su misión y visión. Las nuevas circunstancias en que se desenvuelve producto de los cambios sociales, históricos, económicos, políticos, científicos y culturales, le exigen la incorporación de nuevos paradigmas para concebir y planificar una organización escolar de aprendizaje.

Una visión institucional en correspondencia con estos cambios prevé las condiciones necesarias para garantizar la calidad de los procesos de aprendizaje y, por ende, determina las estrategias y procedimientos que deben asumirse desde la gestión. Es necesario crear una cultura organizacional que haga posible la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio y, a su vez, la consolidación de una cultura y una conciencia institucional que desarrolle los sentidos de pertenencia y pertinencia.

El objetivo del estudio es diseñar lineamientos y estrategias que favorezcan el aprendizaje organizacional en el contexto de la descentralización educativa para transformar a la organización escolar en una organización inteligente, que sea capaz de promover el mejoramiento real de una comunidad, de la sociedad y del país en consonancia con las dinámicas de desarrollo local, regional y nacional.

### **Descentralización**

En la administración pública se están dando nuevas propuestas político-tecnológicas de gestión en el aparato del Estado, lo cual permite afirmar que se está ante una nueva frontera tecnológica. La escuela asume el papel central como escenario en donde se elaboran las respuestas sociales a las demandas educativas, en donde se configuran las condiciones organizacionales que garantizan de la mejor forma los aprendizajes permanentes y transformadores de las y los

escolares. Se están produciendo en las organizaciones cambios que les permitan afrontar las oportunidades y retos que plantean los nuevos tiempos. La visión de la institución escolar como un sistema complejo, en el cual se articulan elementos, dinámicas organizacionales, formas de pensar la institución, resulta ser por todo lo que se viene planteando, una herramienta importante para orientar su fortalecimiento.

De allí la necesidad de buscar modelos que permitan maximizar la flexibilidad organizacional, ya que ante un contexto inflexible y complejo como el que enfrentamos, es fundamental que la organización sea capaz de reaccionar de inmediato y producir readaptaciones continuas, que las estrategias y decisiones no sean producto de un liderazgo autoritario, sino de un análisis de situaciones que necesariamente será en equipo. En este sentido Senge (1998), plantea que el aprendizaje compartido es el proceso de alinearse y desarrollar la capacidad de un equipo para crear los resultados que sus miembros realmente desean. Dentro de las organizaciones, el aprendizaje en equipo o compartido es un elemento esencial.

Modernizar la estructura organizacional requiere crear una nueva forma en su instrumentalidad e institucionalidad, las organizaciones necesitan aprender a cambiar, aprender en el nivel de su comportamiento organizacional. Por ello, en el Proceso de la Reforma Integral del Estado (PRIE, 1985) venezolano, se plantea que los procesos de aprendizaje organizacional (Planificación, Administración, Control, Evaluación) se orienten a la resolución de necesidades ya existentes o previstas. Los problemas o necesidades son considerados como interesantes indicadores de cambio y oportunidades de procesos de aprendizaje necesarios.

Dentro de las propuestas de la Reforma Integral del Estado venezolano, un eje fundamental es la descentralización, la cual determina las distribuciones de las competencias concurrentes entre los Poderes Nacional, Estatal y Municipal, y prevé mecanismos de transferencias progresivas de las funciones de la administración pública nacional hacia los niveles ejecutivos, estatal y municipal.

Al respecto Sánchez Melean (1996), concibe “la descentralización como el grado de participación de los niveles de gobierno en la toma de decisiones y en la adopción de políticas a nivel regional”. En el caso de los sistemas educativos, varios organismos internacionales, tales como: OEA (1987), ONU (1982) y el Banco Mundial (1993) han venido recomendando políticas de descentralización para solucionar los problemas que presentan

algunos sectores, entre ellos el educativo, ya que cada vez se hace más necesaria la implantación de reformas políticas, económicas, educativas e institucionales que permitan satisfacer las exigencias de la sociedad actual. Así el PRIE (1985) señala la necesidad de transformar el sistema educativo y plantea que “la reforma supone transformar y la búsqueda de nuevos equilibrios en el desarrollo social, económico, cultural y político y de formas renovadoras y democráticas de organización” (COPRE, 1990).

En la actualidad, a nivel internacional y nacional, se ha iniciado una serie de movimientos, tales como autorenovación escolar, gerencia basada en la escuela y en el proyecto plantel, los cuales buscan la integración entre educación, escuela y comunidad apoyan de esta manera una reforma escolar a partir de la descentralización y de un proceso de aprendizaje donde el estudiante sea el actor principal. Podemos observar que estos movimientos se complementan entre sí, lo cual lleva a considerar de diferentes maneras los problemas que originan el proceso de descentralización, las dimensiones que se enfatizan en ellos, y los papeles que se le asignan al Estado.

Según Hevia (1991), los paradigmas principales que se han desarrollado en la teoría sociológica para interpretar los fenómenos educacionales, y que explican diferentes perspectivas desde las cuales se puede analizar el proceso de descentralización, son: por parte el liberal-económico que, basado en una perspectiva funcionalista, atribuye la dinámica del cambio social a una tendencia del equilibrio interno de las fuerzas económicas que operan al interior de la sociedad; y por la otra el paradigma crítico que basado en una perspectiva dialéctica atribuye el cambio social a las permanentes fuerzas en conflicto en el interior de una estructura determinada (Muñoz y Lavin, 1998).

Desde esta perspectiva funcionalista se visualiza a la descentralización como un modelo de cambio sencillo y lineal mediante el cual se otorga creciente participación en la cosa pública a los ciudadanos. Estudia el proceso de descentralización en las relaciones entre grupos que tienen acceso a los recursos del Estado y que ejercen poder desde sus aparatos.

En este contexto los términos “centralización” y “descentralización” se conceptualizan de diferentes maneras y en distintas perspectivas de análisis, definiendo un sistema centralizado como aquél en el cual el gobierno central mantiene casi toda la autoridad y el poder. Desde este mismo punto de vista, la descentralización se considera como un proceso de transferencia de poder y autoridad de una unidad de gobierno

mayor a otra menor, fundamentándose en el voluntarismo político de la autoridad central, propiciando la participación de la comunidad en el manejo educativo. Los logros no alcanzados según esta perspectiva, pueden explicarse no sólo por las fallas técnicas en la puesta en marcha de los procesos, sino principalmente por las resistencias y la capacidad de presión de determinados grupos que sienten que el proceso de descentralización incide en su poder.

En este orden de ideas la descentralización educativa, según plantea la COPRE (1993), es una oportunidad real para el cambio profundo del sistema educativo venezolano, tanto en lo organizativo-funcional, como en lo pedagógico. Se presenta como una alternativa que puede mejorar los procesos de aprendizaje organizacional en las instituciones escolares, apoyándonos en la concepción de la escuela como la entidad más importante de cualquier cambio en el sistema educativo.

Es importante destacar que estamos en presencia de un proceso de transferencia de competencias y funciones para los gobiernos estatales y municipales, que representan una opción apropiada para mejorar la eficiencia interna y los resultados globales del sistema educativo.

#### Antecedentes

La descentralización de la gestión escolar esta vinculada al objetivo de mejorar la calidad de los resultados de los aprendizajes en la escuela, espacio donde se coloca buena parte de los problemas de la democracia educativa que crean grandes dificultades que se reflejan en el panorama actual del sistema educativo. Hay sectores de la vida nacional que opinan que una de estas dificultades es la excesiva descentralización, donde está presente la centralización en la elaboración de diseños curriculares, en la planificación y en la microplanificación. Por lo que la estructura organizativa y normativa, la gestión financiera y administrativa, y la estructura curricular y pedagógica, monopolizan la casi totalidad de la conducción del proceso.

La política educativa se sustenta en variables de orden macro, sin que ello haga posible la consideración de las desigualdades manifestadas en el ritmo de desarrollo y de experiencias diferenciadas, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, en las diferentes regiones del país. Se parte de una concepción homogénea del territorio y los intentos de innovación se basan casi en la suposición de una escuela única, como resultado de la dificultad para conocer en su justa dimensión, las

características, situaciones y problemas de las diversas comunidades.

Herrera, (1992) señala en un estudio sobre las Características del Modelo de Gestión Educativa de la Red Escolar Fe y Alegría, que la presencia de un proyecto pedagógico y/o socioeconómico específico en cada plantel es una de las características consideradas más importantes del modelo de gestión y de los resultados educativos. La descentralización educativa intenta luchar contra la exclusión y el fracaso escolar y a favor de una educación revalorizadora cultural y socialmente del individuo y de los grupos diversos que constituyen la población del país; la descentralización da responsabilidad y autonomía.

Se plantea el proceso de descentralización como la vía para incrementar la participación, potenciando a las organizaciones no gubernamentales e incorporándolas a la administración de diversos programas y proyectos.

Este proceso implica establecer nuevos mecanismos de negociación social y la asunción de responsabilidades por parte de todas las instancias de gobierno, de la escuela y de la comunidad, lo cual significa un proceso efectivo para atender las necesidades de los beneficiarios directos del sistema educativo. Lo anterior implica la posibilidad real de incrementar los niveles de eficiencia y el impacto positivo que debe tener la educación en la sociedad.

#### Experiencias de Descentralización en América Latina

La descentralización del Estado en América Latina ha adquirido suma importancia en las últimas décadas, debido a los procesos de democratización y modernización de la administración pública que se han producido en forma casi generalizada en todos nuestros países.

Para América Latina, en términos muy generales y basado en lo que se ha dado en llamar “procesos de refundación del Estado” en sociedades que vivieron largos períodos autoritarios (Chile, Bolivia, Argentina) y otros, han seguido dos (2) enfoques: a) el de “profundización de la democracia” en sociedades que han tenido una prolongada y relativa estabilidad en sus instituciones políticas, b) el de las etapas de “ajuste económico” que maximizan o minimizan la cuestión del financiamiento, ampliando o reduciendo, por ejemplo, las alternativas de negociación.

La descentralización forma parte de iniciativas políticas de sectores que emergen en el marco de la necesidad de nuevos consensos, lo cual puede facilitar su viabilidad y disminuir su resistencia; en otras, puede estar asociada a una crisis de

gobernabilidad y una fragmentación de los actores políticos propiciando potencialmente más conflictividad y dificultando los cambios. De cualquier manera, lo que se trata es darle curso a una reforma institucional colocándola, básicamente, en el terreno de la reestructuración de las formas de asignación financiera, de las decisiones pedagógicas, de la participación de la sociedad, de la redefinición de lo público, lo estatal y lo privado; por lo que dicha política de descentralización se refleja en el diseño de nuevas formas de gestión administrativas no previstas en el modelo existente.

Seguidamente presentaremos algunas de las más relevantes experiencias descentralizadoras en América Latina:

### **Argentina**

En 1991 el gobierno argentino inició un plan de descentralización que tenía como el lineamiento más importante acrecentar la autonomía de los establecimientos educativos, a la vez que se reestructuraba y fortalecía la capacidad técnica del Ministerio Central y los Ministerios Provinciales. Lo relevante del proceso de descentralización argentino son los intentos adelantados por los gobiernos regionales de traspasar competencias y responsabilidades a instancias aún más descentralizadas del gobierno, tales como zonas o núcleos educativos comunitarios.

Se observó que el proceso de traspaso de las escuelas federales a las provincias también les transfirió los criterios centralistas con los que aquellas operaban, entre éstos estaban los relacionados con el manejo financiero de las escuelas básicas. Al no modificarse la legislación sobre el financiamiento del sistema educativo, la descentralización trasladó los criterios centralistas de los niveles superiores a los más inferiores.

### **Brasil**

La descentralización comienza en 1967, pero es en la década de los setenta que avanza considerablemente en el contexto de la Reforma Administrativa. La Ley de Reforma (1971) admitió la creación de Consejos Municipales de Educación bajo la dependencia de los Consejos Estadales, pero por la falta de tradición de la participación comunitaria en asuntos educacionales (a excepción de las grandes urbes) y de la carencia de autonomía normativa de los Consejos (sólo ejercen funciones delegadas por los Consejos Estadales), hicieron dudar de la posibilidad de una participación real y efectiva. Se afirmaba que la municipalización

no era garantía previa de que el control de la población sobre la educación fuera mayor. Podría ser que los alcaldes no tuvieran respaldo popular. En este caso, la descentralización se había formalizado pero no democratizado.

Sin embargo, para 1980 ya más de la mitad de la matrícula escolar del nivel básico se encontraba bajo administración de las provincias, y algo más de un tercio bajo dependencia municipal, dejando al nivel central con un reducido rol en las tareas de ejecución directa de administración escolar.

En Brasil existe una tradición municipalista que data de décadas. La administración de la educación opera a través de la relación entre los estados y los municipios. Cada uno de estos niveles tiene igual derecho de iniciativa en materia educacional y responsabilidades específicas frente a algunas materias. Por ejemplo, al Consejo Federal de Educación le compete establecer el currículo mínimo, a los Consejos estatales les corresponde diseñar la parte diversificada del currículo, los Consejos Municipales, en cambio, carecen de autonomía normativa, por lo que sólo pueden ejercer funciones delegadas por los Consejos Estadales. En cuanto al régimen de contratación, de promoción y el salarial del personal docente, cada nivel tiene su propio escalafón. De igual manera el financiamiento se realiza con fondos que provienen de la unión de los estados y municipios. Todo esto convierte a Brasil en el primer ejemplo de descentralización de la educación en América Latina en alcanzar un cierto nivel de desarrollo.

#### Colombia

Durante la década de los setenta y hasta comienzos de los ochenta, durante la presidencia de López Michelsen (1974-1978) y de Turbay Ayala (1978-1982), la descentralización fue impulsada por el estado colombiano como una estrategia dirigida fundamentalmente a revertir los desequilibrios interregionales, la excesiva concentración espacial de la población y la problemática urbano-regional. También se pretendió racionalizar el gasto público central que se ejecuta local y regionalmente, mediante la transferencia de responsabilidades fiscales de los organismos centrales a las entidades territoriales.

Hacia finales de los setenta, se crearon las Corporaciones Autónomas Regionales del Desarrollo como unidades especiales para la planificación en áreas regionales y para la asesoría y asistencia técnica a las entidades locales en materia de desarrollo; igualmente, se descentraron algunas funciones y se otorgaron atribuciones especiales a los gobernadores departamentales.

En el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), se da continuidad a esta concepción del proceso de descentralización, y de hecho desarrolla e impulsa algunos de los lineamientos formulados por la administración que le antecedió y que, en buena medida, dieron forma al proceso actual de descentralización que se lleva a cabo en Colombia. El proceso actual de descentralización colombiano está concebido no sólo como una simple transferencia de responsabilidades, sino como una reestructuración profunda del aparato estatal. Las características más resaltantes del proceso de descentralización de este país son:

#### Área Política:

- .Elección popular y directa de alcaldes municipales.
- .Creación de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal.
- .Elección directa de los gobernadores de Departamentos.
- .Moralización de las entidades territoriales.

#### Área Administrativa-Institucional:

- .Transformaciones en el Poder Ejecutivo Nacional en función de la descentralización.
- .Fortalecimiento de la planificación regional y municipal.
- .Establecimiento de mecanismos de relación intra e intergubernamental.

#### Área Económico-Financiera:

- .Transferencia de recursos a los municipios y otras entidades territoriales.
- .Creación de recursos propios por parte de los municipios.

En Colombia como en otros países, la descentralización se ha desarrollado en medio de tensiones sociales y de la confrontación implícita o explícita de una gama diversa de intereses sociales y políticos. Por esta razón, el proceso ha sido difícil y ha debido superar resistencias y obstáculos tales como: técnicos (falta de capacidad y calificación de los funcionarios municipales para el manejo de las nuevas competencias y recursos, atraso administrativo), políticos (temor a la implantación y puesta en funcionamiento de los mecanismos de participación, corrupción, violencia), y socioculturales (bajos niveles de organización y autonomía ciudadana, ausencia de un sentido de lo público). Este proceso de descentralización ha logrado devolver al municipio su papel como gestor del desarrollo local y como escenario de representación de intereses sociales.

La descentralización constituyó una respuesta a la crisis del sistema político y un instrumento clave de la reforma del Estado no

sólo en términos de búsqueda de mayor gobernabilidad (reducir los niveles de conflicto, dotar a los gobiernos locales de competencias y recursos), sino también de democratización (representatividad y participación) del régimen político, especialmente a nivel local.

Los pasos más decisivos en materia específica de descentralización educativa tienen como lineamientos centrales la municipalización del servicio educativo, dejando de lado el énfasis dado a las regiones (propio de intentos anteriores), transfiriendo a los municipios la contratación de personal, el financiamiento, la administración de los establecimientos, la construcción, dotación y mantenimiento de la planta física; y en consecuencia, estipula la transformación del Ministerio de Educación Central en una entidad directa y planificadora, pero en lo absoluto ejecutora. La reforma ha tenido como trasfondo un principio común en todo el proceso descentralizador colombiano, el que sólo cuando cada nivel de gobierno es responsable de la generación de sus propios recursos, se puede esperar eficiencia en el gasto, por lo que la reforma educativa va acompañada de una reforma fiscal que debe acrecentar las capacidades fiscales de los municipios

### **Chile**

En 1979 se aprueba la nueva Ley de Rentas Municipales en la que se faculta el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios. Desde esa fecha hasta 1982, el 84% de los institutos educativos de básica y secundaria estatales se había transferido a los municipios.

Esta política descansaba en cuatro (4) argumentos principales: (a) que la municipalización es un mecanismo para profundizar la descentralización administrativa, (b) que implica una mayor participación y control social, (c) que implica la posibilidad de mejorar diferenciadamente las rentas del sector docente y (d) que posibilita destinar mayores recursos al sector educativo a través del Fondo Común Municipal, por lo que se podría mejorar el equipamiento escolar y la competitividad con las escuelas particulares, todo lo cual redundaría en un mejoramiento cualitativo de la educación. La participación de la comunidad en la resolución de sus problemas educativos, se redujo sólo a una gestión de apoyo al alcalde, verdadero representante del poder central en la comuna.

Entre los aspectos que se encontraban en el debate nacional figuraba la necesidad de suplir las carencias que padecía la acción de los Consejos Regionales, principalmente el Plan de Desarrollo

Regional, acorde con el Plan Nacional del mismo carácter, con la participación de los actores relevantes de cada región. Asimismo, se señalaba la importancia de consolidar y reforzar la institucionalidad descentralizadora, ampliando los recursos del presupuesto regional y del Fondo Nacional de desarrollo Regional para vincularlos a lineamientos gruesos de desarrollo en las respectivas regiones.

En la década de los noventa, con la reinstalación del sistema democrático en el país y el primer gobierno de la concertación, se inicia un efectivo proceso descentralizador con el proceso de democratización municipal y con la creación e instalación de los gobiernos regionales, nueva figura que modifica el mapa institucional del Estado Chileno.

La descentralización y el desarrollo regional constituyen medios insustituibles para la consecución de objetivos centrales en el campo social, político, económico y ambiental.

Desde esta perspectiva la política nacional de desarrollo regional debe contribuir al logro de los siguientes objetivos:

1. Profundización y afianzamiento de la democracia en la sociedad chilena, mediante el diseño y puesta en marcha de instituciones y mecanismos de participación real de la comunidad regional.

2. Expansión y modernización generalizada de las actividades productivas de las economías regionales, con especial énfasis en la innovación y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

3. Perfeccionamiento de la inserción de la economía chilena en la economía internacional, mediante una participación integrada y articulada de cada una de las economías regionales en ese proceso, sea de manera directa o indirecta.

4. Desarrollo de grados crecientes de equidad a través de todo el territorio nacional.

5. Reducción rápida y definitiva de las situaciones de extrema pobreza.

6. Integración de todas las regiones al proceso de desarrollo económico y social del país.

7. Establecimiento de formas de producir, distribuir y consumir, compatibles con la preservación del medio ambiente, condición básica para desarrollo nacional sustentable.

La nueva agenda educativa asociada a un proceso modernizador, incluye temas como: (a) el mejoramiento de la calidad de la educación; (b) la búsqueda de una mayor equidad en la distribución del saber que las instituciones escolares ofrecen; (c) convertir la tarea educativa en una tarea nacional, logrando

involucrar y asegurar la participación del conjunto de la sociedad; (d) descentralizar la gestión educacional, aumentando la eficiencia del sistema y fortaleciendo la autonomía en sus diferentes niveles, principalmente en las escuelas; (e) la elaboración de estrategias de mejoramiento abiertas a la participación y la formulación de iniciativas desde la base del sistema, no imponiendo un modelo desde el nivel central.

En síntesis, se cambiaron los énfasis y las orientaciones, se destinaron más recursos para la política social del Estado; se colocó mayor relevancia en la inversión en capital humano y en proyectos productivos, y se abordó de manera directa y concreta el tema de la calidad de la educación.

### **México**

Las tendencias de centralización-descentralización son cuestión de grado en las estrategias de gobierno y no los puntos de partida y de llegada de un proceso unidireccional e irreversible, de tipo administrativo; en la toma de decisiones y en la política, estas características de los procesos de toma de decisiones en el campo educativo mexicano son observables en períodos largos bajo estudio, que permiten someter al análisis varios períodos gubernamentales. En este sentido, se observan tendencias en ambas direcciones en distintos ámbitos de la administración y la política, y en los diferentes niveles del sector educativo.

Los primeros avances del proceso contemporáneo de descentralización en la toma de decisiones en el sector educativo en la administración del nivel básico se iniciaron en la década de los setenta. En esta década se establecieron Delegaciones de la Secretaría de Educación Pública en todos los estados de la República para desconcentrar la administración del sector del gobierno federal hacia los gobiernos estatales entre 1972 y 1980, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia en la toma de decisiones, propiciar una mayor responsabilidad y participación de las comunidades educativas estatales y dar soluciones locales a los problemas locales.

La experiencia permitió incrementar la eficiencia, incluir las características locales de los sistemas educativos estatales en la región del sistema educativo nacional y promover una incipiente participación de las familias en estos procesos. Un efecto de la eficiencia fue que en 1980 se pudo ofrecer la cobertura suficiente de Educación Básica a todos los niños en edad escolar, si bien no todos pudieron hacerlo, ni se lograron todavía estándares homogéneos de calidad educativa. Al mismo tiempo, un efecto

contradictorio a los propósitos de eficiencia a través de la descentralización fue que el tamaño del personal de la administración no pudo reducirse.

La implementación de esta política de descentralización enfrentó y tensionó a la articulación compleja de intereses en la toma de decisiones y la política entre los niveles de gobierno federal y estatal que la centralización había generado con propósitos de unidad y cohesión, al promover la intervención de otros intereses tanto particulares como gubernamentales, pero en los espacios de arraigo locales. La reacción a esta nueva articulación de intereses intergubernamentales entre los estados y la federación se reflejó parcialmente en la rotación de los delegados (nombrados por la autoridad central) en los estados para promover la descentralización del proceso de toma de decisiones.

En 1982 se realizó el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, que descentraliza la administración del sector y la gestión de los recursos financieros, reservándose el control de los contenidos curriculares, si bien incluyendo contenidos pertinentes a las diferentes regiones del país.

A partir de este acuerdo, los gobiernos de los estados tienen la responsabilidad administrativa y financiera de la Educación Básica a través de Direcciones o Institutos de Educación, y la coordinación y evaluación del currículo son aún responsabilidad del gobierno federal en los términos del artículo tercero constitucional. Sobre la base de esta federalización-descentralización, uno de los propósitos es incluir las necesidades y puntos de vista culturales regionales en el currículo, además de aquellos comunes a nivel nacional.

Martínez (1997), señala que esta descentralización en la administración y manejo de los recursos enfrenta, por otra parte, retos de desigualdad regional en los recursos disponibles, la eficiencia terminal y la calidad de los servicios educativos que se ofrecen y que necesitan acciones compensatorias interestatales y la participación de otros agentes sociales.

Finalmente, es conveniente señalar que la capacidad real para participar en la toma de decisiones en la educación requiere tanto de capacidad política, como de disponibilidad de recursos financieros de los estados.

Teoría de Acción de Argyris y Schon

Una gran parte de las estrategias dirigidas al desarrollo de capacidades de la escuela tienen su origen en el desarrollo organizacional, éste surge en los años setenta influido por el

movimiento de las relaciones humanas y la formación en grupos, con el apoyo de la teoría de las organizaciones y de la psicología social, por lo que siempre ha conservado un marco humanístico y ético de preocupación por el desarrollo del personal.

Se puede decir que tiene una orientación sistémica, en cuanto a que se requiere que una organización trabaje armónicamente dado que sus partes están interrelacionados entre sí. Además, posee valores humanísticos, los cuales son supuestos positivos de las personas en cuanto a su potencial y deseo de crecimiento, y en la confianza para producir, trabajar en equipo, innovar, actuar con gran responsabilidad y autocontrol, en la medida en que la organización las apoye y las fomente.

En este sentido, el desarrollo organizacional en las escuelas es un esfuerzo coherente, planificado sistemáticamente y sostenido de autoconocimiento y mejora, centrándose explícitamente en el cambio de los valores o principios, procedimientos, procesos, normas o estructuras formales e informales, para incrementar su efectividad mediante intervenciones planificadas en los procesos organizativos usando conocimientos procedentes de las ciencias de la conducta. Así, el desarrollo organizacional es un antecedente del aprendizaje organizacional, precisamente por su común origen lewiniano, como se observa en la obra de Argyris (1978).

En este planteamiento se desarrolla la Teoría de Acción de Argyris y Schon (1989) que se asume en esta investigación y se describe a continuación.

Esta teoría es aquella que concibe al hombre como un ser que construye un tipo de conocimiento (práctico, tácito, etc) para orientar sus acciones, ejecuta éstas y evalúa sus consecuencias, permitiendo estudiar los cambios organizacionales llamados aprendizajes organizacionales entendidos como “toda modificación de la teoría de acción de una organización precedida de un esfuerzo colectivo ejercido con el deliberado propósito de provocar cambios en la organización y con resultados relativamente perdurables” (Argyris y Schon, 1989).

Partiendo del concepto de aprendizaje organizacional, se analizan los procesos de cambio en la organización. Al respecto Picón (1994) explica la teoría de acción del modo siguiente:

La teoría de acción sostiene que toda conducta deliberada se apoya en un constructo mental, tiene carácter normativo, es decir, le indica al sujeto lo que debe hacer si quiere lograr los resultados que se propone. Desde este punto de vista es una teoría de autocontrol. Sin embargo, desde el punto de vista

objetivo, puede tener carácter explicativo, predictivo en algunos casos y de control.

En relación a los componentes de la teoría de acción Picón (1994) los identifica como el conjunto de valores o variables rectoras, supuestos, normas y estrategias de acción, que orientan la conducta del individuo. Éstos estarían representados en la organización por las imágenes individuales de sus agentes y por los mapas colectivos correspondientes a la misión, a los fines de la organización, o a sus políticas, sus estructuras y sus tecnologías.

Los valores, también denominados variables rectoras, constituyen “elaboraciones abstractas que el individuo o la organización utilizan como marco de referencia para dar sentido y orden a sus medios y fines de acción, y además establecen compromisos con la acción” (Parsons y Schils, 1996).

En síntesis, los valores son los que van a indicar la dirección de las acciones que una organización se plantea para desarrollar actividades organizacionales.

Las normas son las expectativas generales de carácter obligatorio para todos los que desempeñan un papel en un sistema. Estas expresan los modos de conducta adecuados para los miembros del sistema y se relacionan con la conducta sancionada por el mismo. Es por esto que se afirma que tienen una función prescriptiva al representar los requerimientos legítimos del sistema.

En las organizaciones educacionales las normas se presentan en los documentos que el Estado tiene para reglamentar el sistema educativo y en las que cada organización educativa elabora internamente. Éstas expresan los modos de conducta adecuados para los miembros del sistema y se relacionan con la conducta sancionada por el mismo.

Los supuestos, según (Morillo, 2001) son proposiciones teóricas que permiten explicar el comportamiento de los individuos y la organización.

Las estrategias de acción son un 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.

Otro de los conceptos de la Teoría de Acción que analizaremos será referido a las dos dimensiones que señalan Argyris y Schon: la teoría explícita y la teoría en uso.

La teoría explícita es aquella que la organización expresa al mundo en forma oral o escrita y la teoría en uso es la que

gobierna o condiciona la acción. Es construida por las personas para orientar su acción mediante variables rectoras o valores, normas, supuestos y estrategias.

Pueden identificarse, además, dos tipos de Teoría de Acción: la individual, que es el conjunto de valores, normas, estrategias y supuestos que guían la conducta humana y que constituyen su marco referencial (aunque en la práctica su teoría en uso sea contraria); y la teoría de acción organizacional, que consiste en un conjunto de valores, misiones, fines, políticas, supuestos, normas y estrategias de acción. Esto corresponde con lo que se denomina aprendizaje organizacional.

En el colectivo la teoría de acción debe incluir reglas para distribuir las tareas a cada uno de los miembros y para el ajuste mutuo de acciones individuales.

Las organizaciones poseen un sistema de tareas en el cual cada uno de sus miembros desempeñan un rol, para cuyo aprendizaje los elementos de aprendizaje organizacional son puntos de referencia para el proceso de ajuste de las instituciones. En este sentido cuando los individuos ingresan a una organización, éstos buscan información en los mapas, programas, filosofía de la organización, políticas, normas o en los miembros más antiguos de la institución, que les permitan aprender el sistema de tareas. Este aprendizaje se completa además con sus observaciones.

El aprendizaje organizacional ocurre cuando los hallazgos de los individuos son registrados en la memoria organizacional, creando una nueva codificación de los elementos organizacionales.

En esta investigación se identificaran las estrategias que favorezcan los procesos de aprendizaje organizacional en una organización educativa en el contexto de la descentralización

### **Metodología.**

Esta investigación se enmarcó en el enfoque cualitativo definido según Ruiz (1996) como el modo de investigar fenómenos sociales en el que se persiguen determinados objetivos para dar respuesta adecuada a unos problemas concretos partiendo de la generación de nuevos conocimientos teóricos. Se enfatiza en conocer la realidad desde una perspectiva de “inside”, de captar el significado particular que a cada hecho atribuye su propio protagonista, y de contemplar estos elementos como piezas de un conjunto sistémico.

Se realizó en las escuelas básicas nacionales de primera y segunda etapa, ubicadas en el municipio Maracaibo.

Escuelas Básicas Nacionales	Nº Pers. Directivo y Docente
1ero de Agosto	37
Monseñor Godoy	36
Simón Rodríguez	36
Br. Severiano Rodríguez	37
Monseñor Francisco Granadillo	35
Divina Pastora	40
Angel Alvarez Domínguez	46
Panamericana	49
Catatumbo	35
Dr. Máximo Arteaga Pérez	47
Dr. Jesús Enrique Lossada	48
<b>Total: 12</b>	<b>509</b>

Fuente: Ministerio de Educación

### Esquema Metodológico

Población	Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información
Personal Directivo y Docente de Escuelas Básicas. (I y II Etapa) Documentos que expresan lineamientos del estado venezolano respecto al aprendizaje organizacional y la descentralización educativa.	Entrevista a Profundidad Encuesta ( Cuestionario) Análisis de contenido

Fuente: Morillo 2002

Para la recolección y análisis de la información se aplicaron las siguientes técnicas e instrumentos:

Análisis de contenido definido por Ruiz (1997) como “una técnica para leer e interpretar el contenido de toda clase de documentos, y más concretamente (aunque no exclusivamente) de los documentos escritos” (p.192)

Entrevista a profundidad se utilizó un guión orientador que permitió indagar y profundizar acerca de los aspectos que permitieron develar la teoría de acción explícita del Estado venezolano para la descentralización educativa en la educación básica. Esta entrevista buscó establecer un diálogo que respondiera a las áreas a cubrir con cada informante.

La observación se aplicó para obtener información sobre los procesos de aprendizaje organizacional en la escuela.

La encuesta se le aplicó al personal directivo y docente a través de un cuestionario que permitió lograr información significativa para las distintas categorías de análisis. Este instrumento permitió ampliar, profundizar, comparar y validar la información obtenida.

### **Estrategias de Acción**

Para enfrentar la crisis, política, económica y sociocultural que vive nuestra sociedad hoy, se presenta la educación como una opción posible, capaz de sentar bases para el logro de una democracia participativa. Para lograr que la educación se oriente del modo señalado, surge la descentralización como el proceso necesario para lograr la participación real y efectiva de todos los actores educativos que directa o indirectamente están vinculados a ella. El compromiso se hace efectivo en la medida en que acerquemos más a estos actores a la posibilidad de dar soluciones a los problemas educativos y crear las condiciones para el mejoramiento de la calidad de la educación.

La descentralización educativa promueve el cambio y el aprendizaje, lo que permite establecer la correspondencia con la concepción de aprendizaje deuterio aprender a aprender que señala la teoría de acción de Argyris y Schon (1978). Esto supone que el Estado debe propiciar el cambio organizacional en el contexto de la descentralización, para posibilitar la fluidez de las estrategias para el mejoramiento de la calidad de la educación.

Entre las estrategias propuestas se señalan las siguientes:

- Elaborar una matriz de procesos con fases, resultados y responsabilidades por instancias.
- Delegar y transferir competencias a los estados, municipios y planteles.
- Desarrollar Proyectos Pedagógico Plantel (PPP) y Proyecto Pedagógico de Aula (PPA) que promuevan los valores democráticos tales como la participación, solidaridad, corresponsabilidad y autonomía.
- Crear instancias estatales y municipales de educación con representación de sectores locales significativos en la comunidad, vinculados directa o indirectamente con la educación.
- Desarrollar proyectos pedagógicos y de gestión de plantel que propicien autonomía de gestión y administración del plantel.
- Asesorar de manera sistemática a los estados en programas de fortalecimiento institucional.

- Divulgar las experiencias educativas positivas producidas en los estados a través de boletines mensuales, consejo de docentes, foros, conferencias, seminarios e intercambios.
- Redefinir las estructuras organizativas, sistemas y procedimientos académicos, administrativos y sociales que modernicen el plantel como núcleo del sistema educativo y gestor del liderazgo comunitario.
- Promover la creación de centros estatales de apoyo al docente para su actualización y profesionalización en correspondencia con las necesidades locales.
- Desarrollar procesos de participación, autogestión y autonomía.
- Otorgar a las escuelas competencias para organizar los recursos físicos, humanos y presupuestarios mediante el diseño y ejecución de los proyectos pedagógicos que la comunidad de la escuela proponga de acuerdo a sus requerimientos y prioridades.

### **A modo de consideración final**

Se determinó que los procesos de aprendizaje organizacional que se desarrollan en la escuela básica no propician aprendizaje innovadores y profundos que respondan a los requerimientos del contexto sociocultural, político y económico de la sociedad venezolana actual, existe la necesidad de generar estrategias de acción que permitan nuevos procesos orientados a transformar la organización educativa en una organización que aprende.

El aprendizaje organizacional en la organización escolar evidencia elementos inhibidores del aprendizaje que dificulta el desarrollo de ciclos completos de aprendizaje, existe poca disposición de los miembros de la institución educativa para propiciar un intercambio permanente con su entorno.

La descentralización educativa apunta a la promoción del cambio en la cultura organizacional de las instituciones educativas para consolidar valores éticos organizacionales cónsonos con esos cambios, y para construirle viabilidad institucional a los conceptos de calidad, pertinencia social, productiva de los aprendizajes e igualdad de oportunidades que acompañan el proyecto sociopolítico del país.

### **Referencias**

ARGYRIS, C Y SCHON, D.(1978). **Organizational Learning: A Theory of Action Perspective**. Chicago: Addison Wesley Publishing Co.

ARGYRIS, C Y SCHON, D (1989). **Comparación de la Investigación-Acción Participativa y la Ciencia de la Acción. El Dilema del Rigor a la Pertinencia.** American Behavioral Scientific. Vol 32 N° 5

BANCO MUNDIAL (1993). **Venezuela: Decentralization and fiscal issues.** Washington DC. The World Bank.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (1990). **Un Proyecto Educativo para la Modernización y Democratización.** Volumen 9. Caracas.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO(1993). **La Distribución del Poder I. Descentralización de la Educación, la Salud y las Fronteras.** Editorial nueva Sociedad.

HEVIA, R (1991). **Política de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte.** Chile: UNESCO-REDUC.

HERRERA, M. (1992). **El Proyecto Plantel; Hacia la realización de la democratización, la descentralización y el mejoramiento de la calidad de la educación.** Mimeografiado. CINTERPLAN-COPRES.

MARTINEZ,S. (19979. **Political and rational models of polici marking in higher education The creation and establishment of the National System for Permanent Planning of Higher education in México 1970-1986).** London. University of london. Institute of Education.

MEZA, M.(1992). **El Estilo Gerencial en la Escuela Básica Venezolana y sus Implicaciones para el Aprendizaje Organizacional.** Tesis de Maestría. UNESR. Caracas.

MORILLO, R.(2001). **El Aprendizaje Organizacional en la Escuela Básica y la Descentralización Educativa.** Tesis de Doctorado. LUZ. Maracaibo

MUÑOZ, I .C y LAVIN (1998). **Estrategias para mejorar el acceso y la permanencia en educación primaria.** Chile: Mimeografiado

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (1982). **Perspectivas de la descentralización en América Latina.** Chile

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1987) **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Mimeografiado**

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (1987). **Desafíos y perspectivas de la educación en el nuevo siglo.** Washington DC. Mimeografiado.

PARSONS, T y SHILS, E .A (1968). **Hacia una teoría general de la acción.** Buenos Aires: Editorial Kapelusz

PICON, G. (1994). **El Proceso de Convertirse en Universidad: Aprendizaje Organizacional en la Universidad Venezolana.** Caracas. FEDUPEL

RUIZ, I (1996). **Metodología de Investigación Cualitativa.** España: Editorial Universidad de Deusto

RUIZ, J (1997). **Política social de la educación básica en Chile.** Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

SÁNCHEZ, J.(1996).Ponencia. **Descentralización: La mejor opción para el cambio y la reforma.** Seminario de Evaluación Nacional del Proceso de Descentralización en Venezuela. Maracaibo

SENGE, P. (1998). **La Quinta Disciplina.** España: Granica