

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESCUELAS EN UN CONTEXTO DE CAMBIO PARADIGMÁTICO.

Universidad Nacional de Misiones
Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Administración
Año 2002; Hassel, Guillermo

"Esto, aunque no puedan creerlo,
no es el fin del comienzo, sino,
paradójicamente,
es el comienzo del fin"
"En busca del tiempo"

INDICE

La transformación de las escuelas en un contexto de cambio paradigmático (su aplicabilidad a la Provincia de Misiones)	1
Agradecimientos	3
Abstract	5
Índice	7
Introducción	11
a. Diagnóstico y propuesta	11
a.1. El Sistema educativo en Misiones	12
a.2. La administración de la empresa educativa	14
a.3. Hacia la sociedad del conocimiento	16
b. Estructura de la tesis	18

PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO

<i>Capítulo I: Trasfondo histórico y presentación del problema</i>	23
I.a. El nuevo paradigma	24
I.b. Estructura del sistema educativo	26
I.b.1. La superación de las antinomias en el sistema	27
I.b.2. Aprendiendo a aprender	29
I.b.3. El valor económico de la educación	30
I.b.4. Expansión económica y presupuesto educativo	31
I.b.5. La educación: una problemática compartida	31
<i>Capítulo II: Teoría de la organización</i>	33
II.a. La organización como proceso	34
II.a.1. La división del trabajo	35
II.a.2. División en departamentos	37
II.a.3. Jerarquía	37
II.a.4. Coordinación	39
II.a.5. Diferenciación e integración	40
II.a.6. Coordinación efectiva	42
II.b. Diferentes enfoques del diseño organizacional	43
II.b.1. Diseño de la estructura organizacional	48
II.b.2. Criterios básicos de la planificación organizacional	50
II.c. Bases para el agrupamiento	52
II.c.1. Criterios para el agrupamiento	53

II.d. Dimensión de la unidad	58
II.d.1. Variación de la dimensión	62
II.e. Hacia las organizaciones inteligentes	64
II.f. Enfoque prospectivo	65
<i>Capítulo III: Del modelo de rentas al modelo de unidades educativas</i>	71
III.a. El desafío de la Ley Federal de Educación	75
III.b. El fin del modelo de rentas	77
III.b.1. Cambios de régimen	78
III.b.2. Un modelo inviable	80
III.b.3. Medidas para que nada cambie	82
III.b.4. Mayor endeudamiento	84
III.b.5. Abandonar el modelo	85
III.c. Federalismo educativo y participación social	88
III.c.1. Resistencias y dificultades	90
 SEGUNDA PARTE: FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA	
<i>Capítulo IV: Economía y Educación del siglo XXI</i>	95
IV.a. Coyuntura nacional e internacional	96
IV.a.1. Modernidad y sistema educativo	96
IV.a.2. El punto de vista de los organismos internacionales	98
IV.a.3. Privatización y educación	99
IV.a.4. Educación y democracia	100
IV.b. Estrategias educativas	103
IV.c. Ley y Pacto Federal de Educación	105
IV.d. Aspectos generales de la globalización	107
IV.d.1. Las cifras de la globalización	108
IV.d.2. Globalización y mercado	109
IV.d.3. Oportunidades y amenazas	110
IV.d.4. La Argentina en este contexto	112
IV.d.5. Las empresas y la globalización	113
IV.d.6. El conocimiento es futuro	115
<i>Capítulo V: Hacia la calidad educativa</i>	119
V.a. Definición de conceptos	120
V.b. Calidad en la educación	128
V.b.1. Articulación de niveles	130
V.c. Organismos internacionales y Educación Superior	132
<i>Capítulo VI: Fundamentos filosóficos del cambio paradigmático</i>	139
VI.a. El ethos de la organización escolar	142
VI.a.1. Educación y valores	144
VI.b. Moral y perversidad	148
VI. b.1. Múltiples configuraciones	151
VI.b.2. Desviaciones perversas	153
VI.c. Marco normativo	154
VI.c.1. Dispositivos perversos	156
<i>Capítulo VII: Perspectivas</i>	157
VII.a. Una Ley Federal de Educación	159
VII.a.1. Objetivos generales	160

TERCERA PARTE: ANÁLISIS DE CASO. EL SUBSISTEMA DE EDUCACION PÚBLICA DE GESTION PRIVADA EN LA PROVINCIA DE MISIONES

<i>Capítulo VIII: El sistema educativo en Misiones: Pasado, presente y futuro</i>	165
VIII.a. Las cifras de la educación en Misiones	166
VIII.b. Objetivos principales y métodos de la reforma educativa en Misiones	172
VIII.c. Articulación hacia el futuro	174
VIII.d. Políticas educativas y administración	175
<i>Capítulo IX: El subsistema de educación pública de gestión privada en Misiones</i>	181
IX.a. Las cifras de la educación en el Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones (SPEPM)	181
IX.b. Establecimientos, unidades escolares y matrícula	186
<i>Capítulo X: Resultados del trabajo de campo</i>	197
X.a. Relaciones entre instituciones educativas y empresas	198
X.b. Administraciones, dificultades y características	200
X.b.1. Formas de administración	201
X.b.2. Auditorias	202
X.b.3 Características de las auditorias	204
X.c. Conocimiento de la nueva Ley Federal de Educación	205
X.d. Nuevo paradigma	206
X.e. Control de la calidad educativa	209
X.e.1. períodos de evaluaciones	209
X.e.2. Equipos de evaluación	210
X.f. Relación con otros establecimientos	212
X.g. Resultado general de las encuestas	213
Conclusiones	217
A. Participación y toma de decisiones	219
B. La nueva sociedad escuela - empresa	220
C. A modo de conclusión general	222
Bibliografía	225

INTRODUCCIÓN

“...el recurso real que controla todo, el factor de producción absolutamente decisivo, ha dejado de ser el capital, o el suelo o la mano de obra, ahora es el saber.”

Peter Drucker

Aprovechando las características vigentes y el aporte de las escuelas públicas de gestión privada en la provincia de Misiones, el objetivo de esta tesis es, en primer lugar, conseguir la transformación de todas las escuelas de dicha provincia en un sistema de gestión empresarial de servicios educativos, a fin de mejorar el uso de sus recursos y el rendimiento conjunto.

A partir de la transformación propuesta, como segundo paso, se formulará un nuevo modelo de gestión educativa que posibilite la modificación del sistema educativo provincial, partiendo de la construcción de un nuevo paradigma que contribuya a que la provincia y el país salgan del estancamiento actual.

a. Diagnóstico y propuesta

Representantes de países iberoamericanos, reunidos en Bariloche en 1995, indicaron que los gastos en educación deben ser considerados como inversión social, por cuya causa *“manifestamos nuestro compromiso de promover un eficiente uso de los recursos estatales y privados destinados a la educación, así como su incremento significativo, progresivo y sostenido”*.

En tal contexto, las políticas descentralizadoras indicadas reconocieron la necesidad de un profundo cambio en las estructuras tanto curriculares como organizacionales – base del presente proyecto – y para lograr una transformación educativa que llegue hasta las unidades escolares, afectando desde los aspectos curriculares y pedagógicos hasta la organización y la gestión de las instituciones, como también encontrar modelos organizacionales concretos y viables en los que pueda hacerse realidad una escuela mejor.

Precisamente, desde esta investigación nos proponemos determinar las pautas que permitan establecer esos nuevos modelos organizativos y la contribución real de cada comunidad educativa.

a.1. El sistema educativo en Misiones

El desempeño de una institución depende de la correcta organización y gestión de sus recursos, sean estos humanos, financieros, de infraestructura o información, con el fin de alcanzar los objetivos de la institución en cuestión.

Por esta causa, la organización y el gerenciamiento del sistema educativo deben estar relacionados con las políticas educativas que se quiera implementar. La primera ley que marca la política educativa en Argentina es la ley 1.420 de 1884. Tuvo como finalidad lograr la escolarización masiva y uniforme de los niños. Los objetivos fueron logrados: entre la sanción de la ley 1.420 y el año 1960, la escolarización primaria aumentó, de menos de 30% al 83,5% de la población total.

La organización centralizada fue efectiva para la expansión cuantitativa y uniforme en contenidos del sistema educativo. Pero puso en evidencia sus limitaciones cuando el entorno nacional y mundial cambió, exigiendo del sistema educativo mayor calidad, flexibilidad y respuesta a las necesidades locales y mercados laborales.

Una primera respuesta a estos problemas fue el traspaso de las escuelas primarias primero (en la década de 1970) y de las secundarias después (1992) a jurisdicción provincial. Aunque este es un paso necesario para mejorar la gestión educativa, no resultó suficiente. El sistema centralizado y burocrático en que se había convertido el sistema educativo nacional se reprodujo en cada provincia, al no incluir

una reforma educativa que contemplara el fortalecimiento de la escuela, ni cambios en la gestión educativa; aspectos que pretendemos abordar en este trabajo.

Recién en 1993 se dicta una nueva Ley Federal de Educación (24.195) que regula el servicio educativo para todo el ámbito nacional. Sus principios generales apuntalan a mejorar la calidad y equidad del sistema, promoviendo la formación integral y permanente de la ciudadanía, pese a significar un intento aún incompleto en su realización.

En Misiones, administrar la educación es una tarea confiada al Estado provincial, que la lleva a cabo a través del Ministerio de Cultura y Educación y del Consejo General de Educación; en el caso de la enseñanza inicial, general básica, especial, parasistemática, media y superior no universitario.

El Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia tiene a su cargo la Planificación/ estratégica y la definición de la política educativa, pero sin realizar los adecuados controles de calidad; en tanto el Consejo General de Educación asume, en su amplio sentido, "organización, dirección técnica y administrativa" (artículo 43 de la Constitución Provincial) de los establecimientos oficiales de gestión pública en todos sus niveles y modalidades, con una elevada concentración que se intenta corregir.

Por otra parte, el Ministerio de Cultura y Educación, a través del Sistema Provincial de Teleducación y Desarrollo (SIPTED), tiene a su cargo la educación no normal por medio de diversos programas, entre los que se cuenta la Escuela Secundaria Abierta (ESA).

A partir de la transferencia de los servicios educativos nacionales a la Provincia en el año 1992, surge el Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones (SPEPM), a través de la ley 2.987 que tiene a su cargo supervisar la administración en los establecimientos de gestión privada, alcanzando a los 155 establecimientos diseminados por toda la Provincia.

La formación docente para la enseñanza corresponde a la Universidad Nacional de Misiones (UNaM), bajo jurisdicción nacional, como también a Instituciones terciarias dependientes del Consejo General de Educación o del SPEPM.

La estructura administrativa del sistema educativo refleja pues una organización pública burocrática, centrada en la fidelidad a los procedimientos y no en los resultados. En general, cabe observar una estructura administrativa caracterizada por poca definición de competencias y de responsabilidades, con la imprecisión o ausencia de objetivos, la coordinación costosa e ineficaz, y la información inadecuada sobre los recursos y los resultados, base esencial de la nuestra propuesta.

a.2. La administración de la empresa educativa

Para superar los graves problemas actuales, Argentina y, en nuestro caso específico, Misiones, tendrá que basar su adaptación y crecimiento en una productividad igual o superior a la de los líderes mundiales en el desarrollo del conocimiento, ya que *"el desempeño por debajo de las pautas mundiales más elevadas impide el crecimiento, independientemente de lo bajos que sean los costos o de la magnitud de los subsidios"* (Drucker, P; 1999).

En este sentido hemos de entender este texto de Peter Drucker según criterios propios, aplicables a cualquier organización económica o empresa, independiente de las dimensiones de ésta. Con el tamaño pueden variar las economías (o des economías) respecto a los diversos costos; y también las relaciones o comportamientos menos concentrados en la Dirección o supeditados directamente a ella, pero se mantienen los lineamientos generales.

En este contexto, se planteó la necesidad de realizar nuestra investigación y sus consiguientes propuestas, ya que uno de los supuestos de una ciencia social como la administración, es que cuando se trata de administrar, cualquiera de las organizaciones vigentes cumplen en esencia el ser empresas (emprender el camino para lograr un objetivo). Es decir *"la administración es administrar empresas"* (Drucker, P; 1999) y, siendo la escuela una organización que tiene un claro objetivo, una estructura y modelos de desenvolvimiento para emprender el camino del servicio

educativo, debe ser administrada dentro de los parámetros de una empresa de servicio.

Así las diferencias en la administración de las distintas organizaciones manifiestan fines que definen su estrategia y su estructura, pero las principales disparidades se dan en los términos y en las aplicaciones, sin perder la esencia de la necesidad de una buena administración, con sus especificidades y distingos. En este sentido, expertos canadienses (Revista Mercado; agosto de 2000) afirman que uno no debe olvidar "*la noción de que "management" es siempre "management" de negocios. En este siglo, sus habilidades gerenciales pueden ser aplicadas a actividades que tradicionalmente no eran consideradas negocios, como gobierno, salud, las profesiones y la educación*".

En el caso específico de la empresa educativa, se debe considerar que nos encontramos con *trabajadores que contribuyen al conocimiento*, capaces de enseñar a conocer y a quienes no pueden considerarse como meros subordinados sino como asociados, especializados y dedicados a sus tareas peculiares, más que sus superiores; de lo contrario, no son idóneos.

Al respecto, la empresa de servicio educativo debe tener en claro que aquello que motiva a los trabajadores del conocimiento son los desafíos. "Necesitan conocer la misión de la organización y creer en ella. Necesitan una capacitación continua. Necesitan ver resultados" (Drucker, P; op. cit.).

Por consiguiente, la administración de la empresa educativa respecto de los profesionales que en ella se desempeñan consiste en conducirlos para hacer productivos los puntos fuertes y el conocimiento específico de cada individuo. Sumado al hecho de que la administración tendrá alcance operativo, abarcando todo el proceso, a la vez que se deberá buscar construir un nuevo paradigma a partir de esta nueva escuela que posibilite en el mediano plazo superar los problemas que la sociedad presenta.

La administración y la capacidad de iniciativa sólo son dos dimensiones diferentes de la misma tarea. Una empresa educativa que no aprenda a administrar tendrá graves inconvenientes, los, mismos que aquellas que no aprendan a innovar, debiendo la administración concentrarse en los resultados y en el desempeño de la organización, para producir adecuados resultados externos.

En este marco, en las empresas educativas argentinas y, en nuestro caso específico en Misiones, urge establecer pautas que permitan a los estudiantes potenciales y a sus padres obtener información mediante publicaciones permanentes en las clasificaciones de las entidades locales que posibiliten saber elegir las y estimulen a la mejor y continua organización de las mismas (saben dirigir y enseñar porque son dirigentes y educadores).

Esto debe ser así, puesto que el cambio y la continuidad son complementarios y cuanto más organizada esté una institución educativa para ser líder del cambio, más necesitará establecer una continuidad interna y externa, y este equilibrio constituye una de las principales preocupaciones de la administración.

a.3. Hacia la sociedad del conocimiento

Aunque la economía mundial seguirá siendo una economía de mercado, su sustancia, tal como expresara Drucker, es el capitalismo de la información. Esto implica que ni la economía de libre mercado ni el proteccionismo funcionarán cada uno por su lado como políticas económicas. Lo fundamental es saber como capacitar para asimilar formación, saber utilizarla e innovarla o adaptarla.

Pero el saber no resulta barato. Los países desarrollados gastan algo así como una quinta parte de su Producto Bruto Nacional en la producción y difusión del saber, constituyéndose así en una de las mayores inversiones de tales naciones. Con certeza, el retorno que un país o una empresa recibe del saber será cada vez más un factor determinante de su competitividad. De forma creciente, la productividad del saber será decisiva en su éxito económico y social, y en su rendimiento económico global.

En su conjunto, la productividad del saber va a ser cada vez más el factor determinante en la posición competitiva de un país, una industria, una empresa. Respecto del saber, ningún país, ninguna industria, ninguna empresa tiene ventajas o desventajas "naturales". La principal ventaja que puede tener es respecto de cuánto obtiene del saber disponible para todos.

Lo único que importará cada vez más en la economía nacional e internacional serán los resultados que consiga en la productividad del saber, del crecimiento del saber más adecuado a los recursos naturales y mercados accesibles. La tecnología, por importante y manifiesta que sea, no será el elemento más importante de la transformación de la enseñanza y la escuela que tenemos por delante; será el pensar de nuevo el papel y la función de la escuela y la enseñanza, su contenido, su enfoque, su propósito, sus valores.

La tecnología será muy importante, pero esencialmente porque tendrá que obligarnos a hacer cosas nuevas más que porque nos permita actualizarlas o hacer mejor las cosas viejas.

A su vez la enseñanza no puede continuar siendo un monopolio de las escuelas. Las escuelas tienen que trabajar cada vez más en asociación con otras instituciones generadoras del saber, en particular con aquellas empresas y organizaciones empresarias capaces de transmitir experiencias y saberes.

En la sociedad del saber, la gente tiene que aprender como aprender, ya que en la sociedad que se construya a partir de los nuevos paradigmas del saber, las materias importarán menos que la capacidad para continuar aprendiendo y su motivación para hacerla, pues se exige estudiar de por vida. Entonces, a partir de la nueva estructura a aplicarse en las unidades educativas encaradas como empresas, los profesores tendrán tiempo para identificar los puntos fuertes de los individuos, concentrarse en ellos y guiar a los alumnos para que consigan sus propios resultados. Tendrán tiempo para enseñar.

"Lo que se enseñe y aprenda, la forma en que se enseñe y aprenda, los clientes de la enseñanza y la escuela y la posición de la escuela en la sociedad cambiarán pues enormemente durante las próximas décadas", remarca Drucker (op. cit), quien más adelante afirma que "ninguna otra institución se enfrenta a retos tan radicales como los que van a transformar la enseñanza y la escuela".

Pero el mayor cambio consistirá en que la escuela tendrá que comprometerse con sus resultados, tendrá que establecer su "nivel mínimo".

b. Estructura de la tesis

El método de investigación desarrollado es exploratorio y descriptivo. Es exploratorio, ya que se parte por ir a investigar directamente nuestro objeto de estudio, mediante la realización de una encuesta con preguntas cerradas a personal directivo o propietario de establecimientos educativos pertenecientes al Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones (SPEPM). Además, el método es descriptivo, ya que se procede a describir el orden de cosas observado previamente.

Paralelamente a la búsqueda bibliográfica para conformar el marco teórico, los antecedentes históricos y las perspectivas futuras del sistema educativo, se procedió a realizar el trabajo de campo mencionado. Los resultados de dicho trabajo de campo llevaron a la elaboración de propuestas correctivas, en las cuales interviene una visión dialéctica integradora entre el marco teórico tenido en cuenta y la resultante de lo observado y analizado en nuestra base empírica.

La tesis está desarrollada en diez capítulos, divididos en tres partes, y unas conclusiones generales.

La Primera Parte (que incluye de los capítulos I al III) es el Marco Teórico.

El capítulo I está conformado por el trasfondo histórico y por la presentación del problema de investigación, donde todo confluye en describir el nuevo paradigma de una sociedad del conocimiento.

El Capítulo II es un desarrollo de la teoría de las organizaciones, especialmente enfocado en lo que es la administración de una empresa educativa.

En el capítulo III se analiza el pasaje del modelo de renta al modelo de gestión de unidades educativas.

La Segunda Parte de la tesis va del Capítulo IV al VII Y es la Fundamentación de la propuesta desarrollada.

El capítulo IV es una Visión de la economía en articulación con la educación en el contexto de una sociedad globalizada, como la que estamos viviendo en este incipiente siglo XXI.

En el capítulo V desarrollamos el concepto de calidad como un aspecto fundamental en la administración de organizaciones educativas que se precien de idóneas, eficaces, equitativas y a la altura de las circunstancias de una sociedad compleja.

El Capítulo VI consiste en una fundamentación filosófica del cambio paradigmático propuesto en esta tesis. En este apartado, definimos la noción de "sistema perverso", aspecto que actualmente rige gran parte de los procesos y de la estructura de las organizaciones educativas.

En el Capítulo VII desarrollamos una serie de propuestas que tiendan a reformar el Sistema educativo misionero.

La Tercera Parte de la tesis, va de los capítulos VIII al X. Consiste en el análisis de caso del Sub Sistema de Educación Pública de Gestión Privada en la Provincia de Misiones

El Capítulo VIII muestra datos cuantitativos, antecedentes históricos, dinámica de funcionamiento y perspectivas futuras del sistema educativo en Misiones.

El Capítulo IX desarrolla los principales aspectos cuantitativos y cualitativos del sub Sistema de Educación Pública de Gestión Privada en la Provincia de Misiones.

El Capítulo X es una descripción e interpretación de los resultados del trabajo de campo realizado en esta tesis.

Finalmente, en las Conclusiones se hace un balance general de la investigación precedente, integrando aspectos del marco teórico con los resultados del trabajo de campo, y poniendo especial énfasis en los principales aspectos considerados para modificar la dinámica de funcionamiento del Sub Sistema de Educación Pública de Gestión Privada en Misiones.