

Gerencia descentralizada y cambio

María Valbuena de Hernández

*Profesora Asociada de L.U.Z. Miembro del Programa
de Investigación y Postgrado*

Resumen

La Descentralización es un proceso de transformación estructural de los ámbitos organizacionales públicos y privados, pues ésta involucra la participación de la sociedad civil en la gestión gubernamental y por ende la modernización administrativa de los Estados, Municipios y Localidades. Los cambios requeridos en la reforma del Estado afectan lo político, económico, cultural, sociológico, tecnológico en las organizaciones, especialmente la educativa, la cual va a permitir la formación de recursos humanos que han de promover la autonomía, control y dirección desde las localidades fortalecidas para lograr el desarrollo del país. La Gestión Descentralizada y el cambio para el desarrollo productivo requieren considerar: creatividad, flexibilidad, integración, paradigmas, misión y propósitos de las organizaciones que han de conducir a la reorganización de la Escuela mediante el proceso de aprendizaje colectivo, a transformarse en una organización que aprende mediante un modelo gerencial integrador.

Palabras clave: Organización, Gerencia, Modelo, Cambio, Productividad.

Decentralized Management and Change

Abstract

Decentralization is a structural process of transformation of public and private organizations, since it involves the participation of civil society in the governmental management and consequently in the administrative modernization of States, Municipalities and Regions. The required changes in the State Reform have an effect on the political, economic, cultural, sociological and technological life of organizations, specially on the educational organization which grants the formation of human resources requested for promoting

self determination, control and direction from the (strengthened) regions in order to achieve the development of the country. The Decentralized Management and the change for productive development require some considerations: creativity, flexibility, integration, paradigms, aims and purposes of the organizations intended to conduct school reorganization through a process of collective learning to become an organization learning from an integrating model of management.

Key words: Organization, Management, Model, Change, Productivity.

Introducción

La Descentralización surge como posible estrategia del Estado Venezolano para propiciar los cambios políticos, administrativos y de gestión; entre otros; así como el desarrollo de las regiones en forma dinámica y autosostenida.

Ante esto, se desarrolla en estos planteamientos la determinación del alcance de la Descentralización en el Sector Educativo, ente importante para el cambio y el desarrollo organizacional del país.

En el proceso de Descentralización existe la prioridad de un modelo de gestión que se oriente hacia objetivos centrados en información objetiva, receptividad de las organizaciones, diagnóstico de las escuelas y sus comunidades, clima de confianza en los recursos humano. Así mismo se guía hacia el desarrollo de sus potencialidades para gestionar en forma integrada, de modo que el proceso se convierta en una realidad en la sociedad venezolana. Para lograr esto se aspira a contribuir con este estudio teórico-conceptual en el que se plantean distintas teorías, que es-

tablecen bases para el cambio y el desarrollo organizacional que requiere la descentralización.

El cambio descentralizado establecido por la COPRE refiere relaciones causales, factores de desarrollo regional, con teorías coherentes y sólidas para la planificación y la acción hacia el cambio.

El proceso de Descentralización ha dado sus primeros pasos, pero todavía no existe un consenso claro, uniforme, ni en América Latina, ni específicamente en nuestro país. En razón que el mismo implica una reordenación de los poderes del Estado, quedando éste como integrador, con sus funciones reducidas al máximo y centradas en las políticas del Estado. Además, dentro de él, ha de crecer la sociedad civil en su participación en la gestión y el control de las decisiones colectivas a nivel regional, municipal y local.

La Educación Venezolana tiene que abandonar su estructura piramidal vertical, en la que los niveles de decisión ejecutivos se dan desde arriba, y las decisiones operativas en la gerencia media; y en la gerencia de la base solamente se cumplen órdenes

y normativas. Ésto hace que terminen convirtiéndose las funciones en procesos retardados y críticos para la toma de decisiones, y en la cual la acción gerencial se encuentra desvinculada de la realidad de la escuela.

Partiendo de lo anterior, se busca la consideración de una nueva realidad, formulando estrategias políticas, técnicas y métodos gerenciales para una Educación Descentralizada. Así como se deben seguir caminos hacia el éxito de la gestión de las organizaciones educativas; orientadas como organizaciones productivas, eficientes, eficaces y, sobre todo, abiertas al aprendizaje de alta calidad con la participación de las comunidades locales.

Gerencia descentralizada y cambio

Gerencia

La gerencia es un proceso de convenir y lograr objetivos organizacionales por medio de tareas y funciones complejas.

La naturaleza de la gerencia se refiere así más a hacer posible que a controlar. En el contexto de cambio, gerencia significa anticipar, responder e iniciar; para asegurar que el cambio y los procesos de cambio ocurran en forma tal, que sirvan de apoyo al convenio y logro de los objetivos organizacionales.

Los gerentes deben asegurar que ellos y la organización tengan la

suficiente flexibilidad, para utilizar el cambio con miras a resultados positivos y al desarrollo productivo de ellas y por ende de la sociedad.

Organización

Es un grupo de individuos organizados en un sistema social reconocible con el propósito de producir y ofrecer algunos bienes y servicios.

Las organizaciones, según Chiavenato (1995), constituyen las instituciones dominantes de nuestra sociedad; son la manifestación de una sociedad altamente especializada e interdependiente, que se caracteriza por un creciente estándar de vida.

Asimismo, las organizaciones se caracterizan por un conjunto de relaciones sociales estables, creadas con la explícita intención de alcanzar objetivos y propósitos según su tipología.

Según las tipologías de las organizaciones de Etzioni (1995) citado por Chiavenato, las organizaciones educativas son normativas. El motivo de ello es que en estas organizaciones el poder se basa en el consenso sobre los objetivos y métodos, utilizando un control moral.

Así, en las organizaciones educativas, la gerencia ante la descentralización tiene que conducir a un cambio.

Este cambio viene a ser una modificación del Estado con la preponderancia hacia las cosas nuevas que según Bennis (1969), es un cam-

bio de escala, de tal modo que, éste se altera en la medida que los cambios se vuelven un factor permanente y acelerado. También la adaptabilidad a tales cambios resulta cada vez la parte más importante y determinante de la supervivencia organizacional.

Esto es una situación vital e importante porque considera la capacidad de percibir y comprender los cambios sobre el hombre y las instituciones sociales.

La descentralización, por ser una necesidad estructural y funcional del Estado Venezolano, requiere de cambios externos e internos estos cambios llevarán a muchos individuos a ocupar nuevos cargos, a adquirir nuevas responsabilidades, se tendrán que abandonar los vínculos con la estructura y el comportamiento anterior de las organizaciones centralizadas. Todo ello con el fin de asumir nuevas políticas estructurales, relaciones, interdependencias y una actitud psicológica y emocional equilibrada y con vista al futuro, mediante la innovación, acciones y potencialidades de crecimiento personal, grupal y organizacional.

El actual Estado Venezolano centralizado, ya no responde al crecimiento acelerado de la sociedad y sus organizaciones. Es por ello que se hace necesario redefinir el perfil del Estado.

En Venezuela, específicamente, se hace necesario ese cambio político, económico y básicamente social, pues el aparato del Estado ya no responde a las exigencias de una so-

ciudad democrática. Se hace inminente avanzar hacia un modelo de desarrollo, en el cual la presencia de los ciudadanos en la gestión sea continua y tenga significación en la elaboración de nuevas políticas, así como en la toma de decisiones.

Para ello, es básica la reforma en el aparato público existente, que vaya desde sus estructuras hasta el encuentro del Estado con los ciudadanos, y mediante la cual se establezca un Estado que dé información continua y accesible a los ciudadanos. Esto ha de conducir a la creación de espacios para la participación en la gestión del Estado por medio de las organizaciones; tales como las asociaciones de vecinos, las sociedades de usuarios de servicios, juntas de escuelas y hospitales, etc. Todas ellas orientadas al servicio de la comunidad, por medio de la descentralización.

La descentralización es significativa para obtener eficiencia y profundizar la democratización del Estado Venezolano, porque las decisiones son parte esencial de las comunidades y las mismas hacen evidentes las necesidades reales de la escuela.

Para ello, se requiere establecer redes sinérgicas, en lugar de los modelos piramidales que estimulan la burocracia y el poder en manos de pocos. Estas redes unidas a programas sociales comunes van a favorecer a la sociedad, y a las organizaciones; para su confrontación con el nuevo ambiente social de cambios hiper-acelerados, y para evitar brechas

frente a la dinámica externa y a la eficiencia del Estado.

Así, la descentralización aparece como una posibilidad de acercar las organizaciones a los flujos cambiantes de realidad. Esto lo demuestran en el campo público, los altísimos niveles de rendimiento y productividad de las organizaciones altamente descentralizadas de los países como Suecia y Dinamarca; mediante el desarrollo de la participación que se correlaciona con trabajo y productividad.

La Reforma del Estado partiendo de esto, implica profundos cambios en los ámbitos político, cultural, sociológico, tecnológico, organizacional. Las estrategias de cambio deben orientarse desde esta perspectiva.

En el ámbito educativo, cuál es el destino y la dirección de una gestión eficiente para promover la autonomía y el fortalecimiento de la escuela descentralizada. Hay que seguir hacia un modelo gerencial que permita el desarrollo de la organización educativa a nivel estatal, regional, municipal y local. Éste ha de centrarse en la participación, como un valor social de la escuela y base esencial para un cambio en el sistema político-educativo.

Desarrollo organizacional

El desarrollo organizacional surge a partir de 1962 como un conjunto de ideas respecto del hombre, de la organización y del ambiente. Es el resultado práctico y operacional de la teoría del comportamiento, orienta-

da hacia el enfoque sistémico. Asimismo, se afirma que está referido a un intenso movimiento en la búsqueda de adaptar las ciencias del comportamiento a la administración. Ésta, en principio se limitó a los conflictos interpersonales de pequeños grupos, pasó luego a la administración pública, y posteriormente a todos los tipos de organizaciones.

El desarrollo organizacional es definido por varios autores así;

Beckhard (1969) dice que es un esfuerzo planeado que abarca toda la organización, administrada desde arriba. Con él se busca aumentar la eficiencia y la salud de la organización, a través de intervenciones planeadas en los procesos organizacionales, y usando conocimientos de la ciencia del comportamiento.

Bennis (1969) afirma que es una respuesta de cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las organizaciones, de modo que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías, nuevos mercados y nuevos desafíos, y al aturdidor ritmo de los propios cambios.

Hornstein, Burke y sus colaboradores (1971), dicen que es un proceso de creación de una cultura que institucionalice el uso de diversas tecnologías sociales para regular el comportamiento entre personas, grupos y lo relacionado a la toma de decisiones, la comunicación y la planeación en la organización que pasa de un estado que se resiste a la innovación a un estado que planea y utiliza procedimientos para promover la

adaptación a los cambios necesarios día a día.

Friedlander y Brown (1974), presentan el desarrollo organizacional como una metodología para realizar cambios y desarrollo en las personas, en las tecnologías y en los procesos organizacionales.

Stewart (1992), afirma que es la aplicación sistemática y a largo plazo de los conocimientos y teoría de la ciencia comportamental como un medio de mejorar la efectividad de la organización medida por su capacidad de adaptar sus metas, estructura, cultura, estilo, etc., como respuesta al cambio.

Stones y Freeman (1992), definen desarrollo organizacional como un esfuerzo de gran alcance apoyado desde la alta administración para mejorar los procesos de solución de problemas y renovación de la organización por medio de un diagnóstico efectivo y participativo y una administración de la cultura organizacional con la utilización de la teoría y la tecnología de la ciencia conductual aplicada, que incluye la actividad de investigación. Así se tiene específicamente lo siguiente:

El proceso de solución de problemas, se relaciona con los métodos de la organización para enfrentar los retos y oportunidades de su ambiente.

El proceso de renovación, son las formas en que los gerentes adaptan los procesos de solución de problemas a su contexto utilizando la autorrenovación de la organización

para enfrentar nuevos problemas y posibilidades.

La participación en la organización, esto significa que los gerentes dejen de lado la jerarquía estructural y permitan a sus subordinados desempeñar un papel importante en la toma de decisiones y para ello es necesario un cambio en la cultura organizacional, pues ésta es quien forma actitudes en los empleados y determina la manera en que la organización interactúa con su entorno. Asimismo, se refiere a los acuerdos importantes que los integrantes de la organización comparten, tales como normas, valores, actitudes y creencias.

En relación a la investigación de la acción, hay que hacer énfasis en que los agentes de cambio del desarrollo organizacional aprenden cuáles son los aspectos a mejorar en la organización y el cómo se les puede ayudar para realizar esos cambios. La investigación de la acción requiere así de un diagnóstico del problema por los agentes de cambio, obtención de datos, retroalimentación de los datos a los miembros de la organización, exploración de los datos por los miembros de la organización, planeación de la acción apropiada y realización de acciones adecuadas.

En este sentido, Stewart (1992) dice que el desarrollo organizacional es un método de manejar el desarrollo natural de una organización en forma tal que sea más probable lograr resultados positivos en fuentes internas y externas de cambio, es decir, crear una organización efectiva en el

manejo del cambio. Esta es importante, pues un cambio de gran relevancia, como por ejemplo la descentralización, es un paso de grandes peligros para el país si éste no se organiza con efectividad y eficiencia y con el consenso y participación de todos los sectores involucrados en el desarrollo de Venezuela.

Faría (1996), afirma que el desarrollo organizacional es un proceso de cambios planeados en sistemas socio-técnicos abiertos tendientes a aumentar la eficacia y salud de la organización para asegurar el crecimiento mutuo de la empresa y sus empleados.

Los cambios han de orientarse al desarrollo organizacional, el cual se hace necesario en la medida en que existan en una organización frustraciones al imaginar, diseñar y planificar en el papel sin llegar a la práctica, el fracaso de las medidas de perfeccionamiento tecnológico, administrativo y gerencial para aumentar la eficiencia, la productividad y la eficacia de la organización; dificultad para obtener efectos globales o sistémicos, conciencia por parte de los gerentes de la influencia de los problemas y factores psicosociales sobre el rendimiento en el trabajo y sobre los subsistemas de la organización, inercia y resistencia a los cambios planeados lógicamente y tecnocráticamente. Conciencia de los gerentes de que los recursos humanos son influidos por el comportamiento individual y grupal para el rendimiento en el trabajo y los resultados alcanzados so-

bre los que se levanta el desarrollo de la organización.

Así, entre los objetivos del desarrollo organizacional se encuentra según Faría (1996):

- Obtener y generar informaciones objetivas y subjetivas válidas y pertinentes sobre las realidades organizacionales.
- Crear un clima de receptividad, reconocer las realidades organizacionales para diagnosticar y solucionar problemas.
- Crear un clima de confianza.
- Desarrollar potencialidades de los individuos en forma integral.
- Estimular la necesidad de imponerse objetivos, metas y fines.
- Despertar la conciencia para que existan valores y concepciones sobre el comportamiento del hombre en las organizaciones.
- Desarrollar la organización a través del desarrollo de los individuos.
- Identificar elementos de desperdicio.

Modelos de desarrollo organizacional

Las ciencias del comportamiento han permitido tres (3) modelos de desarrollo organizacional.

- a. El modelo de investigación de la acción.
- b. El modelo de Lewin de tres (3) pasos (descongelación, avance y recongelación para el cambio de sistema).
- c. Las fases de cambio planeado como lo plantean Lippitt, Watson y Westley.

Estos tres modelos son parte del siguiente modelo genérico para el cambio organizacional, el cual se define como un proceso de la organización (investigación diagnóstica) donde aparece el cambio por medio de una secuencia de fases que incluye a todos los directamente afectados, es decir, a sus propios miembros.

El modelo genérico así presenta los siguientes elementos:

- Un agente de cambio.
- Diagnóstico, necesidad de cambio, factores.
- Planeación entre el agente de cambio y el sistema organizacional para fines de cambio (acción).
- Puesta en práctica del cambio planeado.
- Institucionalización del cambio.

Partiendo de estos modelos se puede afirmar que el desarrollo organizacional es la estrategia que tiene en cuenta todos los datos conocidos sobre la organización y los aplica en una secuencia sistemática para lograr los objetivos de un programa y reforzar los comportamientos para mantener los cambios iniciados.

Para ello es necesario según Mayor, Federico, Director de la Unesco (1987), considerar el desarrollo complejo, plural, económico, social, científico, cultural, etc., con un carácter global que abarque múltiples manifestaciones de la vida social y responda a que sea el hombre el centro, agente y finalidad del desarrollo social y organizacional.

Se puede observar, partiendo de la globalidad y los cambios para el desarrollo organizacional, que éstos

pueden ser espontáneos, evolutivos, fortuitos y originados fuera del sistema que lo experimenta. Por otro lado, existe el tipo de cambio planeado del desarrollo organizacional que según Faría (1996) tiene entre sus requisitos para ser eficaz, los siguientes:

- La creatividad: referida a la inteligencia, capacidad técnica, espíritu creativo y valor moral para correr riesgos en la búsqueda de nuevos caminos e ideas.
- Flexibilidad: referida al grado de disponibilidad para aceptar cambios y al grado de conocimientos de sus recursos humanos, económico-financieros, tecnológicos, estructurales, administrativos y gerenciales.
- Integración para coordinar y converger esfuerzos entre las partes del sistema, subsistema, equipos, individuos, recursos, así como la condición general de la empresa y la existencia de facilidades para obtener los recursos en la cantidad y calidad requerida de diferentes tipos: humanos, financieros, materiales, equipos, etc.
- Orientación: referida a los objetivos de la sensibilidad realista para modificar esa realidad interna y externa de la organización.

Partiendo de lo anterior, los cambios planeados en el desarrollo organizacional, también deben ser de segundo orden, el cual se inicia al identificar necesidades, problemas, crisis y oportunidades, mediante un fenómeno perceptivo y activado por los límites de tolerancia.

Este cambio de segundo orden según Levy, Amir (1980) ocurre en la parte medular o fundamental de las organizaciones y es irreversible y esencial en los procesos de cambio.

En un cambio de segundo orden se dan los siguientes elementos modificados:

- Paradigma organizacional referido a las metarreglas, proposiciones o supuestos subyacentes que en forma poco evidente, rigen las percepciones, procedimientos y conductas.
- Misión y propósito organizacionales que son programas explícitos para dirigir la acción, de los cuales son las estrategias las que dan cumplimiento a la misión, propósito y política organizacionales.
- Cultura organizacional relacionada con creencias, valores y normas de la organización, incluye: gerencia, procesos de toma de decisiones, reconocimiento y recompensa.

Cambios en las organizaciones que aprenden

En la organización que aprende los problemas, son indicadores de cambios requeridos y aprendizajes necesarios para enfrentarlos en forma colectiva y en función del hacer -reflexionar y decidir-. Los cambios en estas organizaciones se presentan en los puntos de contacto donde a partir del encuentro de diferentes ángulos de incidencia, intereses y contribuciones tiene lugar el aprendizaje.

En las organizaciones que aprenden, los procesos de reorganización y de cambio de conducta es-

tán integrados. Los cambios organizacionales y de comportamiento se dan en un proceso de aprendizaje colectivo y común en el que intercambian pensamientos, acciones, reflexiones y decisiones mediante su conducta, y los medios (mensajes) que utilicen demuestran que el individuo también está dispuesto a aprender.

En este sentido, Sweringa y Wierdsma, citados por Levy Amir (1980), afirman que los sistemas que forman una organización requieren tres (3) funciones gerenciales, las cuales deben cumplirse para garantizar la continuidad y para cambiar el sistema cuando sea necesario, así entre las funciones están:

- La primera función es el manejo del proceso operativo, en este momento es necesario enfrentar las fluctuaciones derivadas del ambiente sea ésta en grupo, departamento o división. Los flujos de información deben conducir a la acción y a la participación a fin de guiarlo a la dirección deseada donde los procesos de aprendizaje han de ser guiados en el nivel de las reglas.
- En el segundo nivel es necesario iniciar, organizar y encauzar el diálogo entre las unidades con base en metas acordadas en forma colectiva, referidas a mensajes entre las secciones sobre el sistema, el cual conlleva al insights sobre lo que fundamenta a la organización, produciéndose donde sea necesario los procesos de aprendizaje que conducen a la renovación de doble ciclo.

- La tercera función ha de estar en la relación entre el todo y el ambiente, la cual conduce al desarrollo del todo, para lo cual debe existir un equilibrio entre la continuidad y el cambio.

En estos procesos no hay jerarquías gerenciales, sino que todos los gerentes han de realizar las tres (3) funciones.

Partiendo de esto, se puede afirmar que el Sistema Educativo debe partir de estos procesos como una organización que aprende y se orienta hacia la búsqueda del desarrollo mediante el cambio de segundo orden, tal y como lo expresa Rodríguez Gallad (1993), quien afirma que la educación es la dimensión fundamental de la reforma. Se trata de formar al individuo para asumir los cambios que la escuela y por ende la sociedad demanda, capacitando para la organización social productiva y para la participación y consolidación de los valores democráticos, para avanzar en los procesos de cambios que respondan con eficiencia a las necesidades de las regiones, municipios y localidades mediante la descentralización esencialmente educativa.

Conclusiones

La revisión bibliográfica ha permitido construir un cuerpo teórico-conceptual del proceso de Descentralización Gerencial y cambio de las organizaciones educativas.

Aquí se han confrontado dos (2) procesos de Descentralización y Gerencia, variables esenciales del obje-

tivo del proyecto de investigación referido al "Cambio Gerencial para el desarrollo ante el Proceso de Descentralización", orientado hacia la productividad de las organizaciones educativas.

Así, las organizaciones educativas, ante la Descentralización, tienen que asumir el cambio y la gestión desde la base que orientará la toma de decisiones y el aprendizaje organizacional.

Para ello, es necesario incorporar a este proceso las asociaciones de vecinos, las empresas, los usuarios de los servicios, las juntas de las escuelas, hospitales y todos los que de una u otra forma son entes que dinamizan la localidad, el municipio y por ende la región.

La Gerencia Descentralizada debe orientarse hacia la renovación del aparato del Estado Venezolano que ha de incluir la participación de las comunidades y la búsqueda de una retroalimentación permanente por medio de la investigación-acción, la cual permitirá diagnosticar, crear un clima de confianza y receptividad por parte de los miembros de la escuela, en los cuales hay que desarrollar sus potencialidades y conciencia que conduzcan al desarrollo de los individuos y por ende de la organización.

Así, para que el desarrollo organizacional sea eficaz, deben considerarse como aspectos esenciales para el cambio la creatividad, flexibilidad, integración y la orientación. Por otra parte, debe observarse el paradigma que subyace, como la misión, visión,

cultura organizacional y niveles de comunicación básicos en las organizaciones que aprenden para poder enfrentar los cambios en forma colectiva, mediante el manejo de procesos operativos, y en la búsqueda de la consolidación de los valores democráticos cuya finalidad persigue la descentralización por medio de una gerencia integradora.

Referencias Bibliográficas

- Achiles de Faría, Fernando. **Desarrollo Organizacional. Enfoque Integral**. Editorial Limusa, México, España, Venezuela, Colombia, 1996. p. 37-47.
- Bennis, Warren G. **La Planificación del Cambio**. New York, Holt. 1969.
- Beckhard, Richard. **Desarrollo Organizacional**. Londres, 1973.
- Chiavenato, Idalberto. **Introducción a la Teoría General de la Administración**. Editorial Mc Graw-Hill. Interamericana. 1995.
- Friedlander y Brown. **Desarrollo Organizacional**. Revista Anual de Psicología. Vol. 25. Estados Unidos, 1974.
- Hornstein, H.A.; Bunker, B.B. **Social Intervention: A Behavioral Science Approach**. E.U.A. 1971.
- Levy, Amir. **Cambio Planeado de Segundo Orden Organizacional**. Dynamic Verano. 1980.
- Mayor Zaragoza, Federico. Revista **Desarrollo**. No. 22. UNESCO. 1987.
- Rodríguez Gallad, Nina. **Reforma Educativa, la Prioridad Nacional**. Caracas, Julio 1993.
- Stewart, Jim. **Gerencia para el Cambio. Planeación, Entrenamiento y Desarrollo**. Editorial Legis. Colombia, 1992.
- Stoner, James; FREEMAN R., Eward. **Administración**. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México, Londres, Toronto, Tokio, Río de Janeiro, 1992.