

LA CONFIGURACIÓN DEL CAMPO DE LA RECTORIA ESCOLAR OFICIAL EN
COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS RECIENTES

ROSA AVILA APONTE

CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES, NIÑEZ Y JUVENTUD
UNIVERSIDAD DE MANIZALES – CINDE

ENTIDADES COOPERANTES:
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES, UNIVERSIDAD DE CALDAS,
UNICEF, UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA
NACIONAL, UNIVERSIDAD CENTRAL, UNIVERSIDAD NACIONAL DE
COLOMBIA, UNIVERSIDAD DISTRITAL,
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
MANIZALES
2008

LA CONFIGURACIÓN DEL CAMPO DEL RECTOR EN EL CONTEXTO DE LAS
POLITICAS EDUCATIVAS RECIENTES

ROSA AVILA APONTE

Tutor:
Dr. Javier Sáenz Obregón
Doctor en Historia y Filosofía de la Educación

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de
Doctora en Ciencias Sociales. Niñez y Juventud

CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES, NIÑEZ Y JUVENTUD
UNIVERSIDAD DE MANIZALES – CINDE

ENTIDADES COOPERANTES:
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES, UNIVERSIDAD DE CALDAS,
UNICEF, UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA
NACIONAL, UNIVERSIDAD CENTRAL, UNIVERSIDAD NACIONAL DE
COLOMBIA, UNIVERSIDAD DISTRITAL,
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
MANIZALES
2008

Nota de aceptación:

La tesis fue sustentada el día 6 de octubre de 2008 ante el jurado integrado por:

Tutor:
Javier Sáenz

Presidente: Sara Victoria Alvarado S.

Secretario: Javier Sáenz Obregón

Lector Internacional: Ernesto Gore

Lector Nacional: Clelia Pineda Báez

Calificación:
Mención: Summa Cum Laude

Manizales, Octubre 6 de 2008

Con profundo respeto presento estos resultados a los rectores de las ciudades de Bogotá y Cartagena que me acompañaron en el estudio de casos, y a los rectores del país a quienes valoro y admiro profundamente por la importante labor que realizan, por permitir acercarme a través de sus experiencias y narraciones a su compleja y rica cotidianeidad, y por los denodados esfuerzos que hacen para contribuir a que la educación de este país sea mejor y los niños, niñas y jóvenes del país aprendan y sean cada día más felices, no obstante que sus esfuerzos son insuficientemente reconocidos.

Dedico esta investigación a mi compañero de vida, Álvaro, a mis hijos Juan Manuel y Violeta, a Felipe y Tere porque de ellos recibí todo su apoyo, comprensión y alegre complicidad al ceder espacios, encontramos en la mitad del camino y pernoctar colectivamente. A mi padres porque infundieron en mi el espíritu de querer saber y de renovarme en la acción solidaria con otros. A Felipe Samper por su apoyo decidido en largas horas de transcripción y revisión de mis escritos.

A mi maestro Javier Sáenz por su aguda orientación y por invitarme a pensar de otro modo con nuevas fuentes de conocimiento, por el rigor en sus asesorías, su dedicación y lectura acertada y cuidadosa.

A Luis Piñeros por su asesoría en el manejo de los datos estadísticos

A Toya por su orientación y apoyo constante y a los profesores del programa que contribuyeron en mi proceso de formación y en esta tarea investigativa.

A Sara del Castillo, compañera, amiga, con quien recorrimos este camino y a María Eugenia y Mauricio por su generosidad y constante apoyo el cual me hizo sentir siempre como en casa.

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	12
PRESENTACIÓN	13
1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	16
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN	16
1.1.1 Descripción del problema	16
1.1.2 Justificación	17
1.2 OBJETIVOS	18
1.2.1 Objetivo general	18
1.2.2 Objetivos específicos	19
1.3 ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN Y CONTEXTO TEÓRICO	19
1.3.1 Antecedentes políticos y legales	20
1.4 CATEGORÍAS TEÓRICAS	46
2. METODOLOGÍA	50
2.1 EL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	50
2.2 FASES DE LA INVESTIGACIÓN	52
2.3 LA MUESTRA: LA ENCUESTA Y LOS CASOS SELECCIONADOS	57
2.4 FUNDAMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN	59
2.5 UNIDADES DE ANÁLISIS Y CATEGORÍAS METODOLÓGICAS	64
2.6 EL TRABAJO DE CAMPO	67

3. RESULTADOS	69
3.1 EL ESCENARIO MACROPOLÍTICO	69
3.2 ESCENARIOS LOCALES DE POLÍTICA EDUCATIVA EN CARTAGENA Y BOGOTÁ	80
3.3 LA ENCUESTA: EFECTOS DE LAS MACROPOLÍTICAS SOBRE EL CAMPO DEL RECTOR	98
3.4 LOS CASOS	109
3.5 INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS: METANÁLISIS: CONFIGURACIÓN DEL CAMPO DE LA RECTORÍA ESCOLAR	172
4. DISCUSIÓN: PUNTOS DE Tensión - ORÍGENES Y TRAYECTORIAS POSIBLES	206
4.1 EL RECTOR GERENTE Y EL LÍDER PEDAGÓGICO	206
4.2 EL RECTOR JEFE Y EL COMPAÑERO RECTOR	213
4.3 METAS NACIONALES Y AUTONOMÍA	220
5. CONCLUSIONES	228
5.1 EL RECTOR EN UN ESCENARIO DE INCERTIDUMBRES ESTRUCTURALES	228
5.2 EL RECTOR ENTRE FUEGOS: ENTRE LA MACROPOLÍTICA Y LA MICROPOLÍTICA	230
5.3 DIVERSIDAD INSTITUCIONAL Y CAMBIOS COMPARTIDOS	234
BIBLIOGRAFIA	237

LISTA DE CUADROS

	Pág.
<i>Cuadro 1.</i> Escenarios y casos	56
<i>Cuadro 2.</i> Características casos seleccionados	58
<i>Cuadro 3.</i> Entrevistados escenario local	58
<i>Cuadro 4.</i> Entrevistados casos seleccionados	59
<i>Cuadro 5.</i> Unidades de análisis y categorías Metodológicas	64
<i>Cuadro 6.</i> Satisfacción de los miembros de la comunidad educativa	108

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. <i>Proceso metodológico de la investigación</i>	53

LISTA DE GRAFICOS

	Pág.
Gráfico 01. Derecho a la educación	98
Gráfico 02. Derecho a la educación	98
Gráfico 03. Democratizacion relaciones	99
Gráfico 04. Democratizacion relaciones	99
Gráfico 05. Participación comunidad	100
Gráfico 06. Participación comunidad	100
Gráfico 07. Fortalecimiento poder rectores	100
Gráfico 08. Fortalecimiento poder rectores	100
Gráfico 09. Actitud gerencial	101
Gráfico 10. Actitud gerencial	101
Gráfico 11. Actividades rector-coordinador	101
Gráfico 12. Actividades rector-coordinador	101
Gráfico 13. Evaluación institucional	102
Gráfico 14. Evaluación institucional	102
Gráfico 15. Evaluaciones saber –ICFES	102
Gráfico 16. Evaluaciones saber –ICFES	102
Gráfico 17. Plan de mejoramiento	103
Gráfico 18. Plan de mejoramiento	103
Gráfico 19. Aplicación competencias	103
Gráfico 20. Aplicación de competencias	103

Gráfico 21. Aplicación de competencias	103
Gráfico 22. Aplicación competencias	104
Gráfico 23. Aplicación de competencias	104
Gráfico 24. Conflictos rectores –docentes	105
Grafico 25. conflictos rectores-docentes	105
Gráfico 26. Conflictos rectores –docentes	105
Grafico 27. conflictos rectores-docentes	105

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Guía entrevista fase exploratoria	247
Anexo B. Entrevistas fase exploratoria	248
Anexo C. Ficha técnica encuesta campo del rector	249
Anexo D. Guía para entrevista semiestructurada actores del contexto local	250
Anexo E. Guía para entrevista semiestructurada rector	251
Anexo F. Guía para grupos focales: actores del contexto escolar	253
Anexo G. Encuesta sobre el campo del rector de educación básica	254
Anexo H. Análisis de confiabilidad instrumento: cálculo coeficiente de Cronbach	257

RESUMEN

La investigación caracteriza cómo se está configurando el campo de la rectoría oficial escolar en Colombia a partir de las relaciones de poder que se generan entre el rector y las dimensiones macropolítica y micropolítica de las instituciones educativas. Para ello se tuvo un enfoque cualitativo, se recurrió al estudio de caso múltiple y se utilizaron entrevistas estructuradas, grupos focales, análisis documental, observación y una encuesta para recoger la interpretación diferentes actores de la comunidad educativa sobre lo que está aconteciendo con los rectores. Al material empírico se le hizo análisis de contenido, lo que permitió sucesivas abstracciones hasta identificar categorías y relaciones que dieron cuenta de cómo se conforma el campo de la rectoría. Los resultados muestran cómo el campo de la rectoría está fuertemente regulado por las normas y políticas educativas nacionales y la recontextualización que se hace de éstas en los escenarios macropolíticos locales. El campo del rector se configura a través de tres líneas de fuerza de dominio que cambian la orientación de la rectoría, afectan su función y generan cambios en sus relaciones. La primera línea hala al rector hacia el entorno en búsqueda de recursos, proyectos y relaciones con el gobierno local. La segunda línea hala al rector hacia la promoción de la democratización de la institución educativa y el disciplinamiento de los maestros. La tercera línea se orienta hacia la rendición de cuentas. Se concluye que la reconfiguración del campo del rector se da en un contexto socialmente problematizado y signado por amplias expectativas sobre el papel de la escuela y los rectores, al tiempo que se perciben diversas restricciones. La labor directiva está marcada por un sesgo altamente administrativo, una orientación hacia el disciplinamiento de los maestros y la rendición de cuentas. En medio de estas restricciones, los rectores ensayan estrategias de negociación y promueven acciones y proyectos para lograr cumplir con los objetivos institucionales, las demandas de la comunidad escolar y las expectativas de su rol.

Palabras clave: dirección escolar, gestión educativa, administración educativa, directores, campo de la rectoría, relaciones de poder, línea de fuerza.

PRESENTACIÓN

Durante años estuve vinculada al diseño e implementación de políticas públicas, y por tanto a una lógica que hasta ahora ha privilegiado los análisis orientados a la prescripción. Cuando decido realizar este trabajo de investigación se da una ruptura, que en una dimensión personal es quizás una de las cosas más valiosas de esta indagación: intentar pensar de otro modo, buscar comprender una parcela de la realidad educativa más que demarcar un deber ser. Ello es particularmente importante cuando se considera que el campo de investigación de la rectoría escolar es un campo dominado tanto por el discurso normativo, como por la idealización que comúnmente se hace de la función de la rectoría escolar.

De igual manera, a lo largo de mi vida contribuí al diseño e implementación de varias reformas, visité muchas escuelas, me encontré con numerosos rectores y maestros, y la preocupación que siempre me inquietó era sobre lo que realmente pasaba en los colegios, ¿cómo se asumen las orientaciones impartidas desde fuera?, ¿cómo se leen e interpretan los marcos de las políticas educativas y las declaraciones idealizadas por parte de los actores educativos? De ahí nació la formulación de mi problema, que busca responder a la pregunta sobre cómo se está configurando el campo de la rectoría en Colombia a partir de las relaciones de poder que se generan entre el rector y las dimensiones macropolítica y micropolítica escolares

El marco de referencia da el contexto macropolítico sobre el cual se construye actualmente el campo de la rectoría escolar y permitió hacer un abordaje de las relaciones de poder que operan y configuran el campo del rector, entendidas éstas como la capacidad de afectar y ser afectado. Se asume el concepto de poder foucaultiano, que aborda el poder como ese conjunto de acciones que inducen a unos a seguir a los otros; es decir, el poder consiste en la manera como ciertas acciones modifican otras, antes que en una estructura determinada. El campo de la rectoría es entendido como el resultado de la interacción de las relaciones de poder que emergen de la dimensión macropolítica y de la dimensión micropolítica y que al entrecruzarse y mezclarse tienen la capacidad de suscitar otras relaciones de poder (Deleuze, 1985).

La investigación utilizó un enfoque cualitativo y el diseño de caso múltiple. Luego de una amplia exploración inicial se tomaron cuatro casos en dos escenarios locales, uno con una orientación micropolítica y el otro macropolítica. Con el estudio de casos se buscó conocer y comprender un ámbito de conocimiento poco abordado en la investigación pedagógica nacional: la manera como se configura del campo del rector a partir de las múltiples visiones y perspectivas de sus actores. La investigación indagó sobre las formas como se relaciona el rector con los actores del escenario local e institución y buscó recuperar la interpretación de cada uno de los miembros de la comunidad

educativa – rectores, coordinadores, docentes, estudiantes, padres de familia, personal administrativo y miembros del consejo directivo - sobre lo que está aconteciendo con los rectores.

Para abordar esta complejidad fue necesario recurrir a diversas técnicas de recolección de información: la entrevista estructurada y en profundidad, los grupos focales, el análisis documental, la observación y una encuesta sobre el campo del rector. Las evidencias empíricas obtenidas en la fase de recolección fueron examinadas mediante un análisis de contenido, lo que permitió sucesivas abstracciones hasta identificar categorías y relaciones sobre las cuales finalmente se estructuraron los capítulos y conclusiones.

Los resultados de la investigación muestran cómo el campo actual de la rectoría escolar en Colombia está fuertemente regulado por las normas y orientaciones de las políticas educativas nacionales y la recontextualización que se hace de éstas en los escenarios macropolíticos locales (en donde adicionalmente los hallazgos muestran la importancia de actores macropolíticos locales no suficientemente reconocidos en la investigación). El campo del rector se configura a partir de tres líneas de fuerza de dominio que parecen cambiar la orientación del rector, afectan su función y generan cambios en sus relaciones.

A lo largo de las siguientes páginas mostraremos cómo la primera línea hala al rector hacia el entorno en función de la búsqueda de recursos, proyectos y relaciones de control por parte del gobierno local. El contenido de esta línea orienta al rector hacia una actitud de burócrata a gerente y el efecto que genera es el debilitamiento pedagógico.

La segunda línea mueve dos fuerzas. Una fuerza que hala al rector hacia la promoción de la participación y la democratización de la institución educativa y por otro hacia el disciplinamiento de los maestros. A estas líneas se opone una de resistencia por parte de los maestros, potenciada por el sindicato y que lleva a modificar a partir de la desobediencia civil regulaciones como la jornada laboral y la evaluación del desempeño de los docentes. El contenido de estas líneas está dado por los procesos de participación y el endurecimiento de la autoridad de los rectores, y el efecto que generan es la aplicación flexible y creativa de las regulaciones por parte de los rectores.

La tercera línea se orienta hacia la rendición de cuentas y se le opone una línea de resistencia por parte de los maestros frente a la limitación de la autonomía que perciben, la aplicación de pruebas y de criterios de promoción escolar. Esta línea se bifurca en una resistencia de los padres de familia en demanda de una educación más pertinente, que dote a los estudiantes de destrezas prácticas y una formación más integral. El contenido de esta línea se da en torno a las tensiones que generan las regulaciones sobre cobertura y permanencia o cobertura y logro escolar. El efecto producido es la percepción que

a partir de las reformas se ha contribuido a garantizar el derecho a la educación, al tiempo que se constata una sensación de impotencia por parte de directivos, docentes y estudiantes, frente al cumplimiento de las metas de la política educativa.

Los resultados de la investigación muestran entonces un cambio sustancial en la orientación actual del campo de la rectoría y desarrollan las condiciones internas que halan a los rectores hacia una gerencia educativa orientada a la búsqueda recursos, aún en contextos de orientación micropolítica.

En el informe se presenta un primer capítulo dedicado a la descripción del problema, objetivos y categorías teóricas, ubicando las regulaciones y el lenguaje conceptual que dan sentido a los hallazgos de la investigación. El segundo capítulo aborda la metodología empleada y el tercer capítulo los resultados, presentado la descripción del escenario macropolítico, los escenarios locales donde se realizan los estudios de caso, los resultados de la encuesta y los cuatro casos. El cuarto capítulo es dedicado a la discusión de los resultados y a las conclusiones.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

1.1.1 Descripción del problema. En el país, la expansión de la educación formal desde los años 50 no estuvo acompañada de una transformación del cargo del rector. Sólo hasta los años 90 la rectoría escolar comenzó a ser considerada una pieza central en las reformas educativas, en consonancia con las investigaciones de mejoramiento que desde los años 70 constataron en sus hallazgos que la dirección escolar era fundamental en el cambio educativo, y en contraposición a los hallazgos etnográficos de la pedagogía crítica que cuestionaron el optimismo de las corrientes del mejoramiento educativo. A partir de 1994, con la expedición de la Ley General de Educación y después con otras normas, se identificó al rector como figura clave dentro de la escuela. Tal como ha sucedido en otros países con los rectores, no sólo se propuso incrementar sus competencias y responsabilidades en el currículo, en la gestión del personal y en la toma de decisiones sobre la organización, sino que también se planteó aumentar su control sobre el éxito de los alumnos y los programas. Las demandas tienen implícito que los rectores deben ser líderes y saber delegar responsabilidades.

Estos cambios se relacionan con procesos de descentralización y reordenamiento del Estado y del sistema educativo en los ámbitos financiero, administrativo, organizativo y pedagógico y suponen que las escuelas que funcionan mejor tienen mayor autonomía escolar. Con la Ley 115 Colombia generó cambios orientados a dar mayor autonomía a las instituciones, como la definición del Proyecto Educativo Institucional, la creación de los gobiernos escolares para ampliar la participación de la comunidad educativa en la dirección de los planteles y la delegación de funciones en aspectos administrativos. En la Ley 115 la autonomía es entendida como autonomía académica, y las declaraciones que la sustentan enfatizan el rol profesional del maestro y el carácter liberal de su disciplina que conlleva a una fuerte recontextualización de fines, contenidos y métodos educativos. Sin embargo, la Ley 715 ha sido interpretada desde sectores magisteriales como una contrarreforma concretada en una profusión de decretos, resoluciones y directivas ministeriales como no se había visto en toda la historia legislativa del país, que afectan a la dirección escolar. En la Ley 715 la autonomía es entendida como autonomía financiera y administrativa de la institución, espacio en el cual el rector juega un papel fundamental. La autonomía académica se circunscribe a los medios educativos, siendo los fines o “productos” fuertemente regulados a través de estándares.

Este complejo panorama de políticas y normas es contradictorio y espera al mismo tiempo unas actividades burocráticas e impersonales, un liderazgo democrático y participativo y unas funciones gerenciales y punitivas por parte de

los rectores, sin que se conozca aún la manera concreta cómo se resuelve la dirección escolar del rector en el país. Al mismo tiempo, el supuesto generalizado que subyace a las leyes anteriores es la implantación de procesos de descentralización y autonomía escolar, que a su vez son reinterpretados de distintas maneras. Unos asumen que las instituciones y sus respectivos directivos deben tomar decisiones y tener mayor injerencia en los ámbitos financiero, administrativo, organizativo y pedagógico (Peña, 2001) y que los procesos de descentralización y autonomía suponen establecer estándares comunes en recursos humanos, materiales, canasta escolar, currículo, sistemas de evaluación e información. Para otros, la aparente libertad que plantean las reformas son nuevas formas de control, antes que el abandono de los controles por parte del Estado (Mejía 2003, Tiramonti y Sábato, 1995).

Más allá de las declaraciones sindicales, de los planteamientos de las reformas y de la imagen del rector como un líder comprometido con la misión y visión de la institución, es necesario desarrollar una indagación no idealizada que muestre lo que acontece. Se requiere determinar las relaciones que los directivos establecen en la dimensión micropolítica en las escuelas y las reacciones que suscitan, pues frente a una imagen de instituciones educativas armónicas y homogéneas, éstas se caracterizan por la relativa autonomía de los grupos dentro de la organización, que da origen a lo que Weick (1976) señala como organizaciones de ajuste flojo; la ausencia de consensos, la falta de coordinación entre las actividades y las metas de los actores, y por la existencia de múltiples fuerzas y competencias que se sobrepone en la toma de decisiones. La dirección escolar podría examinarse entonces como el lugar en que se cruzan relaciones de negociación y renegociación, atravesadas por relaciones de poder, las cuales constituyen lo que Ball (1989) ha denominado un campo de lucha.

1.1.2 Justificación. Estudios realizados por la OCDE (1991) señalan que una dirección escolar positiva es un requisito previo y necesario para una escolarización eficaz. Investigaciones del Banco Mundial (Heneveld W. Y Criag, 1996), movimientos de reforma como el de Escuelas Eficaces, medidas gubernamentales a lo largo y ancho de los países industrializados y no industrializados, apuntan en su conjunto a señalar la importancia de la dirección escolar. Autores como Bass (1988) llaman la atención sobre la numerosa evidencia de escuelas que logran promover y obtener niveles elevados de calidad de la enseñanza, gracias a un liderazgo eficaz, al punto de concluirse que "en las instituciones donde hay un claro sentido de comunidad, hemos encontrado invariablemente que la diferencia estaba en el rector" (p. 23).

Para otros, éste aparente consenso institucional podría estar determinado por el discurso legitimador de las reformas en curso, antes que por una investigación comparada que permita matizar diversos factores a la base del ejercicio de la dirección escolar. De hecho, mientras en unos países las autoridades educativas proclaman la necesidad de un rector con amplios poderes pedagógicos y de

gestión, en otros se propugna por la dirección y la gestión colegiadas. Otros más prosiguen o afianzan controles de gestión escolar externos, a través de consejos escolares, inspectores o reglas y normas de estricta aplicación, asumiendo que aún en los casos donde se proclama la autonomía escolar, los directivos docentes deben responder ante las autoridades educativas de los niveles local, regional y nacional por el rendimiento de las escuelas.

Colombia, ha promovido cambios educativos con implicaciones importantes en el ejercicio de la función directiva, sin que sean claras ni las expectativas ni los reajustes que se han dado frente a dicha función. En consecuencia, el estudio de las interacciones entre los niveles de macropolítica educativa y micropolítica escolar, mediadas por el directivo docente, constituye una necesidad de investigación inaplazable para proyectar los derroteros que podrían darse en la dirección escolar de los planteles educativos.

Desde las políticas educativas y de las normas, se afirma que el rector ejerce su labor a partir una perspectiva burocrática - derivada de la cultura institucional escolar y desde su relación con las autoridades educativas locales y nacionales-. Pero también a partir de las mismas normas hay una expectativa de liderazgo democrático - introducida por la Ley General de Educación -, que comparten muchos directivos y el sector sindical del magisterio. Por último, más recientemente hay una pretensión del rector como gerente empresarial que demandan las últimas disposiciones derivadas de la Ley 715. Estas versiones muestran el influjo de diversas fuerzas sobre la política educativa, creando un campo complejo y contradictorio frente al cual conviene esclarecer cómo lo asumen finalmente los rectores, y cómo se resuelve en la micropolítica de la institución educativa (IE).

En consecuencia, este trabajo de investigación atiende a la importancia de un campo emergente en la política educativa y a la necesidad de generar conocimiento que contribuya a la caracterización y entendimiento de los reajustes profundos que podrían estarse dando en la dirección escolar, dentro de instituciones educativas complejas como las que se empiezan a configurar en Colombia con la fusión de las instituciones educativas.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo general. Realizar una caracterización de cómo se está configurando el campo de la rectoría en Colombia a partir de las relaciones de poder que se generan entre el rector y las dimensiones macropolítica y micropolítica escolar.

1.2.2 Objetivos específicos

a) Describir y analizar las relaciones de poder del campo de la rectoría que acontecen en la dimensión macropolítica.

b) Describir y analizar las relaciones de poder del campo de la rectoría que acontecen en la dimensión micropolítica.

c) Describir y analizar las relaciones de poder del campo de la rectoría que acontecen respecto al rector o director y su rol.

d) Esclarecer en su conjunto el campo de fuerzas en el que se desenvuelve la rectoría escolar en Colombia.

1.3 ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN Y CONTEXTO TEÓRICO

En la presente investigación, la dirección escolar se circunscribirá al cargo de rector(a) de institución educativa de educación básica completa (preescolar a noveno grado), y educación media (décimo y onceavo grado), y al cargo de director(a) de centro educativo rural de educación básica primaria completa (preescolar a quinto grado).

Otros cargos directivos escolares como el de los o las coordinadores de instituciones o centros educativos, de áreas y departamentos o de miembros de consejos directivos de los planteles, serán abordados como parte de las fuerzas que inciden en la dirección escolar de los rectores y directores, pero no como objetos de éste estudio. Por tanto, las referencias que se hacen a la dirección escolar, aluden a los cargos de rector y director, y se hará explícito cuando se refieran a otros cargos directivos.

Para comprender la dirección escolar hay que analizar las tendencias de la dirección escolar en el nivel macropolítico de las políticas educativas, identificando allí las normas que la regulan, y desde el campo micropolítico de las relaciones sociales escolares, detectando las reacciones de los actores escolares frente a dichas políticas.

Para aproximarse a ésta comprensión, se revisarán enseguida las políticas educativas nacionales en el campo de la dirección escolar. Luego, la investigación educativa que legitima, contradice o recontextualiza el discurso regulativo de la política gubernamental.

1.3.1 Antecedentes políticos y legales

La dirección escolar en las políticas de expansión educativa

Entre 1950 y hasta 1988, en Colombia las coberturas de educación primaria ascendieron del 45% a más del 90%; las de secundaria del 5% al 48% (Restrepo, 1991), en un contexto internacional donde desde la segunda mitad del siglo XX, los asuntos educativos de los países del tercer mundo adquieren una dimensión multinacional, y las políticas educativas son influenciadas por políticas globales que intentan responder a nuevas concepciones del desarrollo (Martínez Boom y Cols, 2001).

La legislación que acompañó la ampliación del sistema educativo exacerbó el carácter burocrático de la escuela: normas y reglamentos que caracterizan el sistema escolar, títulos requeridos para enseñar, organización y división de la escolaridad, horario de las disciplinas, programas, calendario y horario de cursos, modalidades de evaluación, asignación de recursos. Esta dimensión burocrática estuvo ligada al proyecto de la escuela única y estandarizada (Gómez Buendía, 1998).

Para llevar a cabo esta expansión, en las décadas del 70 y del 80 fue notable la influencia del movimiento de la tecnología educativa. Las universidades ofrecieron líneas de formación para directivos y cuadros medios de la administración educativa, la consejería escolar, la supervisión y la psicopedagogía. A comienzos de los años 80 existían en el país más de cincuenta facultades de educación y universidades regionales con programas de formación de docentes.

No obstante, la expansión se acompañó de un deterioro de las condiciones educativas, reflejado en jornadas escolares más cortas, mayor número de estudiantes por aula, desmotivación de los docentes, bajos resultados de aprendizaje y frágiles relaciones entre educación y desarrollo. Así, la situación de la educación en Colombia y América Latina ha sido caracterizada, desde las agencias internacionales, como una situación en la que se logró un importante crecimiento cuantitativo a expensas de la disminución de su calidad.

Con el propósito de mejorar la educación, en 1984 el Ministerio de Educación introdujo una reforma – la Renovación Curricular-, que centró su atención en el diseño del currículo, la capacitación de maestros y la producción de materiales¹. La implementación de la tecnología instruccional se hizo en forma de paquetes dispuestos para su aplicación operativa por parte del maestro, elaborados por instancias técnicas y administrativas alejadas de la institución escolar.

¹ La unidad que en el Ministerio de Educación se encargó de liderar la Renovación Curricular fue la Dirección General de Capacitación, Currículo y Medios educativos.

En lo pedagógico, a la gestión burocrática de la IE y al intento de actualizar un currículo y gestión uniformes para todo el aparato escolar, se fue oponiendo la lógica de los maestros que propendían por una mayor autonomía en el ejercicio de su profesión. La expresión más significativa de la resistencia a la reforma fue la creación del Movimiento Pedagógico, a comienzos de los 80. Al respecto, Durpies (2000) señala que “La organización concreta de la IE es también determinada de una parte, por ese poder burocrático de la organización y por otra parte, por el poder individual que cada profesor tiene sobre su territorio particular (su clase...), y en el que goza de una autonomía considerable en la definición de sus gestos profesionales” (p. 37).

La reflexión sobre la recuperación pedagógica del quehacer docente impulsada por el Movimiento Pedagógico no se acompañó de una reflexión similar en el campo de los directivos docentes, quienes no fueron tan visibles en las políticas educativas. Incluso, algunas normas² identificaron dentro de esta categoría a los jefes de núcleo, los supervisores y los inspectores nacionales. En la década del 80, los directores de planteles pequeños eran maestros que por períodos escolares ocupaban este cargo. Los que estaban ubicados en colegios de mayor tamaño tenían formalizado su cargo, pero quedaron atrapados en la lógica de un Estado centralista en el cual su papel administrativo y mediador de las normas existentes no les daba mayores márgenes de decisión (Miñana, 1999). No obstante, dentro del modelo centralizado el esquema de la supervisión directa a los colegios y a los docentes fue fundamental. El acceso a estos cargos estaba definido por ascenso dentro de la carrera docente, a través de una combinación de capacitación y años de experiencia.

El cargo del rector durante esta etapa fue definido por un perfil más administrativo³: En el artículo 3 de la Resolución 13342 de 1982 se le define como la primera autoridad administrativa y docente del plantel, que depende del Ministerio de Educación o de la entidad a quien éste delegará su poder, y aunque en dicha resolución se enfatizó la autoridad del rector, “el rector es el jefe supremo y director de la administración y funcionamiento del colegio,” Este aparente poder que le otorgaban las normas, contrasta con un contexto educativo altamente centralizado y con el nombramiento de los rectores a partir de mecanismos clientelistas, que poco margen dejaba en la práctica a la autoridad del rector. Duarte (2003) señala, a partir de su estudio sobre el alcance y las características del clientelismo en el sistema educativo colombiano, que en el marco de la descentralización, en el ámbito local, la administración de los maestros nacionales con frecuencia se convirtió en la municipalización del clientelismo en la educación pública.

² Como el Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979 y la Resolución 13342 de Julio 23 de 1982 (artículo 3º)

³ La Resolución 13342, Julio 23 de 1982, artículo 3o.

Como consecuencia se fue configurando una actitud burocrática en muchos rectores, impulsada por las mismas normas y por la cultura escolar. Lo que se dio fue una desconcentración de tareas a las regiones, y en algunos casos a los planteles educativos, pero no de la autoridad, situación que como veremos aún subsiste.

En conclusión, en la etapa de expansión educativa de mediados de los años cincuenta a finales de los años ochenta el rol de los rectores obedece a un esquema burocrático. Prácticamente todas las decisiones importantes, tales como el diseño del currículo, la selección de materiales y textos, el manejo de personal, recaen sobre instancias externas y los rectores como representantes de la administración se responsabilizan de cumplir las disposiciones y propósitos que surgen de ella.

La emergencia del rector

Desde 1985 se inició una descentralización educativa que hizo parte de las reformas estructurales que se llevaron a cabo a lo largo y ancho de los Estados latinoamericanos. La descentralización se caracterizó por la disminución y delegación de una parte de las funciones centrales a los niveles departamentales, municipales y al sector privado, que buscaba dar legitimidad a los gobiernos de la época mediante una mayor participación social, incluyendo la del ámbito escolar. A la postre, lo que se dio fue el desmonte progresivo del Estado central con su intervención en diversos ámbitos económicos, culturales y sociales, hasta culminar en una nueva concepción del Estado como facilitador y garante de reglas de prestación de servicios económicos y sociales, en contraste con su papel previo de conductor de la economía y único proveedor de servicios públicos.

La descentralización educativa se legitimó arguyendo la necesidad de garantizar la financiación, la eficiencia, la calidad, la redistribución del poder político y la estabilidad del sistema educativo (Prawda, 1992). En relación con la eficiencia, se comenzó a plantear que si los niveles regionales podían tener mayor capacidad decisoria sobre los asuntos educativos, podría mejorarse la calidad en cuanto las autoridades municipales, los grupos organizados de padres de familia y los mismos rectores tuviesen mayores grados de autonomía y un control social directo sobre la educación. A ello, se sumó la tendencia a buscar una mayor adaptación de los currículos a los contextos regionales.

El Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) de la OEA para el periodo 1990-1995, llevó a cabo el 'Proyecto Desarrollo Institucional de Personal Directivo y de las Innovaciones Curriculares en la Formación y Perfeccionamiento Docente para la Educación Media y Superior'. Dentro de este Proyecto, en la línea de innovaciones curriculares para la formación de directivos, se elaboró el estudio "Hacia una Mejor Calidad de Nuestras Escuelas", en el que se dedica un capítulo completo a la dirección escolar. "El rector debe ser el primero y el mayormente

comprometido con el propósito de mejorar la calidad. Esto significa que el rector de una IE debe sentirse responsable de la calidad educativa de esa escuela. Debe fungir como auténtico líder, capaz de motivar, facilitar, estimular el proceso de mejoramiento de la calidad” (PREAL, 1998, p 23).

En el marco del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), una comisión internacional sobre educación y competitividad señalaba en 1998 que “Los sistemas de educación centralizados no entregan a los rectores de las escuelas, a los profesores ni a los padres, la autoridad que requieren para mejorar el desempeño de los estudiantes. Los gobiernos deben ejercer un nuevo papel, dejando de controlar directamente el manejo de las escuelas y concentrándose, más bien, en generar fondos, establecer estándares, promover equidad, monitorear progreso y evaluar resultados. Deben otorgar a los rectores de las escuelas, a los padres y a las comunidades locales mayor responsabilidad para la administración de las escuelas, incluyendo autoridad sobre los profesores” (PREAL, 1998).

Sin embargo la evidencia empírica no respaldaba este optimismo. En un estudio de la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina, entre otros aspectos se indagó la calidad de la educación medida por pruebas a los estudiantes y su relación con los directivos docentes, en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, República Dominicana y Venezuela. Se examinaron las respuestas de 414 rectores, concluyendo que, si bien la mayoría tenían 11 o más años de experiencia como rectores, sólo un escaso porcentaje realizaba una labor de rector como líder académico. En cambio, la mayoría realizaba una buena gestión de los recursos docentes de su establecimiento. Concordante con la falta de liderazgo académico por parte del rector, la mitad de ellos realizaba una gestión poco orientada a lograr calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje (UNESCO, 1994).

A partir de la promulgación de la Constitución Nacional de 1991, los directores escolares cobran un papel cada vez más importante, en tanto se profundiza el proceso de descentralización. La nueva Constitución llevó a la expedición a principios de 1994, de la Ley 115, Ley General de Educación, en cuya definición participaron importantes sectores del magisterio, la sociedad civil y el gobierno. Esta ley, junto con la Ley 60, establece la descentralización de competencias y el fortalecimiento de la capacidad local e institucional. A partir de ellas, el sistema educativo colombiano contempla a la institución escolar como la unidad básica de gestión del sistema. El rector como líder y como responsable de la IE pasa a ser un elemento central en este nuevo esquema.

Colombia, como otros países de América Latina, adoptó políticas en materia de reforma escolar de acuerdo con las tendencias internacionales, en particular medidas como la competencia de la IE para definir su propio proyecto educativo institucional (PEI), la participación de la comunidad educativa en la dirección y

administración de los planteles a través del gobierno escolar y la desconcentración de funciones administrativas a escuelas y colegios públicos en materia de gestión de recursos financieros. La Ley 115 define a los rectores como los educadores que ejercen funciones de dirección, coordinación, supervisión, e inspección, de programación y asesoría. Es importante señalar que, hasta la expedición de esta norma, el carácter de la dirección era docente, pero como veremos adelante, en el artículo 128 de esta Ley se abrió la posibilidad (que luego fue reglamentada) para que los cargos de dirección en las entidades territoriales pudieran ser ejercidos por licenciados o profesionales de otras disciplinas.

El Decreto 1860 de 1994, que reglamenta la Ley 115, definió la obligatoriedad del gobierno escolar, los órganos del gobierno escolar, las funciones del Consejo Directivo, del Consejo Académico y del rector. Para éste último, establece once funciones vinculadas directamente a la proyección y ejecución del proyecto educativo institucional, y configura su cargo como ejecutor de las decisiones del gobierno escolar.

El panorama es complejo, y en medio de los diferentes escenarios aparece el rector como un elemento definitorio. Algunos ven las políticas de descentralización como la renuncia del Estado a pensar lo educativo en una perspectiva de sistema nacional y como una tendencia a convertir lo educativo en un asunto que se juega en el ámbito local y de cada institución escolar. Dentro de esta perspectiva, se señala que la lógica del Estado benefactor se sustituye por la del mercado, y se trata de convencer a la ciudadanía que los servicios públicos son más eficientes si se manejan como empresas privadas en libre competencia (Legoff, 1994).

Otros sostienen que las políticas educativas sobre descentralización educativa, y más específicamente las políticas sobre autonomía escolar, apuntan a que la IE sea el centro de la gestión del sistema y la responsable directa en la prestación del servicio educativo y, como tal, cuente con la organización requerida para hacerse responsable del propósito último que se le asigna a la IE: garantizar el acceso al conocimiento y la socialización de los alumnos. El supuesto aquí es que las instituciones puedan tomar decisiones y tener mayor injerencia en aspectos tales como la administración, financiación y gobierno, manteniendo al mismo tiempo estándares comunes de desempeño escolar, sustentados en estándares curriculares comunes y sistemas de evaluación. La filosofía de esta perspectiva de la autonomía es que una combinación más adecuada de los recursos puede lograrse en el nivel escolar, cuando la institución no está sujeta a las decisiones de un centro - cualquiera que éste sea -, en aspectos relacionados con la organización de actividades escolares (Peña, 2001).

La redefinición del rol de rector y los dispositivos de control en la ley 715

Las tendencias de la descentralización en el campo educativo han ido acompañadas de un proceso de redefinición de las funciones de los estados nacionales. “Estos últimos rediseñaron totalmente los dispositivos de control del sistema. Abandonaron el tradicional modelo burocrático y jerárquico a favor de la implementación de sistemas de evaluación de resultados y monitoreo externo de los proyectos que construyen vías directas de intervención en las escuelas. La adopción de sistemas competitivos para la asignación de recursos constituye a su vez modos indirectos de regulación del trabajo de las instituciones” (Tiramonti, 2001, p. 132). El nuevo paradigma de la descentralización y la autonomía de las instituciones educativas implicó una pérdida de la capacidad disciplinadora del Estado y, en este contexto, la evaluación vino a constituirse en un dispositivo de control que tiene entre sus efectos el desplazamiento de la supervisión, cuya función era velar por el cumplimiento cotidiano de las normas y los procedimientos (Narodowsky, 1999).

En Colombia, el Acto Legislativo 01 de 2001 reformó el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, produciendo una nueva normatividad con implicaciones en la dirección escolar, como fue la Ley 715 del 2001. La Ley reinterpreta y profundiza el proceso de descentralización contemplado en la Constitución, inicialmente mediante la certificación de municipios con más de cien mil habitantes y luego de municipios con menor cantidad de habitantes⁴. En la educación, la Ley establece responsabilidades para la nación, los departamentos, distritos y municipios certificados, prescribe que cada nivel responda por unos resultados específicos, distribuye los recursos educativos en función de los niños atendidos y por atender; establece la necesidad de contar con estándares curriculares y con parámetros para la prestación del servicio educativo en materia de personal docente, directivo y administrativo y propende por el establecimiento de una canasta educativa. Establece además la evaluación de logros e incentivos de acuerdo con resultados en cobertura, calidad y eficiencia. La Ley 715 da gran peso a los rectores, y les delega nuevas funciones relacionadas con el manejo de personal, la evaluación y la rendición de cuentas a la comunidad escolar. Refuerza también otras funciones asignadas antes, como el

⁴ La certificación consiste en la constatación y aprobación para que los municipios manejen directamente los recursos presupuestales destinados a la educación. En primera instancia certifica el departamento, y luego el Ministerio de Educación, cuando el municipio demuestra que su plan de desarrollo es armónico con las políticas nacionales, que tiene los establecimientos educativos y la planta personal organizados conforme a los parámetros nacionales y que tiene la capacidad institucional para asumir el servicio educativo (decreto 2700 de 2004).

manejo de los recursos financieros⁵ y la calidad de la prestación del servicio educativo.

Nunca antes se había expedido una reglamentación tan específica sobre el rol del rector. En primer lugar, se expide un nuevo estatuto de profesionalización (Decreto 1278 de 2002) que cambió un estatuto anterior, fruto de una larga lucha sindical que otorgaba a los docentes un régimen especial en las condiciones de ingreso, ejercicio de la profesión, estabilidad, ascenso y retiro.⁶ El nuevo estatuto modifica los criterios de vinculación del rector, le otorga responsabilidad por el manejo del personal e introduce la evaluación del desempeño y de competencias para docentes y directivos.

Respecto de la vinculación de los directivos docentes a sus cargos, el Decreto 1278 reglamenta la disposición de la Ley General de Educación para vincular en calidad de directivos no sólo a docentes, sino a profesionales previo concurso de méritos. En 1996 las mujeres directivas representaban 61%, la edad promedio era 41 años, llevaban 15 años promedio como directivos y el 86% obtuvo título universitario, la mayoría en educación. El 15 % tenía un postgrado en administración, y en otras áreas el 1.5% (Chaparro y Calderón, 1997). Ahora, el directivo no necesariamente debe tener formación docente, experiencia escolar, ni tampoco una formación específica para el cargo. Ese cambio tendrá implicaciones importantes en el perfil de los directivos docentes futuros, pues modifica el perfil educativo que se había logrado configurar desde la renovación curricular en la década de los 80 y que ha sido descrito así por Miñana: (1999) “el directivo docente del sector estatal en Colombia es un docente con experiencia que se ‘ha hecho’ directivo por su capacidad para gestionar su nombramiento ante la administración central o regional. Es un docente, con formación pedagógica (licenciado), en algunos casos con postgrado en administración o en otras áreas” (p. 29). El concurso para el ingreso es otro elemento nuevo e incluye la evaluación de aptitudes, experiencia, competencias básicas, relaciones interpersonales y condiciones de personalidad. El decreto también establece las nuevas denominaciones de los cargos de dirección y sus requisitos (Título de licenciado en educación o de profesional y entre 4 y 5 años de experiencia profesional no necesariamente docente)

Respecto a la asignación de funciones de manejo del personal, el Decreto 1850 de 2002, formaliza las funciones de jefe de personal del rector frente a sus

⁵ Decreto 0992 de mayo 21 de 2002. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13, 14 de la Ley 715 respecto a las funciones de los directivos docentes en los Fondos de Servicios Educativos.

⁶ Primero a través de la aplicación de la Ley 200 de julio 28 de 1995, que establece el Régimen Disciplinario Único, Nuevo régimen disciplinario para todos los empleados del Estado, incluyendo los educadores.

maestros⁷. Con los procesos de desconcentración y descentralización de finales de los ochenta, se había planteado que la autoridad cercana al maestro se ejercía desde la SED Departamental y después desde la municipal. Con la nueva legislación, se le da al rector la función directa del manejo de personal, que en el pasado no había tenido. En ejercicio de esta función, el rector pasa a definir el horario de la jornada, los periodos de clase, la organización de actividades de los docentes, la asignación académica semanal y el horario de cada maestro distribuido para cada día de la semana.

Otro elemento reglamentado profusamente es la evaluación⁸. En el Decreto en mención se plantea que el ejercicio de la carrera docente estará ligado a la evaluación permanente y que los profesionales de la educación serán responsables de su desempeño en la labor correspondiente, y en tal virtud deberán acceder a diversos tipos de evaluación de su labor: evaluación de periodo de prueba, evaluación ordinaria periódica de desempeño anual y evaluación de competencias. También, se establecieron consecuencias punitivas e incentivos ligados a la evaluación⁹. Al rector, como superior inmediato, se le asignó como función la evaluación del desempeño de los docentes, orientadores y coordinadores y la devolución de información agregada de éstas evaluaciones a la SED para orientar los planes de mejoramiento¹⁰. De igual manera se definió que en la evaluación de desempeño del directivo, el resultado obtenido por el establecimiento educativo en las pruebas de competencias, constituirá el 50% de su evaluación. Ésta última reglamentación generó un rechazo generalizado en el magisterio y finalmente fue anulada a raíz de una demanda interpuesta en los estrados judiciales.

Para algunos analistas nacionales en éste conjunto reciente de normas, políticas y regulaciones, convergen en su preocupación por el mejoramiento de los resultados de la educación. Peña (2001) señala que con el movimiento de la autonomía promovida por la Ley 115, y posteriormente por la Ley 715 las instituciones y rectores, ganaron un espacio para el desarrollo profesional, un

⁷ Artículo 12º. El rector o director. El rector o director es el superior inmediato del personal directivo docente.

⁸ Decreto 1278/2002, Capítulo IV, artículo 26.

⁹ En particular, los directivos docentes que obtengan una calificación inferior al 60% en su evaluación de desempeño, durante dos años consecutivos, serán regresados a la docencia una vez exista vacante si provenían de la docencia estatal; en cuyo caso percibirán el salario que corresponda a dicho cargo, de acuerdo con el grado y el nivel salarial que poseían. Si no provenían de la docencia estatal serán excluidos del escalafón docente y retirados del servicio. En la evaluación de competencias, serán candidatos a ser reubicados en un nivel salarial superior, quienes obtengan más del 80% en la evaluación de competencias, si reúnen los requisitos para ello. Igualmente plantea que se podrán establecer compensaciones económicas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales: estímulos a la especialización, a la investigación y la innovación.

¹⁰ Decreto 2582 del 12 de septiembre de 2003.

mayor sentido de pertenencia e identidad institucional y la injerencia directa en la configuración de un entorno escolar más favorable para el aprendizaje.

Para Peña, si la enseñanza y el aprendizaje ocurren en escuelas y aulas y los planteles son los principales responsables de los resultados, sus directivos deben tener autoridad y autonomía para determinar cómo lograr tales metas. “Esta es la principal razón por la que deben pasar a las escuelas responsabilidades que antes estaban en el centro, como es el caso de la selección de profesores y su capacitación, y decisiones sobre el tamaño de los grupos y el uso del tiempo escolar. Por su parte, ‘el centro’ requiere asumir roles nuevos: establecer estándares y promover altas expectativas de desempeño, evaluar los resultados, apoyar a las escuelas para que desempeñen adecuadamente sus nuevas funciones, en especial las que tienen que ver con la formación de los recursos humanos (rectores y profesores) y poner en marcha sistemas de incentivos a los buenos resultados” (Peña, 2001, p. 20).

Por el contrario, sectores críticos del magisterio colombiano han considerado que la introducción de regulaciones como la definición de estándares curriculares, la evaluación externa por competencias, el manejo de recursos financieros directamente en las instituciones educativas y los cambios en la evaluación académica de los estudiantes, son elementos claves de lo que se ha denominado la contrarreforma educativa. Se señala que estas medidas echan por tierra la autonomía escolar y los criterios pedagógicos establecidos por la Ley General de Educación (Ocampo, 2002).

Esta segunda perspectiva, asume la autonomía escolar como una delegación de la tarea pedagógica a los planteles, considera que la formulación de estándares constriñe el ejercicio de la autonomía pedagógica institucional, estima que el centro administrativo debe seguir respondiendo por asuntos tales como la selección y pago de los docentes, pero coincide con la primera perspectiva en otorgarle importancia al control de la comunidad. La posibilidad de que sean los planteles quienes elijan los docentes se ve como una amenaza a la estabilidad del gremio, pero se obvian las dificultades actuales en el manejo de personal docente por parte de los rectores, la limitada participación y control que los padres y madres de familia hacen de la educación impartida en los planteles y la complejidad de un desarrollo curricular propio.

Miñana (1999), anota que, de manera vertiginosa, en los últimos años el rector ha transitado de una tradición burocrática que ha caracterizado su cargo durante años - promovida por la administración central y la cultura institucional-, a un liderazgo democrático -propuesto por la Ley General de Educación-, y de allí a un perfil de gerencia empresarial, que demandan las últimas disposiciones normativas y las tendencias de política educativa internacionales. Para el autor, el énfasis de las últimas normas legales sobre las nuevas funciones de los directivos

docentes referidas al manejo financiero,¹¹ el manejo de personal, la evaluación y la rendición de cuentas, han llevado a plantear que a los rectores les han transformado su carácter docente tradicional al asignárseles responsabilidades propias de jefes de personal de la institución. Estos cambios podrían ser interpretados como “dispositivos regulatorios en los que se inscriben los nuevos modelos de gestión que tienden a prescindir de las organizaciones intermedias y por sobre todo a intervenir en las subjetividades, con cambios de valores ajenos a la tradicional conformación valorativa de los cuerpos magisteriales” (Tiramonti, 2001, p. 132).

En los planteamientos de la legislación educativa en su conjunto, es evidente que hay ambigüedad y se reflejan profundas divergencias entre el gobierno y el gremio magisterial. En efecto, en la Ley 115 concertada con el gremio docente, la autonomía es entendida como autonomía académica y el gremio la considera como una reivindicación de los maestros por la recuperación profesional de la orientación de la enseñanza. En la Ley 715, expedida en medio del rechazo generalizado del magisterio, ésta es entendida como autonomía financiera y administrativa de la institución, espacio en el cual el rector representa un papel fundamental, en contraposición a la idea de un gobierno colegiado promulgado por la Ley 115/93.

Lo cierto es que en el momento actual, frente al discurso de la autonomía que subyace con diferentes matices e intencionalidades tanto en la Ley 115 como en la Ley 715, se han establecido una serie de prescripciones decisivas para los directivos docentes y referidas a: la delegación de funciones, por ejemplo, la reorganización del sistema educativo mediante la fusión de planteles de primaria y secundaria en instituciones educativas que ofrecen todos los niveles educativos del preescolar a la media, el manejo del personal docente y el manejo de recursos financieros, la regulación del servicio educativo, mediante la interpretación e implementación de diferentes estándares en aspectos curriculares, administrativos, financieros y de personal, y el control en la prestación del servicio, mediante diversas prácticas de evaluación de desempeño de los docentes, evaluación institucional y evaluación del logro de los estudiantes.

Todo ello, sin que en Colombia se tenga suficiente conocimiento sobre la dirección escolar o al menos un seguimiento, y sin que tengan claras las implicaciones de estas medidas en el rol del rector y en la vida escolar.

¹¹ Dentro de las 18 funciones que les otorga la ley 715, a los rectores, la función de administración de los recursos es reglamentada por el Decreto 0992 del 21 de Mayo de 2002, en que se le asignan 10 funciones relacionadas con el manejo de los recursos y la rendición de cuentas.

Investigación y escenario nacional actual

En Colombia, la investigación en el campo de la rectoría escolar es incipiente, por lo que en principio se retoman aquí los análisis y referencias derivadas de seminarios, coloquios e investigaciones sobre el tema. Existen trabajos de la última década que dan cuenta de la emergencia de la gestión escolar y de algunas características de las direcciones escolares y de los cambios que se empiezan a generar en las instituciones y en las direcciones escolares a partir de las reformas que se introducen en las políticas educativas desde el 2001.

Aunque el país carece de una caracterización de los rectores escolares, más allá de justificar la importancia de su quehacer, han sido planteadas algunas aproximaciones. Miñana y un colectivo de directivos (1999) a partir del análisis de las normas y de las actividades atinentes a la labor de la dirección escolar, encontraron 5 funciones: a) liderazgo pedagógico (orientación curricular, orientación del proyecto educativo y promoción de un proceso continuo de mejoramiento), b) organización del servicio educativo, c) administración (control y evaluación de docentes, personal administrativo y de servicios), d) administración financiera (manejo fondos de recursos docentes, fondos de cofinanciación y búsqueda de nuevas fuentes de recursos) y, e) liderazgo comunitario.

Camargo y Cols (2000), realizaron un estudio de casos sobre la gestión escolar, tomando colegios públicos y privados de buen rendimiento académico en la ciudad de Bogotá. Encontraron que el trabajo pedagógico es el eje de la gestión escolar y en ese sentido no es posible hablar de una buena gestión escolar sin una buena gestión pedagógica. En nuestra caracterización de instituciones hecha desde Corpoeducación, los énfasis en la acción de los directivos van desde los que se orientan a las funciones de carácter administrativo (especialmente en instituciones públicas, grandes y complejas), hasta aquellos enfocados en lo pedagógico y con poco conocimiento y habilidades en lo administrativo, pasando por una combinación no muy frecuente de lo pedagógico y lo administrativo. En algunas instituciones no se registra ningún énfasis, ni administrativo, ni pedagógico (Ávila y Cols 2001, p. 34).

A partir de un proceso de investigación y acompañamiento con un grupo de 14 instituciones y rectores de Cundinamarca y Antioquia, Lucio (2000) señala que en la mayoría de las instituciones se reconoce la existencia de un liderazgo global, casi siempre asociado con la figura del rector, aunque falta un liderazgo pedagógico. De otra parte, es frecuente una dirección individualista, lo que provoca distanciamiento entre el rector y los demás miembros de la comunidad educativa, especialmente los docentes. Se encontró que el estilo de dirección está marcado por el tamaño de la institución: en las escuelas pequeñas existen estructuras planas, donde un pequeño grupo de docentes es a la vez Consejo Académico y equipo de dirección: entre todos deciden todo.

En cuanto al gobierno escolar, en el mismo estudio se encontraron, por un lado el rector, cuyo Consejo Directivo aprueba pasivamente sus decisiones; y por otro lado el Consejo, que quiere decidirlo todo. Se detectó que la poca participación en los consejos se debe a su falta de interés (en el caso del sector productivo), a su falta de formación (en el caso de los padres de familia en algunos sectores rurales), o a la falta de convocatoria por parte del rector. Lo que mejor funciona en las instituciones indagadas es el Consejo Académico, compuesto por docentes. Sin embargo, sus decisiones se limitan a problemas de disciplina o de promoción de los alumnos, y se resisten al liderazgo pedagógico permanente en la institución (Lucio, 2000, p. 20).

Chaparro y Muñoz (2001), realizaron un estudio sobre participación y calidad en la educación básica en Bogotá, encontrando que “los espacios formalmente estatuidos para la participación, han sido ocupados por la figura del rector, que en la práctica concentra las facultades de gobierno” (p. 81). Plantean un posible agotamiento de los mecanismos del Gobierno Escolar, los PEI y los Manuales de Convivencia como herramientas para construir democracia en la escuela. Castillo (2002) muestran una tendencia muy fuerte hacia lo que se ha denominado la escolarización de la democracia. Esta idea se refiere al modo como los mecanismos democráticos formales se trasladan a la escuela y se asumen como la democracia, reduciendo su carácter a un conjunto de rutinas propias de una cultura escolar tradicional y formalista (Castillo, p. 153).

González (1997), analiza las políticas educativas durante el periodo 1974-1994 y señala las ambivalencias de las regulaciones durante los últimos años, las dificultades en la implementación de la Ley General de Educación y de sus principios mas importantes, como la autonomía escolar. Las limitaciones se refieren a la dependencia de las instituciones de la administración educativa departamental y municipal, las limitaciones de recursos en las instituciones educativas, además de las contradicciones normativas. (p. 1997, p. 443). Caballero (1998) realiza un análisis de los procesos de gestión educativa en el marco de la descentralización y registra que a raíz de la directiva de gratuidad de la educación hasta 9º grado se redujeron los ingresos en los colegios sin que esa “perdida” fuese subsanada por el Gobierno. Señala también la falta de autonomía en el manejo de los recursos humanos de la institución.

Minaña y Cols (2004), hicieron una investigación en la que detallan las transformaciones de los diez últimos años en las normativas nacional y distrital que más han afectado a las escuelas como organizaciones, mostrando su impacto en algunos indicadores cuantitativos, en la vida cotidiana de las instituciones, en la organización escolar y en su autonomía, al igual que la percepción que tienen los diferentes actores de dichas transformaciones. Concluyen que en el periodo analizado la administración ha tomado un protagonismo inusitado y ha hecho presencia virtual y a través de los CADELI, constante, a diario, entrometiéndose en la vida institucional. Plantean como en las escuelas se ha producido un

descentramiento hacia la administración local y distrital. “Pareciera como si hoy las instituciones no miraran hacia dentro, hacia sus estudiantes, hacia su entorno, sino que tuvieran fija la mirada en las exigencias que provienen de la SED y los CADEL”. (p. 195)

En los últimos años ha aumentado el interés en Colombia por el estudio de los “factores asociados” a la calidad de la educación. Dentro de las características se han destacado las condiciones socioeconómicas de los alumnos, las características de los planteles, en particular la importancia que tiene la manera como las instituciones se organizan, administran y dirigen. Para el caso colombiano, se han realizado diversos trabajos que analizan la calidad de la educación y sus determinantes (por ejemplo, Piñeros y Rodríguez, 1998; Caro, 2000, Sarmiento, Becerra, González (2.000), Gaviria y Barrientos, 2001; Núñez, Steiner, Cadena y Pardo, 2002; Barrera y Gaviria, 2003; Mina, 2004). Otros estudios han buscado explicación a las diferencias de logro entre colegios públicos y privados y han concluido que las diferencias se originan parcialmente en la forma en que operan los colegios públicos y el sistema de incentivos subyacente en contraste con los privados. (Núñez y Cols, 2002, Borjas y Acosta, 2002). Núñez y Cols, (2002), señalan que la educación pública funciona bajo esquemas de asignación, remuneración, promoción y traslado de maestros que distan de ser apropiados y aluden que se debe reconocer la presencia del sindicato y concertar con él las reformas al sistema educativo.

De otra parte, se han hecho análisis de factores asociados a la calidad a partir de las pruebas internacionales en las que el país ha participado. En las pruebas del Laboratorio Latinoamericano de evaluación – LLECE - se creó una categoría *Liderazgo del director*, a partir de variables como motivación del trabajo del maestro, aprecio del trabajo del maestro, ambiente educativo flexible, confianza del maestro en la experticia del rector, implicación del rector en su escuela. Luego se realizó un estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables por país. Cuando en Colombia se indagó por el liderazgo del rector, los participantes señalaron que se orienta hacia la consecución de recursos para mejorar proceso de aprendizaje de los niños y que no es un líder de la reflexión pedagógica. (Caballero, 1998). En la evaluación Internacional de Matemáticas y Ciencias - TIMMS – se crearon los índices *Autonomía del director* a partir de de las variables: i) autonomía de la escuela y ii) autonomía para tomar decisiones administrativas. En las pruebas que aplica el Proyecto para la Evaluación Internacional de los Estudiantes de 15 años en Matemáticas, Lectura, Ciencias y Resolución de problemas -Pisa - se discute a partir de los resultados y de los análisis de variables asociadas al logro, una cuestión a la que se enfrentan los directores de los centros escolares, es si deben actuar sobre los bajos rendimientos o sobre los entornos socioeconómicos.

El Programa de colegios en concesión en Bogotá, considerado como una experiencia innovadora en gestión escolar pública en Colombia, ha llamado la

atención de los investigadores y evaluadores. Duarte y Villa (2002), encuentran que el principal problema de instituciones oficiales es la falta de “accountability” en el nivel de departamentos, distritos y escuelas. “La escuela no controla los elementos que contribuyen a dar coherencia y unidad de propósito al proyecto educativo, no tiene autoridad clara y poder de decisión, recibe docentes que no selecciona, la remuneración y la promoción docente no están relacionadas con el desempeño, ni existe control de calidad” (p. 30). En otras investigaciones se ha señalado que en el programa de concesiones se observa liderazgo de los rectores y que los equipos de dirección apoyan, en coordinación y seguimiento institucional, cuentan con propuesta pedagógica clara y estructurada (Corpoeducación 2004, Secretaria de Educación de Bogotá). Por su parte la Contraloría Distrital, señala a partir de una evaluación la falta de impacto en la cobertura, dado que trabajan en jornada única, así como el bajo logro en puntajes Icfes¹² (Díaz, 2003).

Sarmiento y Cols (2005), hicieron una evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá en el período 2000-2003 señalan los graves problemas de la gestión de las instituciones públicas, que llevaron a justificar la creación de los colegios en concesión: “la debilidad de los directivos, la imposibilidad de selección de su personal docente y administrativo, la inflexibilidad del régimen laboral de los docentes públicos, la ausencia de insumos básicos para la operación de la institución, la dependencia de las burocracias educativas para todos los procesos administrativos, y la politización y sindicalización del sector”(p. 6). La evaluación concluye que hay diferencias nítidas entre las propuestas pedagógicas de los colegios en concesión y los colegios oficiales. Los colegios en concesión demuestran una mayor autonomía relativa en la definición de la propuesta educativa. Otras diferencias se refieren al manejo autónomo de los colegios en concesión, de sus recursos docentes, de la gestión de recursos físicos y administrativos, mayores espacios colectivos para el trabajo pedagógico.

Chambers C. (2006), realiza una investigación en la que examina programas de Colombia, El Salvador, Chile y Brasil orientados a fortalecer la autonomía escolar. Los programas se concentran en el mejoramiento de la capacidad institucional de las escuelas, a través de cursos de capacitación en gestión y pedagogía dados principalmente a los directores y gerentes de mando medio. El programa analizado en Colombia fue Líderes Siglo XXI, orientado por la Fundación Cream Helado. El autor encuentra que los programas de gestión trataron de hacer cambios pequeños y graduales para mejorar la gestión de los directivos, cambiar el clima institucional en las escuelas y reducir las desigualdades.

¹² Los puntajes Icfes hacen referencia a los resultados en pruebas de estado que se aplican al finalizar la educación media a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

Peña M. (2006), sistematiza la experiencia de Gestión Educativa de la Secretaría de Educación de Bogotá durante el período 1998-2003. Se documentan entre otros aspectos, la política de gestión de la calidad, la que se concibió la calidad en términos de resultados, se buscó maximizar la incidencia en factores intraescolares sobre los resultados, a través de una estrategia de combinación de recursos bajo el liderazgo de equipos directivos motivados y calificados. El trabajo fue previsto como un proceso que se gestiona desde el centro educativo. Su éxito depende del trabajo en el centro docente alrededor de un plan acordado y compartido bajo un liderazgo escolar calificado y con roles definidos.

Miñana y Cols (2004), realizaron una investigación sobre la autonomía escolar en Bogotá y concluyen que actualmente en la ciudad se tienen directivos mejor calificados académicamente en términos de niveles educativos con perfiles gerenciales, pero con menor cantidad de años de experiencia en la docencia y en la dirección. Respecto al cambio hacia el perfil más gerencial, y la intensificación de tareas de tipo más administrativo, consultados docentes y rectores sobre cual debería ser hacia el futuro el perfil, en las nuevas funciones privilegiarían las relacionadas con un perfil pedagógico (43%), seguido de muy lejos con un liderazgo comunitario (19%) y gerencial (17%).

El tema de la gestión escolar y del rector como un actor clave ha ganado espacio en el país. Desde principios de la década se realizaron una serie de Foros que dan cuenta sobre el abordaje del tema. En el año 2000 se realizó un seminario de manera conjunta entre Corpoeducación, la Fundación Corona y la Universidad de Alberta, con el objetivo intercambiar ideas sobre el enfoque y las estrategias de desarrollo profesional de los rectores de escuelas y colegios. En 2007, el Foro Educativo Nacional, convocado por el Ministerio de Educación fue dedicado a la gestión escolar y al rol de los rectores. Se realizaron pre-foros regionales, se inscribieron 381 experiencias diferentes y se presentaron 80 de estas en el foro. Se construyó un escenario virtual, con el propósito de que se compartieran experiencias. En el Foro nacional se abordaron conceptos de gestión escolar, el liderazgo de los rectores, la formación de líderes y rectores, los procesos escolares orientados al mejoramiento, a la excelencia educativa y a la certificación.

Como otra evidencia de la importancia del tema de gestión y dirección escolar en algunas entidades territoriales se han organizado concursos que premian a las instituciones y comunidades educativas, así como a las administraciones que han trabajado por el mejoramiento de la gestión, la calidad y la eficiencia educativa, y que presentan resultados concretos en estos campos. Estos reconocimientos han brindado al sector instrumentos y herramientas para evaluarse, documentar sus procesos y formular planes y proyectos de mejoramiento escolar. Se destacan el Premio a la Gestión Escolar Galardón a la Excelencia en Bogotá y el Premio Excelencia a la Gestión Educativa en

Cundinamarca, El departamento de Caldas y la ciudad de Medellín (Plan de Decenal, 2006).

Al tiempo que la gestión escolar y el rector han ganado un espacio en las políticas, en la investigación y en los foros, también se registran análisis que documentan resistencias que han generado las regulaciones que han contribuido a que el tema de los rectores haya cobrado relevancia en la agenda educativa. A partir del 2001 a raíz de la expedición del acto legislativo 01, de la ley 715 se realizó un paro. En octubre de 2002, se realizó en Bogotá un Foro en Defensa de la Educación Pública en el que se señaló la importancia de defender y desarrollar la Ley General de Educación, en particular la autonomía, la dirección colegiada de las instituciones públicas y los fines de la educación. Se declara allí que con la descentralización se congelan y disminuyen los aportes nacionales para descargar en la comunidad el financiamiento de la educación. Se disminuye la planta de personal docente con las fusiones de las instituciones educativas eliminando de paso la participación democrática de la escuela y se suprime la autonomía. Se aumenta el hacinamiento de estudiantes en las aulas, crecen las tasas de repetición y deserción; se pretende someter a los docentes a evaluaciones punitivas, desvirtuando el sentido formativo, generando divisiones entre maestros y directivos; y se elimina la función de Inspección y Vigilancia en su carácter de asesoría, apoyo y acompañamiento. (p. 3)

Durante los años 2004 – 2005 se impulsa y realiza una movilización social por la educación, con la participación de más de 90 organizaciones sociales. En su documento de discusión, denuncian la disminución de los recursos para la educación, la idea de autonomía escolar entendida como autofinanciación mediante la venta de servicios, la fusión de instituciones, el hacinamiento en las aulas, la deserción, el aumento en las tasas de repitencia y la restricción de los mecanismos de participación.

Por su parte, los asistentes al Encuentro de Docentes Directivos, realizado en septiembre de 2003, denunciaron y rechazaron la política educativa del Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, expresada en la Revolución Educativa, en la medida en que consideran que atenta contra la ampliación de cobertura, la calidad de la educación y la estabilidad del magisterio Colombiano. Rechazaron el proyecto de decreto sobre evaluación de desempeño a docentes directivos, por sus consecuencias contra la educación estatal y la estabilidad de los educadores. Rechazaron también la conversión y la eliminación de cargos en las plantas docentes, dado que conduce a la disminución de la planta de personal docente. (Líderes del Saber, 2003).

Mejía (2006), en un análisis sobre las implicaciones de la globalización en el ámbito social y educativo gremial, señala como estamos transitando de un sistema de colegios y de escuelas a un sistema de institución escolar, controlados bajo una única dirección, por eso aparece el rector gerente que recompone esos

procesos y el estado nación se debilita al ceder parte de su poder en lo educativo a la institución escolar.

La investigación sobre rectores en el ámbito internacional

Luego de examinar los cambios que se han venido dando en el papel de los directivos docentes a partir de las transformaciones legislativas producidas por la reestructuración del Estado, examinaremos diversas investigaciones de las últimas décadas en torno a la naturaleza, el papel y las características de los rectores de las instituciones educativas, las cuales pueden ser agrupadas en dos grandes tendencias.

En un primer momento, se examinarán los atributos y el papel de los rectores en cuatro movimientos de reforma educativa que han tenido una relativa difusión en los círculos de decisión gubernamental educativa en el país, como son los movimientos de escuelas eficaces, de mejoramiento escolar, de manejo basado en las escuelas y de reestructuración escolar.

En un segundo momento, se abordará la investigación de la dirección escolar desde una dimensión micropolítica, esto es, desde la forma cotidiana en que las escuelas, y en particular los rectores, funcionan en un campo de intereses que ha menudo ha sido abordado en una perspectiva etnográfica que cubre las relaciones del directivo con diversas fuerzas escolares: maestros, padres de familia, sindicatos y otras autoridades educativas.

Los rectores en los movimientos de reforma educativa

La dirección escolar y el liderazgo se destacan como factores claves ligados al mejoramiento escolar. Desde la década de los 70, es posible rastrear esta tendencia en varios movimientos de reforma educativa: el movimiento de las escuelas eficaces (school effectiveness), las investigaciones sobre el mejoramiento escolar (school improvement), las reformas educativas centradas en la organización escolar (school - based management) y el movimiento de reestructuración de las escuelas, tanto de los países anglosajones como de algunos latinoamericanos.

El **movimiento de escuelas eficaces** se basa en investigaciones que analizan las relaciones entre los resultados de la escolarización (expresados en términos del rendimiento académico), y las variables intraescolares y contextuales que contribuyen a esos resultados (Heneveld, 1996). El resultado de los primeros estudios señaló los factores relacionados con la efectividad, entre ellos uno de los cinco más mencionados es un fuerte liderazgo educativo (Reynolds, et al 1996). Las características de la dirección escolar que se han identificado como factor de efectividad son: a) liderazgo compartido por parte del rector, b) liderazgo estable, c) liderazgo denominado “fuerte”, lo que implica manejo del personal, resolución

de conflictos, seguimiento frecuente de las actividades escolares, dedicación de tiempo y energía a actividades de mejora escolar, apoyo a los profesores (Stoll y Fink, 1999).

Entre los rasgos que caracterizan la dirección eficaz de las instituciones escolares, se han encontrado los siguientes: a) los directivos toman iniciativas para identificar y articular metas y prioridades en sus escuelas, hacen funcionar la institución en vez de dejarlos que se muevan por la fuerza de la costumbre, b) se conciben a sí mismos y a su personal como responsables de los logros de los estudiantes en habilidades básicas, c) comprenden los programas educativos en sus implicaciones internas y externas, d) están claramente presentes en las aulas y pasillos de la institución, e) se preocupan más por los avances académicos de la institución que por las relaciones humanas con los miembros de su personal, f) intentan seleccionar con cuidado a los miembros de su personal, presionan a los profesores incompetentes para que abandonen la institución y encuentran medios para recompensar a los profesores sobresalientes, y g) crean expectativas altas, tanto para los estudiantes como para el personal (Stoll y Fink, 1999).

Una segunda tendencia que ha tenido incidencia en la dirección escolar es el **movimiento del mejoramiento escolar**, centrado en procesos de cambio que hacen unas escuelas más exitosas que otras. El movimiento de mejoramiento escolar también señala de manera recurrente al rector o al líder escolar como uno de los ejes del cambio. Diferentes trabajos empíricos indican que uno de los factores que definen claramente el potencial del cambio de una escuela es la capacidad de los líderes escolares (Hopkins y Largerweij, 1997). Se ha identificado que un buen rector muestra su habilidad como líder e innovador, sabe cómo puede aplicar los cambios a la práctica, determina el alcance del cambio y ofrece apoyo y estímulo.

Una tercera tendencia son las **reformas educativas centradas en la organización escolar** (School - Based Management -SBM), definidas como una estrategia de cambio basada en la descentralización de la toma de decisiones en la IE, estrategia extendida en las reformas educativas generadas a partir de 1980 en todo el mundo. La investigación sobre la gestión basada en la escuela se ha centrado en averiguar si ésta estrategia es satisfactoria, qué problemas conlleva, qué responsabilidades adicionales tienen los implicados y cuál es el mejor camino para adoptar un sistema SBM.

Aunque algunos autores concluyen que no hay evidencia clara de que la gestión basada en la escuela se traduzca en una mejora del rendimiento de los alumnos, existe un acuerdo generalizado en la existencia de una relación entre éste modelo de gestión y la efectividad de la escuela (Cheng y Cols, 1996).

Un conjunto de investigaciones que indagó las responsabilidades de los implicados en un proceso de SBM, encontraron las siguientes responsabilidades

nuevas de los rectores: a) se centran en un plan de mejora del aprendizaje de los alumnos, b) prestan apoyo para el desarrollo de los docentes, crean canales de comunicación, favorecen las innovaciones, aportan los recursos, c) los directivos ven incrementadas sus competencias y responsabilidades en el currículo, la gestión del personal, la toma de decisiones y aumenta su control sobre el éxito de los alumnos y los programas, y d) aumenta la implicación de los profesores en la toma de decisiones.

Una cuarta y última tendencia, se ha dado en los últimos veinte años a raíz de numerosas reformas agrupadas bajo la etiqueta de **“reestructuración escolar”** (School Restructuring), y su premisa es que la organización de las escuelas puede reducir el fracaso escolar y satisfacer las exigencias que la sociedad les demanda. El elemento clave de la reestructuración es la gestión basada en la escuela. Los dos temas recurrentes son la privatización de la educación y la redefinición de los papeles de los protagonistas de la educación, que afecta de especial forma a los encargados de la dirección escolar (Elmore y cols, 1996).

Dentro de ésta corriente los cambios que afectan la dirección de la IE son de dos tipos. Por un lado aumenta el número de personas involucradas en la gestión, lo que implica una redefinición de la administración escolar. Por otra parte modifica los roles formales de liderazgo, que afectan a la figura del rector.

En general, los estudios de escuelas eficaces y las teorías del liderazgo pedagógico, han determinado dos grandes grupos de funciones propias de la dirección escolar: Las relacionadas con la función de gestión y administración (preparación y organización de documentos, formulación y control presupuestario, administración del personal, disciplina de los estudiantes, regulación y control de horarios, administración de las instalaciones, gestión del equipamiento) y las que corresponden al liderazgo educativo y de la enseñanza, como el estímulo y el apoyo a los implicados en las actividades de enseñanza – aprendizaje (Stoll y Mortimore, 1997).

Inmegart (1998), en un estudio realizado en España identificó éstas destrezas en los rectores: a) toma de decisiones, organización, comunicación y actuación con las personas, b) destrezas para distribuir recursos, preparar informes, presidir reuniones, evaluar el rendimiento personal, entrevistar y promocionar al personal, y c) agrega que a los directores les convendría poseer “una perspectiva crítica y analítica, estar informados acerca de la educación, la sociedad y la juventud, tener conocimiento sobre organización de la educación y de la política nacional en lo que atañe a educación” (p. 173).

Hughes (citado por Murillo y Cols, 1999), señala que el liderazgo escolar eficaz requiere un equilibrio entre los aspectos administrativos y educativos en el trabajo de los directivos. Así mismo, define dos tipos de roles en el liderazgo dentro de las instituciones escolares. El primero es el rol de “jefe ejecutivo”, que en

su orientación interna comprende tareas como el reparto y división del trabajo y la coordinación de actividades organizativas, y en su orientación externa consiste en relacionarse con la comunidad y captar nuevos alumnos. El segundo es el rol de “profesional principal”, que comprende tareas internas como el asesoramiento profesional, la enseñanza y el consejo a padres y alumnos, y tareas orientadas al exterior como la representación de la institución escolar y la participación en actividades profesionales externas.

En este complejo panorama, son incipientes los hallazgos de las investigaciones ligadas a los movimientos de reforma educativa que han estudiado los efectos de la dirección escolar en los rendimientos de los alumnos. Hallinker y Heck (citados en Murillo y Cols 1999), han identificado tres modelos: de efectos directos, efectos mediados y efectos recíprocos.

El modelo de efectos directos sugiere que las prácticas del directivo influyen en los resultados de los estudiantes medidos de manera independiente de otras variables relacionadas. Sin embargo, otros autores reconocen que ciertos factores pueden tener efectos previos en los resultados escolares lo que lleva a pensar en factores contextuales, en la situación sociocultural y en el rendimiento previo, con lo cual se postula el modelo de efectos mediados, según el cual, los rectores pueden influir en los maestros para que implementen prácticas innovadoras y se sientan más satisfechos con su trabajo (Cheng y Cols, 1996). Por último, el modelo de efectos recíprocos asume que la influencia directa o indirecta de los rectores en el rendimiento académico de los estudiantes incide en la creación del clima y la cultura de la institución, y que éstos modelan tanto el sentido que los directivos dan a su trabajo como su predisposición hacia el cambio y la mejora de los resultados (Steers, 1988).

Borden (2001), realizó un estudio sobre los rectores de escuelas de América Latina y el Caribe, en el que señala que éstos fueron identificados como líderes potenciales del cambio escolar. Sin embargo, concluye que “se requiere entender mucho más acerca de la forma en que las escuelas trabajan y determinar las condiciones en que las escuelas elementales y de secundaria pueden, desde su estructura y funcionamiento, fomentar el liderazgo y el éxito para ayudarles a ellos en su trabajo” (p. 10).

En la aplicación de estos cambios se evidencian limitaciones. “Ciertas propuestas parecen ser lanzadas sin considerar la capacidad de los actores para implementarlas. La responsabilidad atribuida a la unidad escolar ha dado por sentado que las instituciones tienen los elementos necesarios para desempeñar esas tareas en forma autónoma y profesional, y sostiene que el mismo Estado que antes condenaba a la obediencia ‘condena’ ahora a la autonomía” (Narodowski 1999, p.107).

De la revisión anterior sobre los movimientos de reforma educativa se desprenden varias conclusiones. La primera se refiere al optimismo con que dichos movimientos conciben el rol del directivo docente, y en particular el rol del rector. Una segunda conclusión alude a la existencia de limitadas evidencias que corroboren empíricamente el optimismo anterior, evidencias que no han sido profundizadas porque tales movimientos están cruzados por planes gubernamentales de cambio educativo y en esa medida las fronteras entre el deber ser y lo que acontece realmente en los planteles a menudo no son lo suficientemente claras. De cualquier manera, el aporte de estas investigaciones y de los programas que se han desarrollado con base en ellas ha sido el mostrar las posibilidades existentes en la gestión de los directivos docentes. Sin embargo, debe tenerse cuidado de idealizar tales posibilidades, pues como hemos venido insistiendo, la gestión del directivo docente debe analizarse en sus relaciones con un contexto de política educativa y de micropolítica escolar. Este conjunto de relaciones donde su labor se configura y se determina debe ser profundizado.

La investigación micropolítica de la dirección escolar

Ball (2001), plantea que "frente a la aparente libertad que plantean las reformas, en el sentido de dar a los directores escolares, - gerentes - y organizaciones, mayor libertad en las decisiones operacionales, quitando los constreñimientos en el manejo de recursos financieros y humanos, se pueden interpretar esos procesos de reforma como procesos de re-regulación. No es el abandono del Estado de sus controles, sino el establecimiento de nuevas formas de control" (p. 3).

El autor señala que, de la mano del discurso de la autonomía, se establecen numerosas regulaciones en relación con las funciones de los directivos, y renovadas formas de control manifiestas en los procesos de evaluación, tanto del personal docente, directivo, como de las instituciones. Se podría señalar que se está creando una nueva forma de dirección, un control externo a la gestión institucional, "a través de mecanismos de monitoreo y producción de información" (Ball, 2001, p. 4), que restringen la posibilidad de elegir de las instituciones y ponen en entredicho la autonomía de las direcciones escolares.

Los actores escolares cuando se resisten a estas regulaciones, permiten poner en evidencia lo que Ball denominó "el lado oscuro de la escuela". Allí se abordan las luchas por el poder en términos de autoridad o influencia, la formación de grupos o coaliciones y el conflicto. Según el autor cuando estas luchas no son crónicas constituyen signos de vitalidad y participación democrática.

Esta perspectiva de investigación generó un cúmulo de indagaciones de corte etnográfico referidas a las relaciones sociales escolares y a los juegos de poder que se dan entre la dirección escolar y otros estamentos. Pueden agruparse según se refieran a las auto-percepciones de los directores, y a las relaciones de

los directivos con los maestros, los padres de familia, los sindicatos de maestros y las autoridades educativas. Examinaremos a continuación la evidencia empírica en torno a estos diferentes tipos de relaciones desde las experiencias inmediatas de la vida organizativa que tienen los educadores, y desde la forma cotidiana en que las escuelas cambian, permanecen iguales o se resisten a las reformas.

En cuanto a **las relaciones entre el rector y su rol -auto- percepciones de los directores-**, diversos hallazgos etnográficos muestran el costo subjetivo de las reformas en los directivos docentes, en contraposición al optimismo de los movimientos de reforma educativa.

Álvarez (1992), en una investigación en Bilbao sobre el perfil y funciones del equipo directivo escolares identificó el grado de satisfacción del directivo con su cargo. Sólo el 3% indicaba que era gratificante, el 32% medianamente gratificante, más de la mitad (53%) lo apreciaba como relativamente frustrante y un 12% como frustrante.

Texidó (1996), analiza la percepción de los directores en su relación con los representantes de la administración educativa. El sentimiento de ser una persona “utilizada y abandonada” subyace en los directores como una de las variables más importantes a considerar. Esta investigación ratificó la falta de atractivo del cargo, y la falta de colaboración de la comunidad educativa hallados en el estudio de Álvarez (1992). El autor concluye que la satisfacción de los directivos vascos está mediada por las relaciones personales con el resto de la comunidad (Bernal, 1997).

Otros investigadores han encontrado que los directivos se perciben sin suficiente poder. Rubio (1994), observó cansancio, impotencia y soledad en la figura del director, indicando que es un cargo que lleva implícito una cierta crisis de identidad. Delgado (1994) analiza el liderazgo de los directivos en los centros escolares en la comunidad de Andalucía y concluye que no existe una motivación personal entre el profesorado para decidirse a presentarse al cargo, pues tiene la visión pesimista de que es casi imposible generar un liderazgo instructivo que gestione un proyecto educativo coherente (Bernal, p. 220). En los países anglosajones se dan hallazgos similares. Profesores y directores afirman que su rol ha cambiado mucho en las últimas décadas: se sienten sobrecargados de trabajo, las expectativas se han intensificado, sus obligaciones son más difusas, y el control y petición de cuentas de padres y administración es mayor (Fullan y Hargreaves, 1996).

A propósito de estos sentimientos de conflicto y preocupación que se reflejan en los hallazgos de investigación, Bardisa (1997), señala que “los rectores consideran que están envueltos en un discurso recurrente acerca de la inadecuación de su bagaje profesional, lo que les hace vulnerables a cualquier propuesta de reforma, minando su motivación y credibilidad. La insistencia en las

críticas, seguidas de numerosas reformas en distintos países desde los años cincuenta (sin haber evaluado en numerosas ocasiones los logros de las anteriores), les hace sentir que su trabajo y esfuerzo son un fracaso desde el punto de vista profesional” (p. 17).

Este tipo de indagaciones contrasta con los hallazgos de los movimientos de mejoramiento escolar y los discursos gubernamentales actuales del rector como un líder incondicional del cambio, e invitan a explorar para comprender mejor lo que podría estar aconteciendo en el campo de la dirección escolar en Colombia.

En cuanto a las **relaciones con los maestros**, diversas indagaciones muestran la complejidad de las relaciones de poder al interior de los centros educativos, la importancia que tienen en la configuración del trabajo del rector, y las relaciones entre micropolítica institucional y macropolítica estatal mediadas por la figura del rector.

Casagrande (2003) tomó tres escuelas públicas de Curitiba (Brasil), donde el sistema directivo es de elección del director entre los miembros de la comunidad escolar. Identificó que los directivos, aunque valoran en forma acentuada el control, no logran ejercer eficientemente el seguimiento y la supervisión de las actividades de la escuela. Uno de los motivos de que esto suceda radica en los compromisos asumidos durante la campaña electoral para el nombramiento del director. En la escuela, es perceptible la dificultad que atraviesan los directores durante el período electoral: se sienten rehenes de los propios profesores, parecen establecer un contrato clientelista con los electores. Así, el director queda imposibilitado para después ejercer cualquier tipo de control.

En el mismo sentido, en contextos inciertos, en donde no está claro cuáles son los problemas que se deben resolver y a que se puede llamar una solución exitosa, Gore (2004) realiza un estudio de caso en una IE en Buenos Aires, en el que ilustra situaciones emergentes donde no funcionan los vínculos de mando y obediencia como supuesto fuerte en las teorías de la organización,. Señala que el “liderazgo del director parece tener mucho que ver con dejar hacer a quienes toman iniciativas y ‘traducir’ la visión del problema en términos que sean compatibles con los otros grupos” (p. 166).

Bernal (1997), investigó la situación de los equipos directivos en los centros públicos de primaria de cuatro instituciones de Zaragoza (España). Sobre la relación entre directivos y docentes concluye que: a) la administración que nombra a los equipos tiene claro que éstos constituyen el último eslabón del sistema educativo a través del cual desarrolla su política. b) Por su parte, los profesores tienen la percepción que los equipos directivos son sus representantes, ya que ellos los han elegido a través del consejo escolar. c) “En medio están los directivos, pero el problema se agrava, en cuanto ni los mismos equipos directivos tienen claro donde están, si son representantes de la administración o de la

comunidad escolar que los elige, ni cuál es su papel institucional” (p. 296). Bernal señala que “entre director y profesores se establece un pacto tácito de ‘no control’. Los profesores se refugian en el trabajo del aula sin inmiscuirse en la actividad directiva, para que, a su vez, los directores dirijan la institución evitando el control de los docentes. Ambas posiciones legitiman espacios de poder claramente diferenciados en aras de una autonomía concedida por los directores, que puede ser retirada ante la aparición de intereses en conflicto” (p. 16).

Un elemento adicional es la falta de costumbre de los profesores para rendir cuentas de su trabajo. El director se encuentra con las resistencias o el rechazo directo de los profesores quienes asumen que ejercer algún control sobre su trabajo afecta a su autonomía profesional. “El director que trata de ‘ejercer su autoridad’ es percibido más como una mano prolongada de la administración en defensa de sus intereses, que como un colega que facilita y refuerza el trabajo en la organización y se coloca al lado de las demandas de los profesores” (Bardisa, 1997, p. 19).

Teobaldo (1992), llevó a cabo un proyecto de investigación - acción con 19 escuelas secundarias en México, para identificar las relaciones pluricausales que intervienen en el mejoramiento de la educación. Concluye que la dirección escolar dentro de la normatividad y estructura del sistema educativo puede obstaculizar o favorecer procesos de innovación según el poder que concentre, pues encuentra que con frecuencia la dirección apela a las reglamentaciones vigentes cuando más rígidas son las características de su gestión, o apela a la normatividad cuando menos control institucional tiene.

En conclusión, los hallazgos de estas investigaciones muestran la importancia de considerar las percepciones que al interior de los planteles se dan en torno a la legislación educativa, como un factor que determina las resistencias o cooperaciones a los cambios prescritos por las autoridades educativas, y las mediaciones (resistencias, negociaciones y cooptaciones) que los rectores hacen en torno a dichos intentos de cambio.

Otra nueva variable poco investigada pero a la que con frecuencia se alude en los discursos prescriptivos de las autoridades educativas, se refiere a las **relaciones de los directores con los padres de familia**.

Casagrande (2003), en su investigación en Brasil encontró una valoración ambigua de la relación escuela - comunidad, en el grupo de directivos y de docentes. Los directores sienten la necesidad de compartir responsabilidades con la familia y aunque consideran importante la relación entre la escuela y la comunidad, no se identificaron acciones efectivas que se correspondan con tal valoración. Cuando participan los padres en la gestión escolar los conflictos aumentan, y aunque el resultado es mejor, los conflictos desmotivan a los profesores para promocionar esa participación. En algunos casos, para el

gobierno las asociaciones de padres y maestros valen como unidades captadoras de recursos con los cuales la escuela puede gerenciar, con mayor eficiencia, el patrimonio público y, además, implementar los programas del propio gobierno (p. 129-132).

En consonancia con estos hallazgos paradójicos de valoración idealizada de la participación familiar en la escuela y rechazo cuando esta se da, otras evidencias en España muestran las tensiones que se dan entre los padres de familia, los profesores y los directivos (Fernández, 1993). También se ha encontrado que la participación de padres en los consejos escolares o comités es de carácter representativo. “Los padres se sienten convidados de piedra, igual que los alumnos en una ceremonia pseudo participativa cuyo orden del día ha sido prácticamente negociado con anticipación a las reuniones por el equipo directivo... de tal modo que las reuniones se convierten en situaciones ritualistas y simbólicas, carentes de significado, rutinarias y aburridas” (Bardisa, 1997, p. 19). En los colegios privados el panorama parece distinto. Carriego (2004) adelantó una investigación en la que indagó como influyen factores personales del director (antigüedad y formación) y factores como el grado de autonomía de la institución escolar, en las decisiones de los directores orientadas a la mejora de escuelas primarias privadas de la ciudad de Buenos Aires. Encontró que “el control que en algún momento ejercían las instancias de regulación externa, se ejerce en la actualidad por las familias” (p. 103).

De esta manera, las escasas evidencias investigativas en torno a las relaciones entre dirección escolar y participación familiar en las decisiones escolares, subrayan la contradicción existente entre un discurso pedagógico que valora la ingerencia de padres y madres en las instituciones educativas con respecto a las dificultades prácticas en maestros y directores cuando ella se hace posible.

Por último, en el campo de las investigaciones sobre micropolítica escolar conviene revisar algunos hallazgos sobre **las relaciones de los directivos docentes con los sindicatos, y las autoridades educativas del entorno escolar**.

Casagrande (2003), encuentra que los directivos atribuyen una débil valoración a las acciones del sindicato brasileño. Ésta parece provenir, entre otras razones de la dificultad para conciliar los intereses del sindicato con los del gobierno y de la influencia del sistema educativo a través de programas de capacitación. “Se verificó también que, en las escuelas donde los directivos trabajan abiertamente contra el gobierno, hay mayores dificultades en la conducción del proceso de gestión. El clima instaurado no se muestra favorable para garantizar el buen aprendizaje” (p. 148). Para el autor, en esas escuelas existe una tendencia a transferir la ineficiencia de la gestión escolar al gobierno, atribuyéndole toda la responsabilidad por el fracaso.

Tiramonti (2001), señala que los sistemas de evaluación pueden ser considerados dispositivos de control sobre los agentes y las instituciones que, dejando al lado la mediación del sindicato, tienen la potencialidad de establecer premios y castigos y construir diferencias que quiebran la homogeneidad de su base social generando situaciones heterogéneas que no siempre pueden ser agregadas o representadas por el sindicato.

De otra parte, Bernal (1997), halló en su estudio problemas en la mediación que ejercen los directivos docentes respecto a la nueva ordenación del sistema educativo. "La administración está interesada en que se implanten los diversos procesos que se generan desde arriba, aunque choquen con los intereses de los profesores y de los padres. En medio de estas luchas está siempre el equipo directivo personalizando todos los problemas que se generan en el centro" (p. 409).

Por último, Weiss (1992), halló en las escuelas de educación media mejicanas analizadas en su estudio que el sistema burocrático sirve como trámite para enfrentar los problemas rutinarios masivos del sistema educativo. Según Weiss, los problemas se siguen solucionando por la vía del clientelismo, bajo una lógica que él denomina patrimonial, tomando en cuenta la situación, el peso de las personas y los lazos de compadrazgo. "En el caso concreto de las instituciones educativas, se da en materia de asignación de plazas de tiempo completo, de comisiones, de materias y de horarios. No son decisiones con criterios técnicos, son imperativos de supervivencia, se decide de hecho por la vía del amiguismo y clientelismo de los directivos" (p. 229).

En conclusión, el abordaje micropolítico de la escuela, devela las diferentes fuerzas que allí intervienen, configurando en múltiples direcciones el papel de los rectores, de manera que dicha aproximación muestra la necesidad de indagar lo que acontece con la dirección escolar en Colombia, más allá de las declaraciones oficiales sobre la importancia del director escolar en el cambio educativo o el papel de la gestión directiva en el mejoramiento educativo. "Las teorías abstractas y funcionales de la organización sólo parecen ocultar estas realidades vividas y pintan las escuelas como instituciones consensuales. En tales teorías, las ideologías son consideradas irrelevantes y los conflictos patológicos... estas teorías tratan ideológicamente de desplazar o desviar el conflicto; representan una visión preferente de la organización, una visión de la administración, del dominio" (Ball, 1989, p.271).

Para terminar esta sección, es importante tener presente las dificultades de generalización de estos estudios. Se han hallado diferencias entre rectores de sistemas escolares distintos, entre instituciones según niveles educativos y dentro de las mismas instituciones, según el estilo que le impriman las personas y las bases de representación que tengan. Un análisis realizado por la OCDE (1991) identificó que los programas de formación de los directivos en Dinamarca, Francia,

Holanda, Noruega y Suecia reflejaban los rasgos educacionales, profesionales, políticos, culturales y geográficos de cada uno de los países examinados. Entre estos figuraba la discontinuidad de responsabilidades entre los directores de las escuelas, los gestores escolares y los jefes en los diferentes niveles de autoridad (superintendentes, inspectores).

1.4 CATEGORÍAS TEÓRICAS

Relaciones de poder

La concepción de poder, desde Foucault hace referencia a las relaciones de fuerza, a la capacidad de ser afectado o de afectar. “La capacidad de afectar lleva implícito el ejercicio del poder, en tanto que el ser afectado provoca la capacidad de resistencia”. (Deleuze, 1987: 18). En “Cómo se ejerce el poder” (Dreyfus y Rabinow (2001), Foucault define el poder como un conjunto de acciones que inducen a unos a seguir a otros, esto es, el poder consiste, antes que en una estructura determinada, en la manera en que ciertas acciones modifican otras. Por tanto, propone que el objeto de análisis sean las relaciones de poder y no el poder mismo y sugiere una manera de hacerlo: a través del antagonismo entre estrategias que revelan las resistencias, ya que a su juicio el poder supone la posibilidad de resistencia. Por tanto, el análisis de las relaciones de poder supone el estudio de las estrategias de confrontación, precisando que una estrategia es un procedimiento usado en una situación de confrontación para privar al oponente de sus medios de lucha, esto es, la estrategia consiste en la elección de soluciones victoriosas.

El directivo docente, por la naturaleza de sus funciones pedagógicas y administrativas, ejerce un poder hacia el interior de la institución y el contexto que la rodea (dimensión micropolítica), y a la vez es afectado por un conjunto de múltiples determinaciones que buscan regular dicho poder y hacerlo parte de un conjunto más amplio de fuerzas orientadas tanto a la reproducción del sistema educativo como a la producción de cambios que provienen de la dimensión macropolítica.

Según Ball (1989), los teóricos de sistemas tienden a evitar el concepto de poder y a utilizar el de autoridad, aunque “al hacerlo, respaldan la legitimidad y el consenso, y, nuevamente consideran patológico el conflicto” (p. 40). En contraposición, el abordaje de las relaciones de poder otorga gran importancia a estas realidades silenciadas del conflicto. Esto es lo que se observa en las instituciones, donde se percibe que la autoridad del director tiene un claro origen estructural y aunque existe la posibilidad de la coerción, el uso de procedimientos legales de sanción es poco frecuente aunque tal posibilidad permanezca de modo latente como un recurso de control de las relaciones escolares, pero en el caso de que

se produjera podría ser vista como una falta de habilidad de liderazgo (Bardisa 1997, p. 14).

El poder en la toma de decisiones se analiza en una perspectiva sociológica desde dos dimensiones: la autoridad y la influencia (Conway, 1986). La autoridad es el derecho formal a tomar la decisión final. La autoridad (relacionada tradicionalmente con el poder) es estática, se basa en la posición o rol que se ocupa dentro de la jerarquía formal. La influencia, remite a la persuasión de aquellos que tienen autoridad para tomar decisiones de algún tipo, y supone también la capacidad de legitimación de las decisiones tomadas. La influencia es dinámica, más informal, y se puede basar en el conocimiento experto, en la posesión de información valiosa o en otros recursos que se pueden usar para intercambiar con quienes deciden, es multidireccional.

En nuestra perspectiva, seguimos a Foucault y Ball al considerar que la autoridad remite a la intensidad de las fuerzas con que se ejercen las relaciones de poder para configurar la rectoría escolar, que puede ser ejercida desde las dimensiones macropolítica, micropolítica o por el mismo rector. Por su parte, la influencia se relaciona con la cualidad de las fuerzas que determinan también los atributos de la dirección escolar. La influencia podría corresponder también con los juegos institucionales de intereses que abordan la sociología o la psicología social.

Desde ciertas perspectivas políticas se asume el poder como la variable resultante de alianzas dominantes de carácter dinámico, y no como una realidad estática que proviene de la autoridad formal. De manera similar, el abordaje de las relaciones de poder en el campo de fuerzas que configuran la dirección escolar supone un abordaje incierto que busca arrojar luz sobre realidades a menudo ignoradas, silenciadas o rechazadas, evitando el sesgo unidireccional y predeterminado de los enfoques burocráticos de la organización escolar.

La determinación de quien tiene la autoridad para tomar la decisión final deja de ser un tema estructural y normativo, regulado aparentemente por el entorno institucional y organizativo, toda vez que como hemos insistido, la autoridad no cubre todas las contingencias. La multideterminación de las decisiones y actuaciones en torno a la dirección escolar de las instituciones educativas, caracterizan en un inicio el campo de la dirección escolar como un campo de lucha incierto y en permanente negociación. El conflicto se transforma así en una manifestación polimorfa de las relaciones resultantes en el campo de fuerzas, que puede evidenciarse no solo en la confrontación abierta o en la elaboración de contradiscursos institucionales, sino también en la resistencia encubierta o en la pasividad frente al ejercicio del poder.

Líneas y campos de fuerza

Desde el enfoque del poder antes expuesto indagamos cómo se reconfigura el campo de la rectoría, siguiendo la lectura que hace G. Deleuze de la obra de M. Foucault (véase G. Deleuze. 1986): las fuerzas del poder que producen los cambios se despliegan en el interior de un campo que ellas mismas contribuyen a producir mediante su interacción. Ese campo es atravesado entonces por líneas de fuerza que delimitan su intensidad. A mayor distancia del campo, menor intensidad.

Siguiendo los desarrollos de Foucault y Ball postulamos dos tipos de líneas que denominaremos de dominio y de resistencia. Las líneas de dominio se entienden como aquellas conformadas por el conjunto de acciones que logran producir cambios en las acciones de los otros en la dirección que demanda el ejercicio del poder. Las líneas de resistencia, son entendidas como aquellas reacciones al ejercicio del poder que oponen una fuerza en sentido distinto a la acción que se ejerce sobre él y producen por tanto tensiones, conflictos y llevan a negociaciones o nuevos despliegues de estrategias donde existe una competencia no resuelta de fuerzas.

Asumimos entonces que las numerosas disposiciones que han buscado refundar la dirección escolar en Colombia, no implican que ella se haya transformado de manera mecánica, pues las líneas de fuerza provenientes de la macropolítica no actúan de manera automática y son a su vez pensadas, recontextualizadas y resistidas produciendo a menudo líneas de fuerza diferentes a las de dominio. Entonces entendemos que las relaciones de poder “son dinámicas, inestables, reversibles por lo que no pueden existir más que en la medida en que los sujetos siempre tengan la posibilidad de invertir la situación” (Foucault, 1994).

En consecuencia, es de gran interés establecer el diagrama de las fuerzas que convergen en el campo de la rectoría escolar, entendiendo que el diagrama de fuerzas no se conforma como una estructura rígida y totalizante, se constituye a partir de relaciones de fuerza inestables y locales y en constante cambio causado por la aparición o acción de nuevas fuerzas. Está constituido por “líneas que al entrecruzarse y mezclarse tienen la capacidad de suscitar otras mediante variaciones de disposición. Así el diagrama marca caminos y movimientos”. (Deleuze, 1985).

La dirección escolar puede ser entendida entonces como un campo de interacciones, un espacio de cooperación, recontextualización, bloqueo o resistencias. Este campo, como lo denominaría Ball (1989), es un campo de lucha, un campo de fuerzas que provienen de la dimensión micropolítica, la dimensión macropolítica y del trabajo del rector escolar. Así, realizar una “topografía” de la

dirección escolar como un campo, supone establecer el recorrido que en ella hacen las líneas de fuerza de dominio y resistencia.

La definición de la escuela de un modo técnico racional plantea que la institución tiene objetivos específicos, tareas diferenciadas, clara división del trabajo, estructura para coordinar actividades diversas, un conjunto de procedimientos de gestión, autoridad legítima de ciertos miembros, todo lo cual le permitirá ser una institución eficaz (Hoyle, 1986: citado por Bardisa, 1997). Frente a esta visión surgen otros desarrollos que conceptualizan la organización escolar como un sistema débilmente articulado pues aunque los diferentes componentes de la escuela son interdependientes, su grado de relación es relativo en tanto cada uno de ellos mantiene cierta identidad y autonomía (Weick, 1976). Así, un problema sustancial para las nuevas instituciones educativas y en particular para el campo de la rectoría escolar lo constituye el manejo de las diferentes fuerzas que allí confluyen, de manera que sea posible crear y reproducir la cohesión, sin que ésta implique mera uniformidad o adhesión mecánica a postulados institucionales (misión, visión, principios, objetivos, entre otros) que no necesariamente están presentes en las prácticas cotidianas de las aulas y en otros espacios escolares.

La IE también ha sido descrita como una organización anárquica, y esto no es, como se podría llegar a suponer, un conjunto imprevisible de individuos. Indica mejor una organización compleja con una estructura abierta y dinámica determinada en parte por presiones externas desde las políticas educativas, en parte por presiones mismas de los padres de familia, y en parte por la naturaleza multifacética de la escuela misma. Para Ball (1989), es anárquica, en el sentido de que en las instituciones escolares la relación entre las metas, los sujetos y la tecnología no es tan claramente funcional como la teoría convencional de la organización indica que debería ser. Esa perspectiva permite a comprender mejor el carácter siempre provisional de la dirección escolar como ejercicio del poder al interior de las instituciones.

La escuela también ha sido considerada como un sistema político, en el que existen transacciones de conocimientos, sentimientos, actitudes, discursos y prácticas. Desde las instituciones educativas se reconoce que las políticas afectan a la escuela como parte del sistema de gobierno que rige la sociedad, pero no es fácil que se reconozca que la escuela construye escenarios de acción política. Considerar la escuela como un sistema político permite entenderla como una institución menos racional y burocrática de lo que tradicionalmente se había creído que era y obliga a desechar una visión neutral y técnica del quehacer de la escuela (Bardisa, 1977), para establecer a cambio, las diferentes fuerzas de las dimensiones macro y micropolítica en torno ejercicio de la dirección escolar.

2. METODOLOGÍA

2.1 EL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

La investigación recurre al estudio de casos múltiple como estrategia metodológica central. El objetivo del estudio de casos es responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo se está configurando el campo de la rectoría escolar oficial en Colombia a partir de las relaciones de poder que se generan con la dimensión macropolítica y con la dimensión micropolítica? El campo de la rectoría es entendido como el resultado de la interacción de las relaciones de poder que emergen de la dimensión macropolítica y de la dimensión micropolítica y que al entrecruzarse y mezclarse tienen la capacidad de suscitar otras relaciones de poder (Deleuze, 1985).

Los estudios de caso, tal como los define Fischer (1982), son “intentos de comprender totalidades como proceso en movimiento” (p. 231). Se trata de un estudio de casos múltiple, que responde al interés por conocer y comprender un problema más amplio a partir del conocimiento de cada caso. “Cada uno de los casos en particular es un instrumento para aprender del problema que en conjunto representan” (Stake, 1995).

Con la decisión de realizar un estudio de caso múltiple como forma de investigación, se asume una investigación de carácter cualitativo. Específicamente, el estudio de casos buscó recuperar la interpretación de diversos miembros de la comunidad educativa, en torno al campo de la rectoría. Dado que el fenómeno a estudiar -el campo de fuerzas que se construye en torno a la figura de la rectoría- supone múltiples visiones y perspectivas desde sus actores, el estudio indagó estas realidades, reconstruyendo la manera en que interactúan y se relaciona el rector con éstos actores. La interpretación afronta el reto de recoger una doble mirada. De una parte, la interpretación que hacen los actores en su contexto y, de otro, la lectura analítica que hace el investigador de la situación. Esa tarea supone la construcción de una dialogicidad entre los actores del nivel micropolítico, los rectores y el investigador, así como la discusión de las interpretaciones con algunos de ellos.

El estudio analizó las líneas de fuerza sobre las que los actores construyen significados y actúan. En este estudio se busca indagar las acciones y reacciones de los actores, tanto a las regulaciones del nivel macropolítico, como a las disposiciones que se construyen o se recontextualizan en el nivel micropolítico de la cultura escolar. Dado el enfoque naturalista de los estudios de caso, la indagación supuso abordar las relaciones y reacciones en su desarrollo intersubjetivo, tal como las viven los actores, como las expresan y con los sentidos que les otorgan.

También se buscó captar la complejidad de los casos. Las relaciones de poder a través de la reconstrucción de un mapa de dichas relaciones implicó captar la multiplicidad de líneas, sus intensidades y cualidades: rupturas, bifurcaciones, mutaciones, atracciones y rechazos, a la manera de un mapa o diagrama de dichas fuerzas. El diagrama, tal como lo señala Deleuze (1985), no se conforma como una estructura rígida y totalizante, se constituye a partir de relaciones de fuerza siempre inestables y locales y en constante cambio causado por la aparición o acción de nuevas fuerzas. Está constituido por “líneas que al entrecruzarse y mezclarse tienen la capacidad de suscitar otras mediante variaciones de disposición. Así el diagrama marca caminos y movimientos”. Así, se asumió desde un inicio la pluralidad de las instituciones y los actores, pero no se renunció a construir regularidades, tendencias, tipos, constantes que se tejen entorno a la configuración del campo de fuerzas.

Se trabajó con una lógica reconstructiva, la cual implicó asumir al investigador como un intérprete permanente, que recoge lo que está ocurriendo, pero a la vez examina sus significados y reorienta la observación para irlos precisando, de manera que se pudo ir ajustando y modificando las preguntas iniciales. El estudio implicó un encuadre inicial de acercamiento y aceptación del investigador en las instituciones, y un desarrollo interpretativo, que parte del contacto con los discursos y las prácticas de los rectores en relación con asuntos como la conducción de las instituciones, el manejo de recursos (financieros, información, bienes) el manejo del personal, las relaciones con diversos miembros de la comunidad educativa, con instituciones externas gubernamentales y no gubernamentales, o las diversas reacciones de los actores. Pretende ofrecer descripciones abiertas a la experiencia y las realidades múltiples. Posteriormente, se construyeron categorías a partir de la caja de herramientas conceptuales señaladas en el marco teórico, para dar un orden conceptual a las interpretaciones y dinámicas en cada una de las instituciones que serán expuestas en el capítulo de resultados de la investigación.

Supuestos de la investigación

1. El campo de la rectoría escolar que prescriben las políticas educativas asume al rector (a) como sujeto estratégico de la reforma y como líder de la institución educativa, con amplios poderes para ejercer autoridad. No obstante, la rectoría escolar que se prescribe desde la dimensión macropolítica es sólo una de las posibilidades existentes. Desde la dimensión micropolítica se configuran y prescriben otras posibilidades a explorar mediante el estudio de casos. Una tercera dimensión de la configuración son los mismos rectores. Esta multiplicidad de fuerzas hace que la dirección escolar pueda comprenderse mejor como un campo en que se cruzan relaciones de poder, como un campo de fuerzas que en la coyuntura actual está configurándose.

2. El rector es una dimensión que media (o que podría llegar a no mediar) entre las líneas de fuerza que provienen de la dimensión macropolítica y las líneas de fuerza de la dimensión micropolítica. En las instituciones del sector oficial, la intensidad de las prescripciones que provienen de la dimensión macropolítica ha regulado profusamente el campo de la dirección escolar. La cualidad de tales prescripciones insisten en el campo de la dirección como un lugar de liderazgo pedagógico. Sin embargo, no se conoce la manera como estas líneas de fuerza de la dimensión macropolítica han operado en las instituciones educativas, ni los movimientos que han logrado producir. En todo caso, se espera que la interacción con otras líneas de fuerza que provienen de la dimensión micropolítica y de los mismos rectores haya producido acciones y reacciones diversas, frente a las cuales conviene establecer algunas regularidades.

3. Las líneas de fuerza que provienen de la dimensión macropolítica han generado acciones y reacciones de cooperación, adaptación, bloqueo o resistencia en la dimensión micropolítica escolar y en la misma dimensión de los rectores, que originan a su vez otras líneas de fuerza desconocidas por completo. También, han generado disposiciones y discursos en el ejercicio rectoral que a su vez constituye una tercera fuente de líneas de fuerza, que tampoco han sido abordados en el campo investigativo.

4. El control externo a la gestión institucional, a través de mecanismos de delegación, regulación y control que se hacen visibles mediante el monitoreo y producción de información, podrían estar suscitando diversas resistencias en la dimensión de rectoría misma y en la micropolítica escolar, creando interferencias tanto en los propósitos de la dimensión macropolítica como en las proyecciones de la institución educativa, y afectando el papel del rector.

5. En la dimensión macropolítica coexisten discursos contradictorios sobre el campo de la dirección escolar, que abren la posibilidad de fisuras, resistencias, recontextualizaciones al ejercicio del poder estatal.

6. El campo de la rectoría escolar es un campo multiforme, un lugar con múltiples perspectivas, que puede ser configurado a partir del cruce entre diferentes líneas de fuerza que provienen de trayectorias históricas diversas. Un campo en donde el recorrido y cruce de las líneas de fuerza configura diversas prácticas pedagógicas, administrativas y de relaciones sociales y comunitarias.

2.2 FASES DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio se realizó en tres fases: una exploratoria, otra de profundización y una final de meta análisis. La figura 1 ilustra las fases desarrolladas:

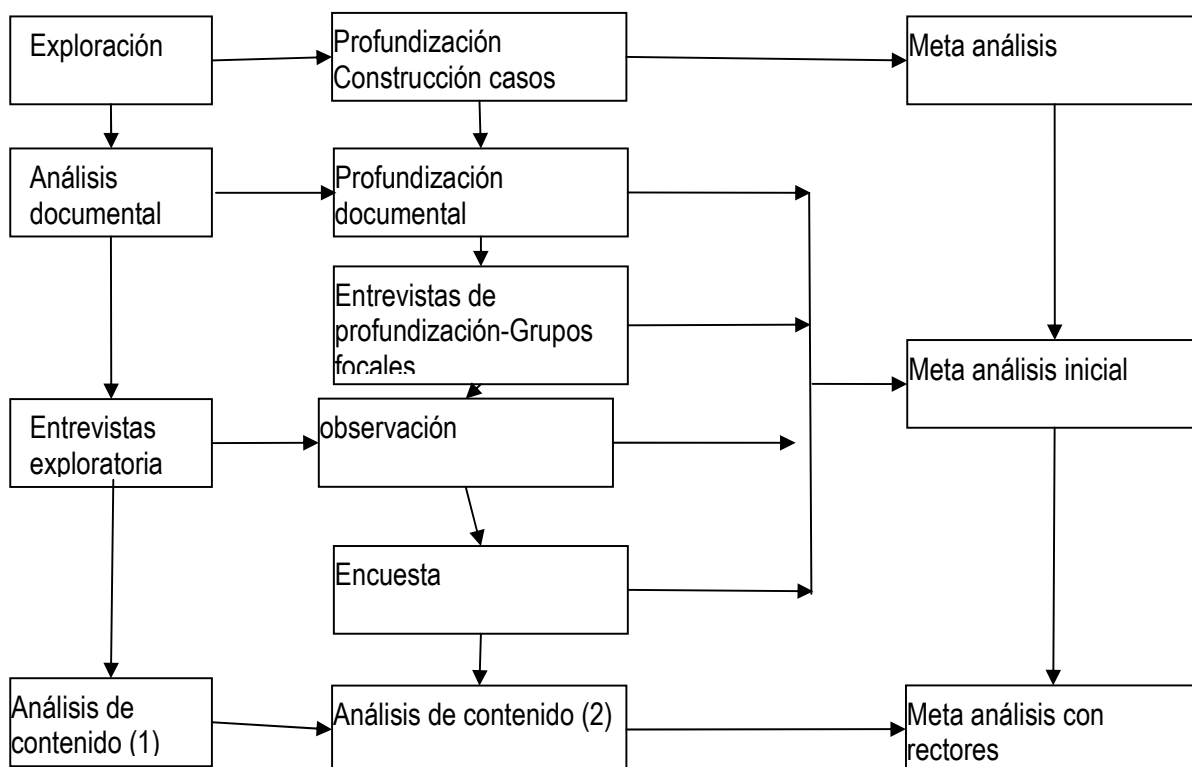


Figura 1.
Proceso metodológico de la investigación

La fase exploratoria tuvo como objetivo desarrollar los supuestos preliminares, afinar las preguntas de investigación, proporcionar elementos para el diseño de una encuesta y afinar los criterios para el diseño de los estudios de caso.

La metodología en esta fase consistió en la exploración de documentos de la política educativa nacional, referidos a la normatividad, los planes de desarrollo, las declaraciones de política, desde donde se identificaron las prescripciones relacionadas con el campo de la rectoría. Con base en este análisis documental se diseñó una entrevista semiestructurada en la que se plantearon preguntas abiertas, que buscaban identificar qué cambios percibían los entrevistados en el campo de la rectoría durante los últimos 10 años, a partir de la promulgación de la Ley 115, y de la Ley 715; cuáles son las principales regulaciones que se introducen, cuáles de ellas se percibían más fuertes e impactantes, identificadas a partir de las disposiciones que estas producen, las reacciones (resistencia, cooperación, adaptación), los discursos y los actores más sobresalientes en dichas interacciones. (ver Anexo A).

Durante el primer semestre del año 2006 se hicieron 15 entrevistas semiestructuradas a rectores y/o coordinadores de instituciones educativas con características diversas en seis departamentos del país, a través de una muestra oportuna que se benefició de los contactos ya existentes de la investigadora. Un criterio adicional fue que los entrevistados estuvieran dispuestos a hablar de su experiencia y de los tópicos que implica la investigación. En principio, la diversidad de los casos entrevistados alude a: ubicación (rural-urbano), instituciones en ciudades intermedias y Distrito capital, tiempo de ejercicio del cargo, tamaño de las instituciones (número de estudiantes) (ver Anexo B). En principio estaba previsto hacer entrevistas sólo a rectores, pero, dado el papel tan crucial que según se identificó juegan los coordinadores, se decidió entrevistar algunos en esta fase¹³.

La investigadora realizó las entrevistas en las sedes de las instituciones educativas, con un promedio de duración de una hora. Las entrevistas fueron grabadas y luego transcritas. Posteriormente, con la ayuda del Software para análisis de información cualitativa Atlas Ti, se calificó en cada texto enunciado por enunciado buscando identificar regularidades. Una vez identificadas las regularidades para cada uno de los registros, se crearon categorías. Con las categorías iniciales se procedió a hacer una primera lectura descriptiva e interpretativa.

Las conclusiones preliminares de la fase exploratoria se pueden sintetizar en los siguientes aspectos: a) se identificaron algunas tendencias de cambio en el campo del rector generadas a partir de algunas decisiones de la macropolítica en los últimos quince años en el país. Se vislumbró la posibilidad de cuantificar estas tendencias de cambio emergentes, por lo cual se consideró pertinente diseñar un instrumento para ser aplicado en la fase de profundización. (b) La diversidad de rectores y coordinadores entrevistados - rural-urbano, de instituciones grandes - medianas y pequeñas, con diverso tiempo de experiencia en el cargo-, sugiere que existen similitudes en términos de las líneas de fuerza que se identifican en los diversos contextos y que la mayor diferencia de los casos parecería estar dada por la forma como el rector asume su lugar frente a la macropolítica y a la micropolítica. La exploración identifica dos tendencias: una, de rectores que “negocian” la aplicación las regulaciones del nivel macropolítico, en tanto que otra

¹³ Se hicieron quince entrevistas, de ellas doce corresponden a rectores, distribuidos en seis hombres y seis mujeres y tres coordinadoras. El tiempo de servicio como rectores va de los dos hasta los 25 años. El promedio es de 12 años. No obstante, solo cuatro de los rectores llevaban más de 12 años de ejercer como rectores. Las instituciones en las que trabajan los entrevistados esta constituida por doce urbanas y tres rurales. El tamaño de las instituciones medido por el número de estudiantes va desde 274 hasta 4100. El número de estudiantes promedio es de 1450, siendo las instituciones de Bogotá las más grandes y las rurales las más pequeñas. Las instituciones de los entrevistados en Bogotá tienen una población estudiantil promedio de 2300 estudiantes.

es la de rectores que buscan aplicar la regulación lo más cercana posible a como está establecida. Para la fase de profundización se decide construir los casos según una orientación macropolítica o micropolítica de los rectores. (c) De igual forma, el estudio exploratorio sugiere que el contexto local en donde se ubica la institución y donde se ejerce la rectoría es importante, dadas las reinterpretaciones que allí se dan de las políticas nacionales, lo que contribuye también a conformar las líneas de fuerza que inciden en configurar el campo del rector. Se decide entonces elegir un contexto local orientado a la macropolítica y otro orientado a la micropolítica.

La fase de profundización buscó contrastar los supuestos de la investigación, identificar cuáles son las líneas de fuerza que provienen de cada una de las dimensiones analizadas, comprender cómo se relacionan y cómo configuran el campo del rector en el contexto de las reformas recientes del sistema educativo. Para el abordaje de esta etapa, se aplica una encuesta y se construyen los estudios de caso en los cuales se utilizó el análisis documental, la observación y las entrevistas.

La encuesta

Cuantificó las tendencias de cambio en el campo del rector, detectadas en la fase exploratoria. Se construyó un instrumento que busca medir las percepciones de diversos actores de la comunidad educativa sobre las transformaciones que han generado en el campo del rector algunas decisiones de la macropolítica de los últimos quince años en Colombia. También se busca medir los cambios en la interacción del rector con diferentes miembros de la comunidad educativa. Estas tendencias coinciden con los resultados de la fase exploratoria y con el estudio de casos.

La encuesta fue respondida en quince minutos por rectores, coordinadores, docentes, estudiantes, padres de familia, miembros del Consejo Directivo y secretarías de las instituciones en donde se realizó el estudio y en otras instituciones adicionales. En las instituciones en donde se hizo el estudio de casos se entregó a través de la investigadora. En los sitios adicionales en donde se aplicó se recurrió a asistentes de investigación.

El estudio de casos

Como se señaló, los resultados de la fase exploratoria que sugirieron son: a) el contexto local en donde está ubicada la institución es importante en la configuración del campo del rector, dadas las reinterpretaciones de la política local, y b) un aspecto importante que parece diferenciar el campo de la rectoría es la orientación hacia la macropolítica o micropolítica en el ejercicio de su dirección (Ver cuadro 1). Por lo tanto, se seleccionaron cuatro casos en dos contextos locales diferentes: dos en el Distrito Especial de Bogotá y dos en el Distrito

Turístico de Cartagena. Bogotá tiene un Gobierno, en el período en que se hace la investigación, orientado a la micropolítica: promueve procesos de democratización escolar y, desde el decir de los maestros, propicia relaciones más humanas que en las anteriores administraciones. El Secretario de Educación fue presidente del sindicato – Federación Colombiana de Educadores – FECODE, gestor del Movimiento Pedagógico. La orientación de esta administración enfatizó la ampliación de la cobertura educativa, la dimensión pedagógica de la escuela y el mejoramiento de las condiciones de bienestar de los maestros. En Cartagena la Secretaria de Educación se orienta a la macropolítica y proviene del sector empresarial, fue presidente de la Andi y dado su procedencia laboral se preveía que podría ser proclive a promover una orientación gerencial en las instituciones y rectorías escolares.

Cuadro 1.
Escenarios y casos

		Escenario local con orientación	
		Macropolítica	Micropolítica
Rector con orientación	Micropolítica	Caso uno	Caso tres
	Macropolítica	Caso dos	Caso cuatro

De manera similar se definieron dos características en la selección de las rectorías, una más orientada hacia la dimensión micropolítica, y la otra hacia la macropolítica. Esta característica se identificó a través del autorreporte de los rectores en las entrevistas realizadas en la fase exploratoria. En el caso de los orientados a la macropolítica, los rectores se mostraron más partidarios de seguir la norma y se declararon más legalistas. En el caso de los orientados a la micropolítica, se declararon más orientados a la interpretación de las normas, a la negociación y a la conciliación.

El estudio se realizó durante el segundo semestre del año 2006 y el año 2007 y para la reconstrucción de los casos se realizaron entrevistas, observaciones, análisis documental y los resultados de las encuesta, instrumentos que serán descritos adelante. La fase termina con la reconstrucción de cada uno de los casos seleccionados.

Fase de meta análisis comprendió el análisis conjunto de las diversas fuentes de información, incluidas la fase exploratoria y la fase de profundización con el propósito de ahondar algunos hallazgos nuevos derivados de la fase de profundización y reconstruir el campo del rector. Comprendió tres actividades centrales: a) la identificación de tendencias en las líneas de fuerza b) la contrastación de estas líneas con actores clave dentro de las instituciones – caso incluyendo a los rectores y c) la elaboración de conclusiones definitivas.

El meta análisis arrojó tres líneas de fuerza, a partir de las cuales se evidenciaron dominios que configuran el campo de la rectoría escolar en las instituciones de las ciudades estudiadas, así como los contenidos de dichas líneas de fuerza y sus efectos en el campo de la rectoría escolar. También, el análisis realizado evidenció la resistencia que desde el campo de la micropolítica se ejerce hacia las líneas de fuerza de la macropolítica, resistencia que también contribuye a la configuración del campo de la rectoría escolar. Mediante el AtlasTi los datos son analizados según se trate de las instituciones educativas del Distrito Turístico de Cartagena (con una Secretaría de Educación orientada a la macropolítica) o de las instituciones educativas del Distrito Capital de Bogotá (con una Secretaría de Educación orientada a la micropolítica).

2.3 LA MUESTRA: LA ENCUESTA Y LOS CASOS SELECCIONADOS

La muestra está constituida por el grupo de los encuestados y por los casos propiamente dichos.

La encuesta

Fue respondida por 145 personas, 82 mujeres (65%) y 63 hombres (44%) entre rectores, coordinadores, docentes, estudiantes, padres de familia, miembros del Consejo Directivo y secretarías de las instituciones, entre los 15 y 73 años de edad, en las ciudades de Bogotá, Cartagena, Sevilla, Yopal, Barranquilla, de 25 instituciones educativas oficiales que tienen entre 2.000 a 4.000 estudiantes¹⁴, todas ellas con sedes, dado que pasaron por procesos de fusión. (Cfr. Ficha técnica de la encuesta en el Anexo C). El 63% de los encuestados proviene de las instituciones seleccionadas en los estudios de caso.

El estudio de casos

Tal como señala Stake (1995), el caso definido y seleccionado, no deja de ser una invención, un hábitat no natural creado en última instancia por el observador y, en ese sentido, no se tiene la pretensión de representatividad, sino de comprender un fenómeno particular. Como se había mencionado antes, se seleccionaron cuatro casos en dos contextos locales diversos: el Distrito Especial de Bogotá y el Distrito Turístico de Cartagena. Dos de los casos tienen una orientación del rector hacia la macropolítica y dos están orientados hacia la micropolítica. Las instituciones educativas seleccionadas se caracterizan por ser oficiales, urbanas, con educación básica completa, con una alta complejidad en su composición y funcionamiento, reflejada en la cantidad de alumnos que atienden (entre 1.500 y 5000 estudiantes), la ubicación en contextos socioeconómicos empobrecidos, (población con predominio de estratos los estratos 1 y 2) el número de sedes (dos o más).

¹⁴ Estas son consideradas instituciones de tamaño promedio en las ciudades que se seleccionaron.

Todos los cuatro casos internamente comparten las siguientes características:

Cuadro 2.
Características casos seleccionados

Tamaño	Niveles	Sedes	Ubicación
2000-5000 estudiantes	Pre-escolar A onceavo	Mas de dos	Urbana Ciudad

De manera transversal, se tuvieron en cuenta atributos de los rectores que pueden o no estar decidiendo en la configuración del campo de la dirección: el género (rector o rectora), la formación y la experiencia (más de doce años de experiencia en la rectoría).

La importancia de tener en cuenta estos atributos radica en que cada caso: a) aporta elementos compartidos, dadas las características comunes de las instituciones y rectorías, y b) introduce una variación en la orientación del rector y del contexto que permite captar particularidades en el campo de la dirección y en las relaciones de poder.

Para reconstruir los casos se realizaron 14 entrevistas orientadas a documentar el contexto local. Ocho entrevistas en el contexto orientado a la macropolítica y seis en el contexto orientado hacia la micropolítica. Se contó con la colaboración de catorce personas entre directivos de la secretaría, representantes de unidades intermedias, como la supervisión educativa o la dirección de centros de educación local (Cadel o Dirección de Núcleo) y con miembros de organizaciones gremiales y/o profesionales de docentes y de directivos.

Cuadro 3.
Entrevistados escenario local

Entrevistado	Tipo de entrevista	Escenario local Micropolítica	Escenario Macropolítica
Secretaría de Educación	Profundidad		X
Asesor Secretario de Educación	Profundidad	X	
Directora de calidad	Profundidad		X
Directora de Núcleo	Profundidad		X
Gerente de Cadel	Profundidad	X	
Supervisor	Profundidad	X (2)	X
Miembro asociación de rectores	Profundidad	X	X
Presidente sindicato docentes	Profundidad		X

Entrevistado	Tipo de entrevista	Escenario local Micropolítica	Escenario Macropolítica
Presidente sindicato administrativos	Profundidad		X
Presidente sindicato Directivos	Profundidad	X	
Prof. Universitario	Profundidad		
Asesor sector empresarial	profundidad		X
Sub Total		6	8
Gran Total		14	

En las instituciones educativas seleccionadas como caso, se realizaron ocho entrevistas, dos con cada uno de los rectore(a)s. La primera entrevista se realizó al inicio del estudio de caso y la segunda se realizó en el momento de la contrastación de las tendencias que emergieron en el meta - análisis.

Se realizaron 30 grupos focales con participación de 103 personas. En cada institución se realizaron entre siete y ocho grupos con participación de tres a cuatro personas de cada uno de los siguientes estamentos: coordinadores, docentes, miembros de consejos directivos, padres de familia, estudiantes, secretarías y profesionales universitarios.

Cuadro 4.
Entrevistados casos seleccionados

Entrevistado	Tipo de entrevista	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
Rectora	Profundidad	X (2)	X (2)	X (2)	X (2)
Docentes	Grupo focal	X	X	X	X
Coordinadores	Grupo focal	X	X	X	X
Orientadora	Grupo focal	X	X	X	X
Consejo directivo	Grupo focal	X	X	X	X
Padres de familia	Grupo focal	X	X	X	X
Estudiantes	Grupo focal	X	X	X	X
Secretarías	Grupo focal	X	X	X	X
Prof. Universitario	Grupo focal	X	X		
Sub Total		10	10	9	9
Gran total	38				

2.4 FUNDAMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

El estudio de caso recurrió al uso de tres instrumentos de recolección de información: la observación, la entrevista y el análisis documental

complementadas con la información de la encuesta aplicada a los entrevistados en cada uno de los casos.

Las entrevistas y grupos focales

En la investigación realicé entrevistas semi estructuradas, orientadas hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto a sus experiencias, puntos de vista, tal como los expresan en sus propias palabras a partir de la planificación de ámbitos sobre las que versaron las preguntas formuladas tal como lo definen Taylor y Bodgan (1986, p. 101). Las entrevistas se hicieron a los informantes del contexto educativo local¹⁵ (ver Anexo D) y a los rectores de las instituciones educativas al inicio de la fase de profundización y en la fase de meta análisis, (ver Anexo E) una vez conté con unas conclusiones preliminares.

Recurrí a la realización de grupos focales (ver Anexo F) con los otros actores entrevistados: coordinadores, docentes, estudiantes, miembros del Consejo Directivo, padres de familia, orientadores escolares, secretarías y profesionales universitarios. Busqué en las preguntas captar sus representaciones sobre el rector, las percepciones sobre los principales cambios percibidos por los entrevistados en las acciones de los rectores a partir de las reformas recientes en el sistema educativo, las reacciones que generaban dichos cambios en los diferentes actores, y los cambios en las relaciones del rector con los diversos miembros de la comunidad educativa y con miembros externos a ella que “permitió contrastar, debatir, replicar opiniones con las opiniones de los compañeros y generar confianza” que probablemente en grupos mixtos no se hubiera generado, tal como lo sugieren Taylor y Bodgan (1986, p. 101).

Aunque durante el desarrollo del trabajo de campo se tuvieron conversaciones informales, las entrevistas que se tuvieron en cuenta para el análisis y la reconstrucción de los casos fueron las formales. La realización de las entrevistas implicó un encuadre inicial de acercamiento y aceptación del investigador en las instituciones, para lo cual, en la fase exploratoria se hicieron visitas iniciales para comentar el objetivo de la investigación, pedir consentimiento a la rectoría y al Consejo Directivo para realizar la investigación. Una vez concedida la autorización, se realizó la entrevista para la fase exploratoria al rector y coordinador. Posteriormente, en la fase de profundización, ya se había logrado crear confianza mutua entre el entrevistador y los entrevistados para continuar con los otros miembros de la comunidad educativa. Realizar las entrevistas en los casos de Bogotá resultó ser una labor que implicó más del tiempo previsto, dadas las múltiples actividades, la jornada escolar limitada y los múltiples compromisos

¹⁵ Directivos de la Secretaría de Educación, miembros del sindicato y de las agremiaciones de directivos, supervisores.

de los rectores y los equipos directivos. Las entrevistas duraron entre hora y noventa minutos, fueron grabadas y posteriormente transcritas para su análisis.

El análisis documental

Se realizó a partir de textos oficiales, referidos a las normas, planes de desarrollo, declaraciones sobre el campo de la macropolítica y textos facilitados en los colegios, tales como los proyectos educativos institucionales –PEI-, informes de gestión y textos autoproducidos, es decir, la información recogida a partir de las entrevistas y las notas del trabajo de campo. Se creó un archivo general de la investigación, de manera que las fases, los lugares, las transcripciones y los informantes, pudieron ser ubicados en todos los momentos del análisis.

El análisis implicó un proceso de reducción de los datos conforme a las preguntas de la investigación, tarea que se realizó durante todo el proceso de investigación a través de la separación de la información en unidades conversacionales, la identificación y clasificación de elementos, hasta llegar a la creación de síntesis y agrupamientos a través de metacategorías, a través del software para análisis cualitativo Atlas Ti. Posteriormente, se organizó e interrelacionó el conjunto de información de tal modo que facilitó la derivación de conclusiones, la construcción de diagramas y modelos de comprensión de los hallazgos. La elaboración de las conclusiones implicó, tal como lo sugieren Huberman y Miles (1984), la comparación y contrastación de datos, de manera que se fue reconociendo lo común y lo distinto desde los casos reconstruidos, se buscaron patrones para apoyar la construcción de significados, se identificaron los conjuntos de relaciones y sus interrelaciones para la construcción del campo de la rectoría tal como se está configurando.

La observación

Para recoger datos de un modo sistemático y no intrusivo (Taylor y Bodgan, 1986, p.31), el tipo de observación que asumí en la investigación osciló entre la participación moderada y la participación activa. En la primera busqué un equilibrio entre estar dentro y fuera de la situación, y la segunda tuvo lugar en ocasiones en que en las instituciones me invitaron a participar en eventos de la institución, tales como reuniones, celebraciones, situaciones conflictivas y charlas informales con los diversos miembros de la comunidad educativa. No obstante, jamás intervine directamente en las situaciones investigadas, asumiendo en ellas apenas un papel de investigadora, pero busqué ser conciente de que mi presencia en las instituciones influía en los participantes de las situaciones observadas. En la medida de lo posible, procuré registrar las observaciones en el diario de campo y revisarlas el mismo día, diferenciando las observaciones propiamente, de mis interpretaciones. La mayoría de observaciones fueron incidentales, aprovechando las múltiples ocasiones en las que visite las instituciones para la realización de las entrevistas.

La encuesta

A partir de la revisión de la literatura sobre el campo del rector y de los resultados de la fase exploratoria, se elaboró un instrumento con los siguientes atributos: sencillo, aplicable a todos los miembros de la comunidad educativa, incluidos padres de familia con cualquier nivel de escolaridad. El instrumento explora la percepción de la miembros de la comunidad educativa en las siguientes categorías: efectos de la macropolítica sobre el rector, cambios en las funciones del rector, cambios en las interacciones del rector con los miembros de la comunidad educativa (padres, estudiantes, docentes, coordinadores), pérdidas y ganancias de los miembros de la comunidad educativa con las políticas introducidas. Para tal efecto, el instrumento se divide en tres secciones: la percepción sobre los cambios que generan las macropolíticas, la dedicación del rector a diversas actividades¹⁶ y el grado de satisfacción de los encuestados con su rol, así como la percepción que tienen del grado de satisfacción del rector¹⁷.

Estructura

El instrumento explora la percepción de la miembros de la comunidad educativa en las siguientes categorías: a) cambios en el campo del rector a partir de las políticas educativas, b) cambios en las relaciones de los rectores con las regulaciones, c) cambios en las interacciones del rector con los miembros de la comunidad educativa (padres, estudiantes, docentes, coordinadores), d) tiempo de dedicación a actividades de los rectores, e) percepciones de las pérdidas y ganancias de los miembros de la comunidad educativa con las políticas introducidas y f) satisfacción de los miembros de la comunidad educativa. Para tal efecto, el instrumento se divide en tres secciones: la percepción sobre los cambios que generan las macropolíticas, la dedicación del rector a diversas actividades¹⁸ y el grado de satisfacción de los encuestados con su rol, así como la percepción que tienen del grado de satisfacción del rector¹⁹.

Una vez establecidas las categorías que permitieran medir los cambios en el campo del rector, se elaboró un conjunto de 25 preguntas, que se miden en una escala de acuerdo - desacuerdo en un rango de 1 a 5. El conjunto de preguntas fue revisado por un grupo de expertos (psicólogos, pedagogos, economistas,

¹⁶ Se pidió a los encuestados ordenar de 1 a 4 el tiempo que dedica el rector a 4 grupos de actividades.

¹⁷ Se pidió a los encuestados calificar su grado de satisfacción y la percepción sobre el grado de satisfacción del rector con su rol en una escala de 1 a 5, siendo 1 el menor y cinco el mayor grado de satisfacción.

¹⁸ Se pidió a los encuestados ordenar de 1 a 4 el tiempo que dedica el rector a 4 grupos de actividades.

¹⁹ Se pidió a los encuestados calificar su grado de satisfacción y la percepción sobre el grado de satisfacción del rector con su rol en una escala de 1 a 5, siendo 1 el menor y cinco el mayor grado de satisfacción.

rectores y antropólogos) quienes valoraron si existía diferenciación clara entre las categorías de acuerdo con las preguntas, y si cumplían los principios básicos establecidos para la construcción del instrumento. Como resultado de la revisión cuatro preguntas fueron eliminadas y otras fueron replanteadas.

Con las preguntas seleccionadas se procedió a la construcción definitiva del instrumento “Encuesta sobre el Campo del Rector de Educación Básica” (Anexo G) que quedó conformado por 21 preguntas en su primera parte y por dos subpartes más que miden el tiempo de dedicación del rector y la satisfacción del rector con los roles de diferentes miembros de la comunidad educativa.

Para examinar la consistencia interna del instrumento se calculó el coeficiente Alfa de Cronbach, el cual permite comprobar el contexto interno de cada ítem. Se obtuvo un coeficiente de 0.73, que muestra la coherencia entre preguntas en el instrumento creado. (Anexo H)

La búsqueda de comprensión y confiabilidad: la triangulación

Con el propósito de aumentar la capacidad explicativa de la investigación y hacerle frente a la complejidad del objeto de investigación, se recurrió a la aplicación de instrumentos diversos de investigación y a la contrastación de fuentes (Denzin, 1978).

La comprensión del objeto de investigación (validez intrínseca y extrínseca) surge en el estudio de casos a partir de la triangulación de diferentes percepciones, tanto del investigador como de los participantes. Al recalcar en la naturaleza compleja del objeto de investigación, el estudio de casos parte de la coexistencia de verdades diferentes, matizada por la misma subjetividad de los participantes; en lugar de la pretensión de objetividad que se establece en los abordajes de la investigación empírica cuantitativa, con sus características de validez, confiabilidad, objetividad y representatividad. “la triangulación ha sido concebida como un proceso en el que desde múltiples perspectivas se clarifican los significados y se verifica la repetibilidad de una observación y una interpretación. Pero reconociendo que ninguna observación o interpretación es perfectamente repetible, la triangulación sirve también para clarificar el significado identificando diferentes maneras a través de las cuales es percibido el fenómeno. (Stake, 1994, p. 241).

Con el fin de lograr una comprensión más general y profunda del objeto de estudio, siguiendo a Stake (1994) y Guba (1981), durante toda la investigación se contrastaron a) los datos obtenidos a través de técnicas complementarias (observación participante, entrevista, análisis documental) ; b) los datos cualitativos surgidos de las entrevistas y la observación, con datos cuantitativos surgidos de la encuesta, como una forma de acudir a técnicas de diverso orden epistemológico; c) las diversas visiones de los miembros de la comunidad

educativa, proporcionando visiones que reflejan la respectiva subjetividad de los participantes: rectores, docentes, coordinadores, estudiantes, miembros del Consejo Directivo, padres de familia, administrativos; y d) se confrontaron las aproximaciones iniciales y las conclusiones con los sujetos investigados incluyendo de manera preferencial a los rectores.

2.5 UNIDADES DE ANÁLISIS Y CATEGORÍAS METODOLÓGICAS

El siguiente cuadro presenta las relaciones entre un nivel teórico (categorías teóricas de poder y líneas y campos de fuerza) y un nivel empírico (categorías metodológicas) a través de las unidades de análisis (dimensión macropolítica, dimensión micropolítica y rectoría).

Cuadro 5.

Unidades de análisis y categorías Metodológicas

Categoría Teórica	Unidad de análisis	Categoría metodológica	Descripción
Poder: Líneas de fuerza	Dimensión macropolítica nacional:	Regulaciones jerárquicas o de control	Cadenas argumentales que se refieren a una serie de procedimientos (legislación, políticas y declaraciones) emanadas de una instancia superior de gobierno para orientar las acciones de los rectores.
	Dimensión macropolítica local	Regulaciones jerárquicas o de control	Cadenas argumentales que se refieren a la reinterpretación y recontextualización en el contexto local de los procedimientos (legislación, políticas y declaraciones) emanados de una instancia superior de gobierno para orientar las acciones de los rectores
	Dimensión Micropolítica	Regulaciones	Cadenas argumentales que se refieren a la utilización, significación y reinterpretación de las regulaciones jerárquicas por parte de los actores de la comunidad escolar: (coordinadores, docentes, estudiantes, consejo directivo, orientadores, administrativos)
	Dimensión de la rectoría	Relaciones de dominio y resistencia	Cadenas argumentales que se refieren al análisis de la interacción de las líneas de fuerza, que provienen de la dimensión macropolítica y de la dimensión micropolítica y que configuran el campo del rector y se manifiestan a través de resistencias, adaptaciones y transformaciones

La dimensión macropolítica

Las líneas de fuerza son producidas desde espacios concretos desde donde se producen o se reproducen las relaciones de poder. En esta investigación, el espacio dominante es la dimensión macropolítica. Martínez y Cols (2001), han llamado la atención sobre como desde la segunda mitad del siglo XX, los asuntos educativos de los países del tercer mundo adquieren una dimensión multinacional, y las políticas educativas son influenciadas por políticas globales que intentan responder a nuevas concepciones del desarrollo. “Desde ese momento las decisiones educativas de los diferentes gobiernos empezaron a depender cada vez más de las discusiones y programas desarrollados al interior de los recién creados organismos de cooperación internacional, principalmente la Unesco y la OEA” (Martínez Boom y Cols, 2001, p. 18).

Para los fines del presente estudio, la dimensión macropolítica se relaciona con un centro estatal productor y con un centro local reproductor (y a su vez productor) de las diferentes regulaciones que orientan la educación y en particular el campo de la rectoría. Esta dimensión es analizada a partir de discursos y prácticas emanados de una instancia superior de gobierno para orientar las acciones de los actores, en este caso de los rectores, y que se expresan en la legislación vigente, las políticas y declaraciones (Andrada 2003). En la dimensión macropolítica nacional se identificaron las regulaciones emanadas de los poderes públicos que buscan ejercer su control en la función de la rectoría. En el nivel de macropolítica local, se identificaron estas regulaciones reinterpretadas y recontextualizadas a través de autoridades educativas de la Secretaría de Educación del nivel central e intermedio y miembros de las organizaciones gremiales –sindicatos y asociaciones de directivos- .

La dimensión micropolítica

Ball (1989), aborda dos facetas de la vida organizativa: el conflicto y el dominio, procesos que denomina micropolítica. A través de su análisis muestra cómo se entrelazan las formas organizativas y sociales con las vidas personales de los actores educativos. Las conclusiones a que llega señalan: a) las bases conflictivas de la institución como organización, b) el control de las organizaciones escolares centrado en la posición y el rol del rector se relaciona con el dominio (la eliminación o prevención del conflicto). c) El dominio tiene como finalidad lograr y mantener definiciones particulares de la institución contra definiciones absolutas y categóricas. En este terreno de poder, el autor plantea otra forma de dirigir la institución basada en la democracia escolar.

Hoyle (citado por Ball, 1989), define el concepto de micropolítica como “las estrategias por las cuales los individuos y grupos en contextos organizativos tratan de usar sus recursos de poder e influencia para conseguir sus intereses”.

Bacharach y Mundell (1993), definen la micropolítica como “la confluencia de diferentes lógicas de acción dentro de la organización” (Bardisa, 1997, p. 9).

El trabajo del rector está sujeto a negociaciones, renegociaciones, disputas. Así, los límites del control provenientes del nivel macropolítico se modifican continuamente, y su trazado es diferente en las diferentes escuelas. Estas relaciones de negociación y de renegociación al interior de las organizaciones educativas entre el rector y su personal, jefes de departamento o área y sus miembros, coordinadores de nivel, educadores y alumnos, institución y padres de familia, gobierno escolar y sindicato es lo que denominamos la dimensión micropolítica.

El análisis micropolítico pone el acento en la dimensión política de la escuela, caracterizada en su interior por la presencia de intereses diferentes, por el intercambio, el conflicto, la influencia y el poder. Bardisa (1997), afirma que las escuelas son escenarios propicios para la actividad micropolítica debido a su estructura y a que al momento de las disposiciones, distintas formas de legitimación compiten con la legitimidad formal instituida para la rectoría desde el nivel macropolítico. En esta investigación se buscó identificar la utilización, el significado y la reinterpretación de las regulaciones que se hace en la comunidad escolar por parte de coordinadores, docentes, orientadores, estudiantes, miembros del Consejo Directivo, padres de familia y administrativo, todos ellos identificados como actores significativos en la constitución del campo del rector, según los hallazgos de la etapa exploratoria.

Los análisis micropolíticos requieren articularse con los macropolíticos. Para Bacharach y Mundell (1993), los análisis micropolíticos (reparos de poder, conflictos, negociaciones, coaliciones) están incompletos si no van acompañados de análisis macropolíticos, porque no existen en un vacío desprovisto de la macropolítica que les rodea, en cuyo caso solo se examinaría la periferia y no el centro.

La dimensión del sujeto rector

Una tercera dimensión a considerar es la del rector como sujeto que se produce y se constituye en interacción con las dimensiones micropolítica y macropolítica. En esta interacción se configura el campo de la rectoría entendido como el resultado de la interacción de las relaciones de poder que emergen de la dimensión macropolítica y de la dimensión micropolítica y que al entrecruzarse y mezclarse tienen la capacidad de suscitar otras relaciones de poder (Deleuze, 1985).

La resignificación actual de la dirección escolar, como supuesto epicentro productor de los cambios por los que propende hoy el sistema educativo colombiano, puede ser abordada como un mecanismo conformado por un

conjunto de normas y disposiciones que trasladan y buscan reproducir el control central sobre la educación a los establecimientos educativos con relación al desempeño de los docentes (por la vía de la evaluación del desempeño y el otorgamiento de funciones de dirección de personal), la orientación de la educación (por la vía del cumplimiento de unos estándares nacionales) y los niveles de logro de los estudiantes (por la vía de la medición estándares). Esos hechos configuran hoy la dirección escolar en tanto: 1) se encaminan a producir unas transformaciones específicas, 2) en ese propósito de transformación se ejercen relaciones de poder de dominio y resistencia que provienen tanto del nivel macropolítico como del micropolítico 3) y en esas relaciones de poder construyen ordenamientos que buscan regular las prácticas de los sujetos al interior de las instituciones educativas.

Así, el campo de la rectoría de las instituciones escolares oficiales se establece en su interacción con la macropolítica de donde provienen múltiples regulaciones que determinan una especie de “autonomía dependiente” para el rector que se resiste, negocia o busca legitimar los efectos institucionales esperados: las políticas recientes responsabilizan a la institución por el aprendizaje de los alumnos y demandan resultados a través de estrategias de evaluación y de “rendición de cuentas” ante la sociedad.

En las tres dimensiones se analizaron los discursos y prácticas entendidos como las cadenas argumentales, las ideologías y puntos de vista legitimadores, los raciocinios y justificaciones que legitiman o buscan oponerse, coadyuvando también a la producción de prácticas concretas, entendiendo que se establece una relación relativamente estable entre enunciados y esferas de la práctica social.

2.6 EL TRABAJO DE CAMPO

Descripción del operativo

La encuesta fue respondida por rectores, coordinadores, docentes, estudiantes, padres de familia, miembros del Consejo Directivo y secretarías de las instituciones de los estudios de caso y otras adicionales. En las instituciones en donde se hizo el estudio de casos la investigadora entregó el instrumento y fue diligenciado en un tiempo de 15 minutos por los encuestados. En los sitios adicionales en donde se aplicó se recurrió a asistentes de investigación.

Respondieron 145 personas, 82 mujeres (65%) y 63 hombres (44%) entre rectores, coordinadores, docentes, estudiantes, padres de familia, miembros del Consejo Directivo y secretarías de las instituciones, entre los 15 y 73 años de edad, en las ciudades de Bogotá, Cartagena, Sevilla, Yopal, Barranquilla, de 25 instituciones educativas oficiales que tienen entre 2.000 a 4.000 estudiantes²⁰,

²⁰ Estas son consideradas instituciones de tamaño promedio en las ciudades que se seleccionaron.

todas ellas con sedes, dado que todas pasaron por procesos de fusión. (Ver. Ficha técnica de la encuesta en el Anexo C).

Composición de la muestra

	Frecuencia	Porcentaje
Directivo Docente	43	29,66
Docentes	49	33,79
Administrativos	13	8,97
Estudiantes	25	17,24
Padres	15	10,34
Total	145	100,00

Tabla 1. Estamentos encuestados
Fuente: Encuesta campo dirección.

3. RESULTADOS

En esta sección se presenta el análisis del escenario macropolítico y los escenarios macropolíticos locales de Cartagena y Bogotá, ciudades de donde se seleccionaron los casos, en la descripción de estos escenarios es evidente la reinterpretación de las macropolíticas en lo local. Posteriormente se presentaran los resultados de la encuesta, los casos y la interpretación de los resultados.

3.1 EL ESCENARIO MACROPOLÍTICO

Desde 1986 se inicia en Colombia el proceso de descentralización que en los siguientes años será profundizado y tendrá claras implicaciones para las instituciones escolares y la labor de los rectores. Durante la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990) se promueve un proceso de descentralización de la administración pública que buscaba dar mayor autonomía política y administrativa a los entes territoriales. En el sector educativo la Ley 12 entrega a los municipios la función de construir y mantener la infraestructura educativa que hasta ese momento había estado a cargo del gobierno central. En 1988 la Ley 24 reestructura el Ministerio de Educación, se asigna a los municipios la función de nombrar, trasladar, remover y, en general, administrar el personal docente.

La Constitución de 1991 da un nuevo empuje a la descentralización de la administración pública y define la educación como un derecho de la persona y un servicio público con función social. Por precepto constitucional la educación es obligatoria desde los 5 hasta los 15 años de edad, comprende por lo menos un año de preescolar y nueve de educación básica y es responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. En el marco de la nueva Constitución, la Ley 60 de 1993 definió las competencias de la nación, departamento y municipio en los sectores de educación y salud y distribuyó el situado fiscal.

La Constitución generó una intensa movilización social a la que no fue ajeno el Magisterio. Tres años después, para adecuar la educación al nuevo proyecto del país y después de un proceso en que participaron importantes sectores del Magisterio, la sociedad civil y el Gobierno, se expide la Ley 115 de 1994 o “Ley General de Educación”. La Ley define los principios para la dirección, administración y financiación del sistema educativo, asigna una mayor responsabilidad a los departamentos en la administración de los recursos, les transfiere los Fondos Educativos Regionales y crea esquemas para la calidad de la educación. La Ley 115 define a los rectores como “los educadores que ejercen funciones de coordinación, supervisión, inspección, programación y asesoría”. Hasta la expedición de la norma, el carácter de la dirección era docente, pero como veremos adelante, el Artículo 128 de la Ley 115 abrió la posibilidad (que luego fue reglamentada) para que los cargos de dirección en las entidades

territoriales pudieran ser ejercidos por licenciados o profesionales de otras disciplinas.

El decreto 1860 de 1994 reglamenta la Ley en lo que tiene que ver con el proceso pedagógico y la organización de las instituciones educativas. Prescribe las particularidades del proyecto educativo institucional, el gobierno escolar y las normas de evaluación y promoción escolar. El Decreto definió la obligatoriedad del Gobierno Escolar, los órganos que lo componen, las funciones del Consejo Directivo, del Consejo Académico y del rector. Para éste último, establece once funciones, vinculadas directamente a la proyección y ejecución del proyecto educativo institucional, y configura su cargo como ejecutor de las decisiones del Gobierno Escolar.

Desde la mitad de la década de los 90 se empieza a consolidar el proceso de descentralización definido por las normas señaladas. A final de siglo se habían implementado programas para aumentar la cobertura y la calidad con recursos nacionales y el concurso de organismos multilaterales, esfuerzos que venían desde 1987, cuando se inicia el Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, y desde 1992 con el programa de Ampliación de Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (PACES), ambos con financiación del Banco Mundial. Se empezaron a promover programas de ampliación de cobertura educativa en el país, por fuera del marco del sistema público tradicional,- subsidio directo a los estudiantes (vouchers) y compra de cupos o financiación de la prestación del servicio en los establecimientos privados. En Bogotá, se inicia en el año 2000 la participación del sector privado en la provisión de educación pública mediante los colegios en concesión²¹. El panorama es complejo, y en medio de un intenso debate aparece el rector como un elemento definitorio. El debate proviene de un sector del Magisterio que ve las políticas de descentralización como la renuncia del Estado a pensar lo educativo en una perspectiva de sistema nacional y como una tendencia a convertir lo educativo en un asunto que se juega en el ámbito local y en cada institución escolar con la mediación del rector.

El Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) plantea la cobertura y la calidad de los niveles de preescolar, básica y media como los objetivos centrales de la política educativa del gobierno y así, de una población calculada en tres millones de niños y niñas por fuera del sistema, el Gobierno se propuso crear un millón ochocientos mil nuevos cupos hasta 2002. Advirtió la existencia de fuertes

²¹ El programa consiste en la entrega, mediante licitación, de la administración de 51 nuevos establecimientos educativos, a instituciones escolares privadas que hayan tenido durante los últimos cinco años resultados de nivel superior o muy superior en el examen del ICFES²². El propósito es transferir la capacidad de gestión educativa de instituciones que han mostrado su efectividad, hacia zonas marginales y periféricas de la ciudad, donde hay alta demanda no satisfecha.

restricciones fiscales para llevar a cabo sus propósitos y propuso el uso eficiente de los recursos disponibles y la reorganización sectorial en beneficio de los más pobres de la sociedad. El énfasis de las políticas de este Gobierno estuvo en fortalecer la gestión descentralizada de la educación y dentro de las líneas de acción consideró que el ajuste institucional era una de las claves para alcanzar las metas educativas del país (Presidencia de la República, 1999).

La descentralización no sólo implicó la clarificación de las competencias territoriales, sino que también contempló la idea de fortalecer las instituciones educativas como eje de su gestión y al rector como líder y responsable de la institución educativa. “La escuela será el eje de la gestión descentralizada del sector, a la cual se procurará transferir gradualmente el poder de decidir sobre sus recursos en consonancia con sus opciones pedagógicas y sociales (Presidencia de la República, 1999). En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación con el programa “Racionalización de las plantas físicas del personal Docente”, definió en 1999 relaciones técnicas alumno por docente, que permitieran al gobierno reubicar plazas docentes en los municipios con menores recursos y mayor población. Por su parte, la Federación Colombiana de Educadores - FECODE - se opuso a este esquema, pues consideró que se trataba de la implementación del modelo neoliberal a ultranza (Zarama, 2000).

Durante este periodo se autorizó la contratación de créditos multilaterales para financiar el Programa nuevo sistema escolar. Durante el periodo Samper se habían creado las condiciones de diseño de política que en la administración de Pastrana se convirtieron en el nuevo marco jurídico institucional. Según Estrada (2002) se retomó el debate de la racionalización del gasto, la descentralización educativa y la financiación basada en la demanda, se estimuló la contratación privada, se buscó “flexibilizar al magisterio” y cambiar su estatuto docente, se inició el programa piloto del Nuevo Sistema Escolar... se puso en marcha el primer ciclo de racionalización de la planta docente y de sensibilización y disciplinamiento del magisterio frente a las nuevas políticas, a través de fusiones de instituciones educativas, y se llevó a cabo la difusión de la idea de la escuela como empresa e instancia de “gestión autónoma” de recursos.

Al final de este período de Gobierno expidió el acto Legislativo 01 de 2001²² y la Ley 715 del mismo año. El Acto Legislativo modificó el sistema de transferencias territoriales, fijó un techo al crecimiento de las partidas giradas por

²² El acto legislativo 01 de 2001 que modificó los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, y está regulado por la ley 715 de 2001. Se crea el Sistema General de Participaciones (SGP) Con este nuevo sistema se transfieren recursos de la Nación a las entidades territoriales con algunos fines específicos, como la financiación de la educación y la salud. El SGP sustituyó el anterior sistema de financiación del sistema educativo (situado fiscal y transferencias), modificando los criterios de asignación y de distribución de los recursos, y reduciendo los montos de estos, lo que ha tenido un impacto negativo sobre el disfrute del derecho a la educación.

la nación para educación y salud, creó el Sistema General de Participaciones – SGP – que es una bolsa de recursos que se asigna según el número de alumnos atendidos y por atender y según condiciones como la ruralidad y la pobreza. FECODE asumió una lucha frontal contra esta reforma constitucional. Lideró un movimiento de oposición en contra de lo que consideró la imposición de la banca internacional y del modelo neoliberal. Según el sindicato, las consecuencias de la reforma traerían la desfinanciación de la educación y la privatización del servicio público educativo. Las federaciones de alcaldes y la de consejos municipales también se mostraron en contra del Acto Legislativo, argumentando que las administraciones locales perderían recursos.

Durante los debates de la reforma en el Congreso, desarrollados en un ambiente de tensión por las manifestaciones del magisterio y en medio de un paro nacional de docentes, el Gobierno logró la mayoría necesaria para la aprobación del proyecto (Torres, 2002). Estrada (2002) considera que con esta reforma constitucional quedaron sentadas las bases para hacer realidad la nueva arquitectura de la política educativa en Colombia y materializar la visión de la tecnocracia neoliberal: “los recursos que el Estado dispone son por demás suficientes, solo que están mal administrados. La condición para viabilizar esa ‘fórmula mágica’ se encuentra en la reducción del costo docente y en la introducción de ‘parámetros técnicos’ - por ejemplo, número de alumnos por maestro, la definición de la asignación por estudiante- ”(p.7).

En Colombia, el Acto Legislativo 01 de 2001 reformó el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, y produjo una nueva normatividad con implicaciones en la dirección escolar, como la Ley 715 del 2001. La Ley reinterpreta y profundiza el proceso de descentralización contemplado en la Constitución, inicialmente mediante la certificación de municipios con más de cien mil habitantes y luego de municipios con menor cantidad de habitantes²³; establece responsabilidades para la nación, los departamentos, distritos y municipios certificados, prescribe que cada nivel responda por unos resultados específicos, distribuye los recursos educativos en función de los niños atendidos y por atender, prevé la profundización de las tareas de racionalización de las plantas docentes del sector. La nueva legislación incluye aspectos tales como la reforma del sistema de inspección y vigilancia, la expedición del estatuto de profesionalización docente, los estándares curriculares, la canasta educativa y los parámetros para la prestación del servicio educativo en materia de personal docente, directivo y administrativo. Establece además la evaluación de logros e incentivos de acuerdo con resultados en cobertura, calidad y eficiencia.

²³ La certificación consiste en la constatación y aprobación para que los municipios manejen directamente los recursos presupuestales destinados a la educación. En primera instancia certifica el departamento, y luego el Ministerio de Educación, cuando el municipio demuestra que su plan de desarrollo es armónico con las políticas nacionales, que tiene los establecimientos educativos y la planta personal organizados conforme a los parámetros nacionales y que tiene la capacidad institucional para asumir el servicio educativo (decreto 2700 de 2004).

En contraposición a la Ley 115 que propugnaba por un Gobierno Escolar colegiado y atribuía al rector un liderazgo especialmente pedagógico, a través del desarrollo del proyecto educativo institucional, la Ley 715 da gran peso a la autoridad administrativa de rectores, y les delega nuevas funciones relacionadas con el manejo de personal, la evaluación y la rendición de cuentas a la comunidad escolar. Refuerza también otras funciones asignadas antes, como el manejo de los recursos financieros²⁴ y la calidad de la prestación del servicio educativo. Con la expedición de la Ley 715, como nunca antes se había dado, se expidió una serie de reglamentaciones específicas sobre el rol del rector. En primer lugar, se expide el Decreto 1283, por medio del cual se “organiza un Sistema de inspección y vigilancia para la educación preescolar, básica y media y se expide un nuevo estatuto de profesionalización (Decreto 1278 de 2002) que cambió un estatuto anterior fruto de una larga lucha sindical que otorgaba a los docentes un régimen especial en las condiciones de ingreso, ejercicio de la profesión, estabilidad, ascenso y retiro.²⁵ . El nuevo estatuto modifica los criterios de vinculación del rector, le otorga responsabilidad en el manejo del personal e introduce la evaluación del desempeño y de competencias para docentes y directivos.

Respecto de la vinculación de los directivos docentes a sus cargos, el Decreto 1278 reglamenta la disposición de la Ley General de Educación para vincular en calidad de directivos no sólo a docentes, sino a profesionales previo concurso de méritos. Ese cambio tendrá implicaciones importantes en el perfil de los directivos docentes futuros, pues modifica el perfil educativo que se había logrado configurar desde la renovación curricular en la década de los 80. Según Estrada (2002) “con estas dos normas se produjo otro cierre del nuevo marco jurídico-institucional del régimen docente ... Se le asesta al magisterio el más fuerte golpe de la historia de las últimas décadas... porque se sientan las bases para la flexibilización laboral... para una desprofesionalización de la carrera docente. El estatuto contempla la posibilidad de que la labor docente sea desarrollada por profesionales con título diferente al de licenciados en educación” (p. 8).

Respecto a la asignación de funciones de manejo del personal, el Decreto 1850 de 2002 formaliza las funciones de jefe de personal del rector frente a sus maestros²⁶. Con los procesos de desconcentración y descentralización de finales de los ochenta se había planteado que la autoridad cercana al maestro se ejercía desde la Secretaría de Educación Departamental y después desde la municipal.

²⁴ Decreto 0992 de mayo 21 de 2002. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13, 14 de la Ley 715 respecto a las funciones de los directivos docentes en los Fondos de Servicios Educativos.

²⁵ Primero a través de la aplicación de la Ley 200 de julio 28 de 1995, que establece el Régimen Disciplinario Único, Nuevo régimen disciplinario para todos los empleados del Estado, incluyendo los educadores.

²⁶ Artículo 12°. El rector o director. El rector o director es el superior inmediato del personal directivo docente.

Con la nueva legislación, se le da al rector la función directa del manejo de personal, que en el pasado no había tenido. En ejercicio de esta función, el rector pasa a: definir el horario de la jornada, los periodos de clase, la distribución de actividades de los docentes, la asignación académica semanal de cada docente y el horario de cada maestro distribuido para cada día de la semana.

El Plan de desarrollo Educativo implementado durante el período 2002-2006 con Álvaro Uribe se denomina “La Revolución Educativa”. Los pilares del plan son cobertura, calidad y eficiencia. Sus metas son las de aumentar en un millón quinientos mil los cupos escolares en el nivel de básica. En calidad educativa propuso reforzar los sistemas de evaluación, integrar los diversos niveles educativos y capacitar a los docentes. El Plan de Desarrollo propone continuar con las grandes líneas de la política del periodo Pastrana en materia de cobertura, reorganización del sistema educativo y de las plantas docentes.

Nos referiremos de una manera más amplia a este periodo de gobierno dado que durante éste se lleva a cabo la investigación. El diagnóstico que sustenta el Plan de Desarrollo señala que “tanto la pobreza como la desigualdad han aumentado y que el gasto social no se ve reflejado en un crecimiento de las coberturas educativas y menos de la calidad de la educación” (Plan de Desarrollo 2002-2006)... Al analizar la situación, se observa que a pesar del crecimiento en cobertura, esta es aún insuficiente, 1.8 millones de niños y jóvenes (16%) estaban por fuera del sistema, persisten las desigualdades, las tasas de repetición y deserción son elevadas, la calidad de la educación es baja, se ha aumentado la brecha entre educación pública y privada. Según la información del plan de desarrollo, “los resultados de las pruebas SABER sugieren una tendencia al deterioro de la calidad de la educación básica. Esta tendencia también se observa en educación media, dado que durante los últimos trece años el porcentaje de colegios de bajo logro se incrementó y la proporción de colegios oficiales en nivel bajo durante este lapso se duplicó” (p. 13). La participación del país en evaluaciones internacionales confirma los bajos resultados obtenidos.

Se señala también la existencia de altas tasas de deserción asociadas a factores como el nivel socioeconómico, la pérdida de sentido de la secundaria, la dificultad para combinar el trabajo y el estudio, los problemas disciplinarios, la pérdida de año, el embarazo de adolescentes, los conflictos entre docentes (individualismo y fragmentación), autoritarismo, falta de afecto, agresividad, violencia entre pares, pandillismo, distanciamiento escuela-comunidad. (Plan de Desarrollo 2002-2006).

El diagnóstico menciona que a pesar de haberse promovido un proceso de descentralización desde la década de los noventa, se registra falta de coordinación entre entidades, duplicidad de funciones, diseño institucional inflexible e ineficiente, esfuerzos poco metódicos en procesos de reorganización que conduzcan a la obtención de indicadores alumno/docente, alumno/grupo,

docente/grupo, ajustados a la realidad nacional y local. Se han incrementado los costos de la educación “sin que se observen efectos positivos sobre la cobertura y la calidad de la educación hecho que se asocia a varios factores institucionales, administrativos y legales. Un factor limitante ha sido el incremento de los costos asociados a la promoción automática de las categorías del escalafón docente, sin que estas promociones hayan sido acompañadas por un mejoramiento de calidad”. (Plan de desarrollo, 2002-2006, p. 16)

Frente a este diagnóstico, el Plan de Desarrollo 2002-2006 propone como líneas principales de política a) incrementar la cobertura en todos los niveles, b) mejorar la calidad y pertinencia de la educación c) mejorar la eficiencia del sector. Si bien el proceso de reorganización se inició como política nacional del Gobierno Pastrana y la Ley 715 de 2001 estableció el marco jurídico necesario para poder ser aplicado en todo el país, el Plan de Desarrollo del periodo Uribe Vélez propone asistencia técnica, la capacitación y la definición de parámetros y estándares técnicos, dando prioridad al número de niños atendidos.

Se podría señalar que aunque durante los últimos 16 años las grandes líneas de política han sido la ampliación de la cobertura, la calidad y la eficiencia del sector, sin embargo, han resultado limitadas para garantizar el derecho a la educación, como lo revela el informe de la relatora especial de Naciones Unidas Catarina Tomasevski. En el informe de la relatora se señala que el Plan de Desarrollo 2002-2006 “no menciona el derecho a la educación, ni contempla ninguna estrategia para ampliar la educación gratuita ni reducir los costos educativos. Al contrario, se utiliza el principio de la cofinanciación por parte de las familias y los alumnos... así pues Colombia carece de una estrategia educativa basada en los derechos humanos y la Relatora especial recomienda una evaluación del impacto de la ‘Revolución Educativa’ sobre el derecho a la educación”. Esta visión coincide con el informe de la Procuraduría sobre el Derecho a la Educación en el que plantea que “las obligaciones del Estado y en particular las de los gobiernos sobre el derecho a la educación se incumplen en forma protuberante; la primera obligación es la de ofrecer educación completa y de calidad para toda la población en edad escolar, meta que está muy lejos de su cumplimiento”.

Tanto el Acto Legislativo 001 como la Ley 715 y el Plan de Desarrollo y sus posteriores decisiones generaron una movilización del magisterio y diversas críticas en contra de sus postulados. FECODE y otras organizaciones reunidas en Octubre de 2003 en el Foro Nacional en Defensa de la Educación Pública señalan que a través de estas normas se recortaron las transferencias de la nación a los departamentos, distritos y municipios, debilitando la educación pública; se fusionaron instituciones y se hacinaron estudiantes para reducir costos, se aumentó la carga de trabajo para los maestros y la edad para la pensión, se redujeron los salarios y miles de maestros se vieron obligados a renunciar a sus puestos. Algunas de las declaraciones del Magisterio señalan que: “resulta curioso

que entre más dinero se le quita a la educación pública más se habla de elevar su calidad”. (II Foro por la Defensa de la Educación). Por su parte, los directivos docentes en su encuentro Nacional de 2003, declaran que con el Acto Legislativo 01, la Ley 715, los Decretos 1850 y 0230 “han desorganizado la educación pública, desestabilizando la planta de docentes directivos y ha generado la reubicación por necesidades del servicio educadores(as) a otras instituciones educativas” (p. 11).

En su declaración, los directivos docentes reunidos en febrero de 2004 señalan que “nunca antes Gobierno alguno y a menos de un año de su mandato, había logrado imponer con tanta velocidad ajustes económico-fiscalistas, reformas tributarias, flexibilización laboral, reducción del gasto público y demás normas de reestructuración del estado al acomodo del modelo neoliberal”²⁷. Al respecto, Estrada (2002) señala que “la intención de la política educativa de Uribe Vélez es producir resultados inmediatos: aumento de la cobertura, mejoramiento de la ‘calidad’, recomposición de la estructura ocupacional del Magisterio, incluido el cambio generacional forzado” (p. 9)²⁸.

Los asuntos más polémicos que introducen estas reformas legislativas y el Plan de desarrollo se refieren a la asignación de recursos, la gratuidad de la educación, la racionalización de plantas de personal, las fusiones de instituciones educativas, la evaluación de los docentes y la estrategia de mejoramiento de la calidad. Respecto a la asignación de recursos, la Ley 715 reformó la ley 60 de 1993, y entre otros aspectos modificó el mecanismo de asignación de recursos por un sistema de distribución basado en el número de niños atendidos y por atender. (p. 16 Plan de Desarrollo). Esta medida ha sido criticada ya que en cada región el costo por alumno varía y al unificarlo se favorece la inequidad en la asignación de recursos. Para contrarrestar esta situación, en los últimos años se ha establecido un costo a pagar por cada estudiante en cada región. La descentralización también cedió a los municipios certificados el manejo de las plantas de personal, para organizarlas de acuerdo con las necesidades del servicio y los parámetros de asignación de recursos establecidos. Los departamentos asumieron el manejo de los docentes de los municipios no certificados. (Balance Plan Decenal, 2005)

La Ministra de Educación señaló en agosto de 2003 ante la Andi²⁹, que “los últimos desarrollos legales en materia de transferencias, la distribución de recursos por alumno atendido son de gran utilidad... se pasa del pago de nómina a una asignación que premia el aumento de cobertura... debemos usar e incorporar métodos flexibles y creativos que nos permitan incorporar en el sistema educativo a todos los niños que no están en él”... (p. 2). Una de las críticas que se hicieron al

²⁷ Ibid., p. 10.

²⁸ Ibid., p. 9.

²⁹ Intervención Ministra ante Andi (La revolución educativa, presentación de la Ministra de Educación Nacional, Cecilia María Vélez, Andi, Cartagena, Bolívar, agosto 23 de 2002).

Plan de Desarrollo es que carecía de financiación, dado que tenía sus expectativas puestas en el referendo, el cual permitiría obtener recursos del sistema de regalías y de la supresión de las contralorías regionales.

Respecto al gasto nacional en educación preescolar, básica y media, el informe de la Procuraduría señala que “la inversión del Estado en educación preescolar, básica y media disminuyó como consecuencia del Acto Legislativo 001 de 2001 que modificó la Constitución para realizar ajustes en la distribución de recursos financieros mediante la creación del Sistema General de Participaciones... llama la atención que últimamente haya surgido una gran preocupación por realizar una nueva reforma para evitar que a partir de 2009 las transferencias sean como mínimo el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que se asignaban en 2001. Esto significa que la reforma constitucional no produjo los resultados esperados ni en relación con la economía, ni con la educación y, con la salud, y que la educación puede ser objeto de un nuevo tratamiento financiero que aumente la deuda educativa nacional con la población”³⁰. (p. 23).

Respecto a la gratuidad de la educación, es un tema polémico y ampliamente debatido en el país en la presente década. La Constitución Nacional establece en su artículo 67 que “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura... La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. Frente a este mandato se ha planteado a través de las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, la Relatora de Naciones Unidas y la Procuraduría la limitación del Estado y los gobiernos para cumplirlo.

El Gobierno, a través del Ministerio de Educación, expidió en junio de 2004 una directiva ministerial para la administración de los recursos del sector educativo”, en la cual establece las orientaciones a las entidades territoriales para el manejo de los recursos de educación provenientes del Sistema General de Participaciones. En ella se dispone que: “teniendo en cuenta las restricciones presupuestales que impone la Ley 715 de 2001 en el caso en que las entidades territoriales establezcan gratuidad generalizada en la prestación del servicio público educativo sin tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población atendida, los recursos que dejan de percibir los establecimientos educativos por concepto de derechos académicos y otros cobros deben ser asumidos con recursos propios de la entidad territorial diferentes al Sistema General de Participaciones”. Esta decisión es considerada por algunas organizaciones que conforman la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia (2005), como una medida regresiva dado que

³⁰ Ibid., 2006.

desestimula el cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales que tienen Colombia en materia de derechos humanos, generando sanciones a las entidades territoriales. Un grupo de organizaciones no gubernamentales ejerció un derecho de petición ante el Ministerio de Educación Nacional, en donde se le solicitó derogar aquellos apartes de la directiva ministerial N.º 4 de 2003, en donde la Nación elude su obligación de impartir educación primaria universal y gratuita y sanciona a las entidades territoriales que buscan implementar el principio de gratuidad universal de la educación. En respuesta el Ministerio manifestó que tal disposición no viola el derecho a la educación y está acorde con el ordenamiento interno. Agrega que “las directrices impartidas no contravienen lo establecido en la Constitución Política de Colombia, ni pretenden impedir la gratuidad del servicio educativo, siendo lícito el cobro de los derechos académicos a quienes estén en capacidad de sufragarlos, con lo que se pretende desde la ley hacer equidad con relación a la población económicamente menos pudiente” (p.8)³¹.

El Plan de Desarrollo señala que el incremento significativo de los costos de la educación no ha llevado a que se observen efectos positivos sobre la cobertura y la calidad y que esto ha obedecido a la combinación acumulada de varios factores institucionales, administrativos y legales. “Un factor limitante ha sido el incremento de los costos asociados a la promoción automática de las categorías del escalafón docente, sin que estas promociones hayan estado acompañadas por un mejoramiento de la calidad ... Este comportamiento tiene su explicación parcial en los incentivos del estatuto docente expedido en 1979, mediante el cual se premiaba el tiempo de servicio sobre la calidad del desempeño de los maestros. El nuevo estatuto de profesionalización busca revertir ese proceso al establecer como principal criterio de ascenso el buen desempeño de los docentes” (p. 16).

Ante estas medidas el Magisterio promovió un paro nacional contra lo que consideraron el recorte de la inversión social en educación y la ‘desprofesionalización’ docente promovido por el nuevo estatuto. Plantean cómo a través del proceso de descentralización se congelan y disminuyen los aportes regionales para descargar el financiamiento de la educación en la comunidad. También aluden a que se eliminan los derechos y conquistas adquiridas por el Magisterio y se disminuye la planta de docentes y directivos docentes, se han generado procesos de desestabilización de la planta docente y reubicaciones por necesidades del servicio de educadores (as) a otras instituciones educativas. (Declaración del II Foro por la Defensa de la Educación, p. 3).

El Plan de Desarrollo plantea que el país no ha hecho un esfuerzo metódico y riguroso para avanzar en procesos de reorganización que conduzcan a la obtención de indicadores alumno/docente, alumno/grupo, docente/grupo, ajustados a la realidad nacional y local y que la Ley 715 de 2001 constituye una herramienta fundamental en la solución a los problemas de ineficiencias en el

³¹ Ibid., p. 8.

sector educativo en los niveles de preescolar, básica y media (p.16). Una de las medidas para promover esta reorganización reglamentada por la Ley 715 incentivó el fusión de instituciones educativas, con la cual se buscó articular bajo una sola administración distintos colegios de una misma zona, para que brindaran a sus estudiantes el ciclo completo de educación (desde preescolar hasta 9º grado, por lo menos). El Gobierno en este periodo señaló la necesidad de continuar y fortalecer el proceso de reorganización institucional para lograr una distribución más equitativa de los recursos físicos, humanos y financieros y una mayor utilización de la capacidad instalada. En el Plan Sectorial esta política se denomina reorganización e incluye la reorientación de los recursos de Ley 21 de 1982³² para ampliar y mejorar la infraestructura. El presidente en su campaña se refirió a esta medida señalando en su intervención del 12 de febrero de 2002: “Avanzaremos en la reubicación y racionalización del Magisterio oficial con equidad, sin forzar traslados inhumanos y sin abandonar estudiantes”.

Con esta medida y la búsqueda de ampliación de la cobertura, el Magisterio organizado a través de la Federación Colombiana – FECODE- y otros movimientos sociales, plantean que se aumenta el hacinamiento en las aulas, crecen las tasas de repetición y deserción y se ha desorganizado y desarticulado el sistema escolar colombiano llevando inevitablemente al detrimento de la calidad de la educación pública estatal (declaración directivos).

Respecto al sistema de evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes, se dispone que estén en coherencia con el sistema de evaluación de competencias para los alumnos y que los resultados de los docentes se relacionen con los resultados de las instituciones educativas en las pruebas censales. Ésta línea de política también generó un rechazo generalizado en el Magisterio. Señalan que esta es una nueva estrategia del Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, para continuar con la desestabilización laboral de los docentes y docentes directivos de Colombia. Consideran que la evaluación de desempeño a docentes y docentes directivos “conducirá forzosamente tal como lo tiene definido el Ministerio de Educación Nacional, a la destitución de personal docente y por consiguiente a la exclusión de la carrera de los mismos. La política del Gobierno será entonces la disminución de la planta de personal docente y no la de garantizar recursos para la financiación de la capacitación y formación para los docentes en servicio”. Se señala que se pretende someter a los docentes a evaluaciones punitivas, desvirtuando el sentido formativo, generando divisiones entre maestros y directivos; se elimina la función de inspección y vigilancia en su carácter de asesoría, apoyo y acompañamiento. (Declaración II Foro, p. 3).³³

La estrategia para mejorar la calidad de la educación en los niveles de educación básica, media contempla: i) definición de estándares; ii) evaluación de

³² Los recursos inicialmente estaban orientados a los colegios técnicos.

³³ Ibid., p. 3.

resultados; iii) diseño e implementación de planes de mejoramiento. Esta estrategia ha sido denominada por el Ministerio de Educación el “Círculo de la calidad”. No obstante, algunos analistas consideran que es un círculo limitado. Vasco (2006) señala que en un documento que escribió para introducir los estándares de lenguaje y matemáticas propuso seis factores mínimos que permiten que “los estándares y las pruebas actúen positivamente en la calidad de la educación... si solo actúan tres de los seis es mínimo... sin planes de apoyo a los planes de mejoramiento de los colegios, sin dotación adicional y sin formación continuada de los docentes, no van a funcionar los planes de mejoramiento y los desempeños en las pruebas seguirán siendo muy bajos” (p. 35) .

Rodríguez (2003), por su parte señala “en los programas del Plan no figuran estrategias ni acciones contundentes para corregir los desequilibrios señalados, ni los problemas de inasistencia, deserción y repetición, salvo los programas de educación rural. Se pregunta, si en ocasiones la cobertura se ha creado a costa de la calidad, ¿cómo es que se insiste en estrategias como la racionalización y el eficientismo para la creación de nuevos cupos?, ¿por qué razones no se diseñan programas o proyectos orientados a corregir esta situación?” (p. 7)³⁴. Se plantea cómo se dan inconsistencias entre el diagnóstico y los programas que se incluyen en el Plan, dado que, no obstante los bajos resultados en evaluaciones realizadas especialmente en el sector oficial, los mecanismos que se contemplan no atacan de manera concreta los factores determinantes del problema. La evaluación por su parte, continúa siendo la gran estrategia de la política oficial para atacar los problemas de calidad. No obstante la poca incidencia que se le reconoce en la solución de los mismos, no se incluyen soluciones a factores asociados a la baja calidad” (Rodríguez, 2003, p. 16)³⁵.

Más adelante se intentará hacer una lectura de las relaciones entre el escenario macropolítico nacional, el local e institucional, así como su importancia para la configuración del campo del rector.

3.2 ESCENARIOS LOCALES DE POLÍTICA EDUCATIVA EN CARTAGENA Y BOGOTÁ

Cartagena: la gerencia social

El plan de desarrollo educativo local

La Doctora Roxana Segovia, Secretaría de Educación (SED) en el periodo 2006-2007 (en el cual se llevó a cabo la investigación), proviene del sector empresarial, fue directora de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y por varios años directora de la Fundación Mamonal con sede en Cartagena, que de

³⁴ Ibid., p. 7.

³⁵ Ibid., p. 16.

tiempo atrás desarrolla una intensa labor de apoyo a las instituciones educativas de la ciudad, como parte de la labor solidaria del sector empresarial, el cual fue muy crítico de la gestión educativa de las administraciones anteriores. Estos antecedentes motivaron al Alcalde de la ciudad para solicitar la colaboración del sector empresarial en la Secretaría, por lo que la impronta de la gerencia social es palpable en la labor de la Secretaria de Educación (SED).

El Plan de Desarrollo del Distrito Turístico de Cartagena 2004- 2007, “Cartagena como siempre nuestro compromiso” tiene como visión compensar las enormes diferencias entre sus grupos sociales, y ser una comunidad equilibrada y justa, económicamente productiva y ambientalmente sostenible. Con cerca de un millón de habitantes, la ciudad enfrenta una de las mayores inequidades sociales del país: de una parte, está la Cartagena opulenta y cosmopolita, y de otra la Cartagena excluida y empobrecida en más del 70% de la población.

Siguiendo los lineamientos nacionales el plan contempla en el sector educativo:

“Mantener la cobertura educativa a través de estrategias que garanticen el acceso y la permanencia de los estudiantes, fortalecer las instituciones educativas oficiales, optimizar sus recursos y revisar la prestación de servicios con instituciones educativas privadas, implementar una pedagogía para la inserción de la población vulnerable, desplazada y con necesidades educativas especiales. Se busca mejorar la calidad del servicio educativo a través del desarrollo de iniciativas que le apunten a mejorar los resultados en las pruebas Saber e ICFES”. (p.31).

Para el logro de estos propósitos se adoptaron los programas nacionales, por los que responden también los rectores:

- Ni uno menos-todos a las aulas (mejoramiento del acceso, la retención y permanencia que estipula para los rectores la función de reconocer y retener niños en riesgo potencial de deserción,) (Men, 2005)

- mejoramiento de la calidad de la educación en los niveles de preescolar, básica y media (enfatan la aplicación de estándares, el desarrollo de planes de mejoramiento y la evaluación del logro, responsabilidades en el nivel institucional recaen directamente en el rector) y,

- modernización del sector educativo (que hace parte del propósito del MEN de mejorar los procesos de gestión de las secretarías a partir del desarrollo y uso de los sistemas de información y la implementación del sistema de gestión de calidad) (Men, 2004).

En el informe de gestión del año 2006- 2007 de la Secretaria de Educación (Sed Cartagena, 2007):

Existen 88 instituciones oficiales, la mayoría urbanas, con tamaños de 500 hasta 4.800 estudiantes. El total de la matrícula es cercano a 260.000 estudiantes. De ésta el 75% es financiado con recursos del Estado en tanto que el 25% corresponde a matrícula privada. De la matrícula financiada con recursos del Estado, el 76% se ofrece en instituciones oficiales o con docentes oficiales y el 24% es matrícula subsidiada en instituciones educativas privadas.

En el Plan se propuso generar 5.049 cupos en el 2006 y 5.000 en el 2007. Comparando la matrícula de 2004 con la de 2007, se crearon 12.145 nuevos cupos, de los cuales el 21% fue en instituciones oficiales y el 79% fue con matrícula subsidiada o a través de educación a distancia. El bajo porcentaje de matrícula en instituciones oficiales obedece al hecho de haberse copado la capacidad de estas instituciones. Para incrementar la cobertura, en la ciudad se declaró la gratuidad para los niveles 1, 2, y 3 del Sisben y para la población desplazada. Se hizo una “caravana de la sensibilización” a los padres y madres de familia para matricular a sus hijos a tiempo y se monitoreó la ocupación de las IE según su capacidad instalada.

De la política de "ni uno menos" a la política de "ni uno más"

En el informe de gestión del año 2006 - 2007 se observa que un alto porcentaje de la acción de la secretaría se orientó a organizar el sector. Fue estratégico:

a) La identificación de la capacidad educativa instalada a través de la implementación del Sistema Interactivo de Consulta de la Infraestructura Educativa – SICIED, aportando nuevos elementos a la relación docente alumno para ajustar los parámetros nacionales en lo local.

“yo no sabía cuánto espacio físico teníamos, creo que la mayor parte del país no lo tiene... (ahora) por primera vez en Cartagena tenemos información del espacio físico del colegio y su relación con el numero de estudiantes y docentes ... (ahora) Si tengo un aula donde caben 18 le digo al rector: - acepte 18 niñitos... no hay que olvidar el clima, no es lo mismo 40 niños en un aula en Bogotá, que en Cartagena, con 40° y donde algunos abanicos no sirven... hay aulas donde no caben y otras donde caben más... necesito hoy 518 aulas oficiales, no para aumentar un sólo cupo, es para desalojar el hacinamiento que hay” (Secretaría de educación)

b) El restablecimiento de vínculos con los rectores y demás actores organizados del sector (y además el mejoramiento del ambiente y la atención en la SED), retomando la dimensión interpersonal en el trabajo (que se enfatiza en la Fundación Mamonal de dónde proviene la Secretaria):

“Los rectores forman parte de la SED, no son ‘atención al público’. Los llamo el día del cumpleaños. – Dra, tengo 14 años en la rectoría y nunca me habían llamado... me reúno mensual con la asociación de rectores, con el sindicato, SUDEB en el tema de los docentes y SINTRENAL en el tema de los administrativos... Hay cosas en que no estamos de acuerdo y hay cosas en las que sí, como que la autoridad cumpla con su deber: pagar a tiempo, pagar el difícil acceso...cosas de Ley que terminan siendo conflicto porque se desconocen... hemos tenido una relación respetuosa con todos... a veces no estamos de acuerdo pero de alguna manera tenemos las reglas del juego claras... los traslados y las cargas académicas han sido muy debatidas. Hay temas que discuten a nivel nacional, y la respuesta nuestra es: la Secretaría aplica lo que esté vigente - mientras la ley esté, la ley se aplica.” (Secretaría de Educación)

c) El manejo del personal, labor coordinada con los rectores. Aludiendo a que la distribución de maestros depende de un criterio normativo simple (No estudiantes/No. docentes), La SED agrega nuevas consideraciones que enriquecen la norma oficial, pero que encuentran resistencia en los docentes:

“Cuando se hizo la distribución en el 2001... daba un promedio de alumnos por maestro y eso no es tan sencillo.... La distribución depende del espacio físico del colegio, pero la defensa del maestro es la defensa a ultranza del cargo... ya distribuí los docentes, ahora reviso los administrativos para que por lo menos cada colegio, tenga secretaria, un profesional universitario, un administrativo porque hay inequidad, ... logré implantar algo parecido a los cadeles³⁶, las Unales, que son las unidades administrativas locales de Educación para descentralizar la labor de la Secretaría en inspección y vigilancia y en asesoría pedagógica.”

“Más de la mitad de los colegios mejoraron las pruebas ICFES... porque se aplicó el concurso y no ha habido un maestro que se le haya violado su derecho en la lista de elegibles...han entrado 1.500 maestros por concurso de 4.500 que hay, eso permea el sistema, hay gente nueva... se aplicaron los ascensos... se paga la nómina...se rescató la gobernabilidad en la nómina, ya se donde están mis maestros... se tiene información sobre los colegios” (Secretaría de educación)

Sin embargo, la labor de la Secretaría encuentra límites en las políticas de distribución de recursos actuales. Veremos luego el impacto en la labor de los rectores.

“tengo colegios oficiales (deteriorados y sin recursos) que no puedo ni debo desaparecer, pero deberían ser lo mejor en una comunidad pobre, para que tengan un referente diferente dentro de su misma pobreza... no hay recursos ni nacionales ni locales para ponerlos como debería ser... hay recursos para

³⁶ Centros administrativos locales de educación, unidad intermedia descentralizada que funciona en Bogotá.

contratar, para concesiones... no demerito que eso sea bueno, pero si se tiene una estructura oficial, ponla a tope... tengo que aumentar cobertura en lo privado y mientras tanto esto se sigue deteriorando". (Secretaría de Educación)

En efecto, el informe subraya que siguiendo los parámetros nacionales se alcanzó el tope de cobertura en los planteles de acuerdo a su infraestructura y que los recursos para atender las necesidades de los colegios corresponden al Sistema General de Participaciones en un 91.4% y el porcentaje restante a recursos de regalías directas o de otras fuentes de financiamiento, lo cual refleja un alto grado de dependencia del Distrito de las transferencias de la Nación.

Los representantes del sindicato entrevistados coinciden en señalar dichas carencias y sus repercusiones sobre las rectorías.

"Las dificultades que enfrentan los rectores es que, no se está cobrando la matrícula, y el Distrito de Cartagena no aporta de su presupuesto, no asigna un rubro que merezca el destino que debe tener. Mientras en Bogotá el presupuesto es como del 30% y en Medellín es del 40%, aquí se aporta el 5% del presupuesto distrital." (Presidenta Sindicato de Administrativos de Bolívar).

"La tendencia es hacer autofinanciable la educación...ahí está el decreto de acto legislativo que cursa en el Congreso para volver a recortar las transferencias. Los rectores, la mayoría quieren que sus instituciones funcionen bien, que tengan unas instalaciones locativas bien presentables, pero aquí hay salones que son como un horno y no hay ventiladores". (Presidente Sindicato de Docentes de Bolívar).

Las políticas nacionales de las fusiones y del incremento de la cobertura, si bien han repercutido en el acceso de más de 12.000 nuevos estudiantes al sistema educativo han terminado produciendo un notorio hacinamiento. Con la implementación del SICIED la SED detectó la capacidad de las instituciones y las aulas de clase y ha reconsiderado el programa nacional: Ni uno menos-todos a las aulas:

"La directriz de la Secretaría es ni un niño nuevo y cuando decimos ni un niño nuevo no hay cartas por debajo de la mesa, la Secretaría de Educación no tiene conveniencias políticas y la prioridad son los niños, y si hay hacinamiento no importa quien pida el cupo, no se recibe uno más" (SED Cartagena).

Fusiones, exclusiones y cansancios

Las fusiones realizadas por administraciones anteriores (de las que se reporta no se hicieron con criterios claros), fueron asumidas por la administración en mención. La Secretaría expresó su preocupación por el tamaño de los colegios, que aunado a los escasos recursos económicos asignados, los problemas psicosociales y el escaso personal de apoyo, crean serias dificultades de

convivencia escolar, desazón y desesperanza en los maestros, obstaculizando las políticas de mejoramiento. En los casos se mostrará como ello incide de manera directa en el campo de la rectoría escolar.

“Yo no tendría ningún colegio de más de 1.500 estudiantes y es una decisión que hay que discutir. Esta población con niños marginados, con exclusión, desplazamiento, desnutrición y sin apoyo psicosocial, con problemas de drogas, descomposición familiar... cuentan con una trabajadora social y una psicóloga para 3.000 estudiantes. Estoy planteándole esto al Ministerio... Tengo colegios con 5.000 estudiantes y 3 y 4 administrativos, con eso es imposible manejar el tema de mantenimiento... Esto impacta la tarea de los rectores”. (SED Cartagena).

Al detallar los casos analizaremos cómo el ingreso masivo plantea nuevos retos a los rectores en lo económico (por la gratuidad de los planteles no reciben recursos que antes percibían), y en la convivencia escolar (al no tener control sobre la selección de la población escolar). Cabe precisar que en el 2003 se creó en Cartagena el cargo del profesional universitario en los colegios para asistir al rector en las labores psicosociales y administrativas. No obstante, la Secretaría insiste que dado el crecimiento de las instituciones, el personal administrativo y de apoyo psicosocial es insuficiente.

“con las fusiones los rectores sufrieron un perjuicio enorme y es que en muchos casos les triplicaron o les cuadruplicaron el trabajo por el mismo salario, pero en aras de estar bien con el gobierno y hacerle creer al gobierno que ellos son eficientes funcionarios todo eso lo han soportado sin chistar. Pero es traumático, hay compañeros, conscientes que han hecho dejación de la rectoría... (Presidente Sindicato de Docentes de Bolívar)

“Todo esto debería estar acompañado de un número menor de estudiantes y una jornada única, en donde el mismo maestro con horas extras pudiera emparejar la jornada complementaria de lúdica, de recreación de deportes pero claro eso no se va a poder hacer de un día para otro”.(Secretaria Sed Cartagena).

Tanto la SED, como el Presidente de la Asociación de Rectores de Cartagena coinciden en la falta de reconocimiento y estímulo a los maestros, así como la incidencia de algunas crisis emocionales, inestabilidad mental y otros síntomas de su agotamiento.

“hay que rescatar la dignificación del maestro, la del rector, que sea una persona reconocida, una persona valiosa. (SED Cartagena).”

“Como maestros, tenemos una dificultad con los pocos incentivos que el Estado nos da y ese incentivo tiene que ver por ejemplo con lo pírrico que es la remuneración de las horas extras, además que es pírrica la asignación que

recibimos como profesionales de la educación”. (Presidente de la Asociación de Rectores)”

La desmotivación, la recarga de trabajo, los problemas de ausentismo laboral, las enfermedades de los maestros generan demandas que presionan el campo de trabajo del rector.

“Los docentes nuestros también son docentes en el sector privado, y les toca doble jornada...y hay obviamente un agotamiento...por los salarios... los rectores me dicen: - el maestro está agotado, y el peor desempeño académico es la jornada nocturna (Secretaría de Educación)

Los síntomas de cansancio en los educadores se reflejan en casos como los de educadores que llevan 38, 40 años de servicio. Para el Presidente de la Asociación de Rectores:

“si el docente aborda la profesión como oficio deja de ser un acto ético, pero si asume el problema ético, indistintamente del mal tratamiento que nos da el Estado desde lo salarial podemos indudablemente contribuir a formar un hombre diferente y a partir de allí a construir una sociedad diferente. (Presidente Asociación de Rectores de Cartagena).

El gerente social versus el gerente burocrático

La Secretaría de educación, se refiere a las labores que realizan los rectores, tanto por el desarrollo del PEI como por la coordinación externa que realizan:

“En los colegios oficiales el 70% son rectores excelentes, ¿y en qué sentido?, depende de la orientación del colegio: hacia el tema ambiental, el tema de comunicaciones, los valores, cada colegio, cada PEI, tiene una fortaleza y una directriz... esos rectores comprometidos están en el día a día de sus colegios, enterándose que pasa... participan fuera de la IE, en reuniones, tocan puertas, contactan ONG’s, organismos internacionales, el alcalde, entidades que jalonan el tema en la ciudad... son unos rectores, que abarcan todo, no solamente el ámbito escolar, sino que se proyectan a la comunidad y a la ciudad (Secretaría de Educación).

“hay otros rectores con falta de compromiso, no van o van poco, hay malos manejos... tienen la rectoría como un ingreso adicional, pero no como su razón de ser..., entonces la comunidad se queja, los denuncia ... hace los procedimientos legales... hay que hacer el debido proceso, y llevo un año haciendo eso y no pasa nada...en algunos casos los fallos son favorables (a un pesar de la irregularidad percibida), uno se siente atado... en algunos casos se habla con la comunidad (para presionar, y en otros casos)... la misma comunidad no hace nada”. (Secretaría de Educación)

La Secretaría precisa también limitaciones sectoriales para intervenir en estos últimos casos:

“hemos hecho seguimiento a esos colegios, pero es muy difícil para uno como secretario de educación, porque organizas el sistema, pero no administras el sistema”

En relación a los avances reportados en la gestión de los rectores es importante tener presente que la Fundación Mamonal desarrolla desde el 2003 una labor de asesoría a colegios en programas de mejoramiento escolar y formación de directivos docentes en gestión y fortalecimiento del liderazgo de los rectores, del cual hace parte el Programa Líderes Siglo XXI, que busca transferir a los rectores las habilidades directivas de las empresas a partir del apadrinamiento a las instituciones educativas.

Frente al rol gerencial de la rectoría se dan posiciones enfrentadas. La Secretaría insiste en una gerencia social que atienda lo pedagógico y que realice una fuerte gestión de contexto, los asesores empresariales que han acompañado a los colegios en procesos de mejoramiento señalan la necesidad de que los rectores sean gerentes empresariales, y las organizaciones gremiales en que los rectores se alejen de esas visiones.

“Aunque la palabra choque en el sector académico el rector tiene que ser un gerente y un gestor de relación de la escuela con la comunidad, además de sus conocimientos pedagógicos” (Secretaría de Educación).

“El rector en la actualidad es un administrador. La ley le permite hasta administrar los recursos humanos, a partir de la 715 certifica, evalúa docentes y los acepta de acuerdo al perfil que requiera la institución... Todo esto se ve reflejado en calidad... También, el rector está más compenetrado con todos los estamentos porque a partir de la ley ya no es quien decide todo... ahora hay una mayor utilización de los recursos cuando se hizo la fusión... (Directora de calidad)

“¿Que los rectores pueden ser gerentes? Todos esperamos que así sea para que la educación realmente cambie y cambie el país. ... ¿Cuál es su producto?: la enseñanza, sus clientes son los niños, ¿es una empresa como cualquier otra!, es una empresa de servicios, tiene recursos y financieros, los profesores son el recurso humano, tiene tecnología, marco legal, tiene todo, es una empresa y aunque le faltan recursos, tiene que gerenciarlos” (Asesor sector empresarial).

Desde el Sindicato y la Asociación de Rectores la visión es diferente y asume una dicotomía entre el rector como gerente y rector como pedagogo.

“Los rectores están asumiendo un papel que los coloca más en un rol de gerente que de rector. Los han puesto a gerenciar un proyecto empresarial que se

construye poco a poco, la capacitación para los rectores ya no es en el área específica de su formación, ni siquiera en administración educativa en términos generales sino en gerencia educativa.... Es decir, es el tránsito de escuela a empresa... En Bogotá se retrasa por la nueva administración, y de alguna manera le tuercen el cuello a esa política, pero acá no, acá el acompañamiento empresarial es bárbaro...". (Presidente Sindicato Docentes Bolívar).

"La empresa funciona sobre análisis de resultados medidos en números, cuantificables... en la IE no trabajamos con máquinas, no estamos produciendo calzado... La empresa ofrece al mercado unos productos acabados que pueden ser de buena o de mala calidad, pero el ser humano está en permanente proceso de formación. (Presidente Asociación de Rectores de Cartagena).

El manejo que el rector hace de los profesores

Los cambios operados con los procesos de racionalización, los concursos y la vinculación de docentes nuevos han generado tensiones entre rectores y profesores que se evidencian en 177 tutelas contra el Distrito – SED, la mayoría por asuntos relacionados con el concurso de docentes, las desvinculaciones o nombramientos, la contratación de cupos.

Las regulaciones nacionales que disponen el cumplimiento de la jornada escolar de ocho horas y la evaluación de docentes, a juicio de la Secretaría generan un ambiente conflictivo en las IE. Con las nuevas disposiciones, los rectores deben reportar a la SED las novedades de personal y cuando se falta de manera injustificada la SED descuenta el día.

"algunos maestros pedían permisos tres días todos los meses pero la ley no dice que eran tres días mensuales, sino que se podía conceder hasta tres días de permisos... ahora el rector es el que decide si se da o no el permiso... ellos empezaron a exigir mayor responsabilidad en el cumplimiento de su función y hubo conflictos... hoy, 2007, ese conflicto se ha superado, al principio fue un conflicto verdaderamente terrible" (Directora de calidad).

La Secretaría expresa su apoyo a las decisiones de los directivos , pero se evidencia que el control esperado para con los maestros no cumple con las expectativas de la SED.

"¿Que sienten ellos? que no les había dado el respaldo institucional que merecen, que a veces tomaban decisiones y que la Secretaría no los apoyaba... (Ahora) saben que si se toma una decisión los voy a respaldar o no de acuerdo con la política que se ha trazado...

"(pero) hay una carencia y un temor de los rectores para evitar la confrontación, para evitar el conflicto (y piensan que) es mejor dejar las cosas

como están... A muchos rectores les da temor enfrentarse a la situación de baja eficiencia en el rendimiento del maestro... el tema de evaluación es fundamental que el sindicato rechaza tradicionalmente... lo ven con un temor a perder el trabajo y que se abuse, y es justificado... ahora la gente si tiene que evaluar y meterse en la evaluación con los docentes nuevos... (Secretaría de Educación)

Por su parte el Presidente de la Asociación de Rectores de Cartagena, plantea la falta de ingerencia de los rectores para la organización de sus equipos de trabajo.

“La norma plantea que el perfil del maestro para la institución debe ser definido por la IE de acuerdo al PEI... Hoy nos encontramos ante los concursos de meritos y que el maestro va a las audiencias públicas a escoger la institución para donde va sin conocer la institución, sin saber qué tipo de maestro se necesita. A los rectores nos toca simplemente recibir a la persona y en alguna medida cargar con la responsabilidad de tener a una persona para nada compenetrada con un PEI... La ley nos dio aparentemente poder para definir cosas, por otro lado, la misma ley a su vez no da la posibilidad de que en efecto se desarrollen, es un poder gaseoso”

Conclusiones

El contexto local que media y reinterpreta las políticas nacionales direccionando la labor de las instituciones educativas y los rectores, muestra características útiles para analizar los casos que seguirán.

Se trata de una SED orientada por una visión empresarial amplia, que logra importantes ordenamientos administrativos del trabajo de la Secretaría, un significativo acercamiento a los rectores y un fuerte empoderamiento de los mismos. En contraposición a representaciones sociales de muchos maestros donde la gerencia se asimila a privatización de la educación, la Secretaría, que proviene del sector productivo, propende por el fortalecimiento de la educación oficial, aunque las regulaciones nacionales ponen límites a sus esfuerzos.

La cobertura lograda, deviene en problemas de hacinamiento y de convivencia en los planteles (en un contexto de pobreza y fragmentación social), que llevan a limitar la ejecución de la política nacional, sin que sea posible encontrar una salida para el mejoramiento de la infraestructura de los planteles. Por tanto, conviene tener presente esta situación al momento de estudiar como configura el campo de la rectoría escolar.

La visión de gerencia social con que se orientó la Secretaria, ofrece un macro propicio a las direcciones escolares para asumir una gestión empresarial social que contradice visiones estereotipadas del trabajo de gestión de los rectores. Frente a la visión tayloriana del rector como gerente burocrático reducido a lo

administrativo que arguyen actores del sindicato o profesionales que buscan el mejoramiento de la gestión docente, emergen otras visiones de gerencia "social" por parte de la SED (veremos luego como hay también una visión de gerencia "pedagógica" por parte de los mismos rectores). En los casos, analizaremos cómo se resuelven estas diferentes visiones y la manera cómo van configurando el campo de la rectoría escolar.

Por último, el limitado presupuesto municipal y los problemas de pobreza y descomposición social tienen una fuerte incidencia en las directrices que la SED traza a los rectores en relación a su gestión de contexto. Adicionalmente, las condiciones en que se realiza el trabajo educativo y el contexto social inciden fuertemente sobre los maestros, generando demandas de control a los directivos que cuentan con un fuerte respaldo de la secretaría.

Bogotá: gestión humana, eficaz y sostenible

El plan de desarrollo educativo local

El Plan Sectorial de Educación 2004-2008³⁷, Bogotá: una gran escuela, desarrolla los programas y estrategias educativas contempladas en el Plan de Desarrollo de Bogotá sin indiferencia un compromiso contra la pobreza y la exclusión. Su propósito es desarrollar una política que:

“responda a los retos de una Bogotá moderna, humana e incluyente, que se proponga la vigencia plena del derecho a la educación, y el fortalecimiento de la educación pública, que cualifique y mejore la calidad de la educación, que construya y fortalezca múltiples redes de tejido social solidario, que contribuya a la consolidación de una democracia basada en el reconocimiento de la diversidad, que genere dinámicas sociales incluyentes y que contribuya a la reducción de la pobreza y la mayor equidad social (Plan de desarrollo Bogotá, p.35)”

Bogotá, con cerca de 7 millones de habitantes, es ciudad cosmopolita y ciudad región, con una gran diversidad y riqueza cultural y escenario de agudos contrastes económicos y sociales, pese a que entre los años 2000 y 2003 en Bogotá los índices económicos fueron de 13.2% en términos reales (los de la nación fueron solo de 9.3%) (Estadísticas sector educativo, Bogotá, p. 15)

El Secretario de Educación en el período 2004-2007 proviene del sector educativo: ha sido maestro, líder sindical, presidente de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), concejal de Bogotá, viceministro de educación, delegatario a la Asamblea Nacional Constituyente que modificó la Constitución Nacional en el año 1991. Estos antecedentes motivaron al Alcalde de la ciudad

³⁷ Período durante el cual se desarrolla la investigación.

(del principal partido de oposición al Gobierno actual) a nombrarlo como Secretario de Educación.

A diferencia del discurso educativo del Ministerio de Educación que enfatiza la formulación de estándares nacionales, la elaboración de planes de mejoramiento y la calidad medida por pruebas, sin mayor alusión a la pobreza como un factor a considerar en la educación, la Administración Distrital y su SED toman distancia con los planes nacionales que buscan ser resignificados y ampliados en un proyecto social de equidad y de formación de los maestros que contempla estos programas y proyectos:

i) La transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza (informática, inclusión social y protección de la niñez y la juventud en la escuela, -Cualificación de mejoramiento profesional de los maestros y las maestras, currículo y evaluación, dotación y mejoramiento pedagógico espacio de aprendizaje, derechos humanos, red distrital de bibliotecas, convivencia democracia en la escuela, fortalecimiento de los PEI y planes locales de educación (Sed Bogotá, 2006), ii) Escuela Ciudad – Escuela (la ciudad como escenario educativo) iii) Educación para jóvenes y adultos (ligada a la cultura del trabajo de la educación superior) iv) Acceso y permanencia para todas y todos (mejoramiento de la capacidad de extender la cobertura, solidaridad para la permanencia escolar, subsidios condicionados a la asistencia escolar de jóvenes trabajadores, gratuidad en el sistema educativo distrital, nómina de centros educativos, v) Bogotá sin hambre (alimentación para escolares en las instituciones vi) Construcción, - ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de establecimientos educativos (mejoramiento integral de infraestructura y prevención de riesgos en las instituciones, construcción de plantas físicas), vii) Gestión humana, eficaz y sostenible (cultura organizacional, evaluación del impacto de la política educativa, desarrollo y racionalización de la gestión del nivel central y local de la secretaría), y

viii) Articulación educativa de Bogotá con la región central (fortalecimiento de la segunda lengua, articulación educativa de Bogotá con la región central).

Según el Plan de Desarrollo (2004) la asignación en el presupuesto de inversión fue de cerca de 6 billones y medio, que representa el 49% del gasto social durante el periodo de gobierno y el 31% del presupuesto de la ciudad. El presupuesto está destinado a una población en edad escolar de millón seiscientos mil niños y jóvenes, donde los estratos 1 y 2 representan el 46%, el estrato 3 concentra el 41.1% y los estratos 4,5 y 6 el 12.6% de esta población.

Durante los años 2004 - 2006 se registra un crecimiento de la matrícula oficial de 55.7% a 59.1%, en tanto que la participación del sector no oficial bajó de 44.3% a 40.9%. El crecimiento oficial fue del 12.1% en los tres años, mientras que el del

sector no oficial fue del -2.5%³⁸. Según el informe de gestión de la Secretaría del año 2006, se habían generado cerca de 135.000 nuevos cupos, de los cuales el 74% son ofrecidos en colegios oficiales, el 15% son cupos contratados con colegios privados mediante convenio y el 11% son nuevos cupos a través de los colegios de concesión.

El informe Bogotá Cómo Vamos (2007) destacó la tasa de cobertura en educación Básica y media para el 2006 que llegó al 93.1 por ciento. “Se ha cumplido con el 99.7 por ciento de la meta establecida para el 2008, también se registran logros en la disminución de la deserción que cayó del 9.7% en el periodo 2002-2003 al 7,3% en el periodo 2005- 2006. La gratuidad benefició a 304 mil estudiantes, el transporte escolar beneficio a cerca de 34.000 y se entregaron a 36.455, subsidios condicionados cifra muy cercana a la meta fijada de 45.500”.

El aumento considerable de la cobertura se apoya en la construcción de nueva infraestructura educativa, el mejoramiento de la existente el aprovechamiento de la capacidad instalada. En la calidad de la educación, entre otros se reporta la renovación pedagógica de los PEI, acompañados del fortalecimiento de los proyectos educativos locales, un fuerte incremento de la atención de las IE a las problemáticas psicosociales de los estudiantes y a la población especial, una fuerte movilización de los maestros alrededor del aprovechamiento de la ciudad como espacio pedagógico con cerca de 2.500 maestros formados y 23.000 maestros beneficiados con el apoyo en la participación de eventos culturales académicos.

La administración anterior

En Cartagena, la administración anterior no dejó mayores huellas y el discurso del rector como gerente tiene mayor legitimación. En Bogotá, la administración durante el periodo 2004 – 2007 se distancia fuertemente de los enfoques de la administración anterior que enfatizan un rol gerencial “integral” en el campo de la rectoría, por lo que es necesario considerar esos antecedentes

La primera administración de la Doctora Cecilia María Vélez (1998 -2001), y la segunda (2001-2004 y compartida con la Doctora Margarita Peña) se trazaron como objetivos estratégicos el incremento de acceso en los sectores pobres (aumentando un 37% la cobertura), el mejoramiento de los aprendizajes medidos por competencias y el mejoramiento de la eficacia de la SED y uso eficiente de los recursos (Peña, 2006).

Cabe recordar que a finales de 1996 los recursos de la educación fueron entregados al Distrito Capital para su manejo dentro del proceso de certificación

de las entidades territoriales, y que luego, al ser nombrada la doctora Vélez como Ministra de Educación, los propósitos y estrategias distritales de aumento de cobertura (mediante la utilización de la capacidad plena existente y la contratación con el sector privado) y de mejoramiento de la calidad (mediante la definición de estándares, su evaluación periódica y el mejoramiento continuo) se extendieron al país y constituyeron el centro de la política educativa nacional.

“En el centro de la estrategia de calidad estuvo la construcción de capacidad para gestionar autónomamente procesos continuos de mejoramiento. Esto explica el énfasis que se dio al fortalecimiento de la función directiva y a la formulación de planes de mejoramiento desde las mismas instituciones educativas, así como los incentivos que se establecieron para premiar el mejoramiento de la gestión escolar como forma para lograr cambios profundos y sostenibles”. (Peña, 2006, p. 29).

La gestión de calidad hizo énfasis en los resultados medidos por las pruebas SABER, y la entrega de los resultados determinó un ciclo de mejoramiento basado en los Planes de Mejoramiento Institucional. En cuanto a los rectores, se consideró que con la creación de gobiernos escolares y los consejos directivos la responsabilidad directiva se había diluido y que podría ser retomada con las funciones establecidas en la ley 115:

“El enfoque escogido fue fortalecer la dirección escolar con la expectativa de que ésta pudiera liderar internamente los procesos de cambio en los que se encontraba empeñada la administración. La estrategia hizo énfasis en la asignación de responsabilidades precisas (muchas de las cuales ya las tenía, según la legislación vigente) y la definición de roles, así como en acciones para desarrollar competencias de liderazgo y trabajo en grupo, acompañadas con mecanismos para garantizar una comunicación fluida y permanente entre el nivel central y los directivos de las instituciones.” (Peña, 2006, pg. 77).

Esta medida no dejaron de suscitar conflictos con los profesores y los rectores, frente a los cuales se dio un fuerte apoyo de la secretaría, acompañado de una intensa capacitación, reuniones mensuales periódicas con los rectores y una intensa coordinación con ellos a través de los CADELES..

“Si bien las competencias para el manejo de personal fueron interpretadas por algunos en términos de “tener poder” sobre los funcionarios y en no pocas ocasiones la autoridad se ejerció en forma arbitraria, la definición de funciones no sólo da competencia sino también responsabilidad... y, en últimas, los resultados de la institución en términos de cobertura, calidad y eficiencia podían ser atribuibles en mayor o menor grado a sus actuaciones como directivos. De allí la importancia que adquirieron la comunicación y las acciones de apoyo a la gestión. (Peña, 2006, p. 76).

Es el rector el que sufre todos esos cambios

En el contexto de las políticas de la anterior administración, y luego con la Ley 715 aumentaba el acercamiento de los rectores a la SED mientras disminuía el de los maestros, lo que se acentuó cuando la doctora Vélez pasa al Ministerio de Educación y el magisterio se opone a la aprobación de la ley de transferencias (acto legislativo de 2001).

“Lo que Villaveces (secretario anterior a la doctora Vélez) tenía planeado en cuatro años, para que luego se continuara ella lo hizo en un año y apretó duro, duro...” (Miembro de la Asociación de Rectores del Distrito)

“Con la reforma de la Ley 715 en el 2002 – 2003 se le dieron nuevas competencias al rector...había rectores más papistas que el Papa, la norma decía y ellos ejecutaban.” . (Gerente de un Centro Administrativo Local de Educación - Cadel)

“La administración anterior puso al rector en un sitio: - es la persona clave, si hay que dirigirse a alguien es a la persona del rector o la rectora. Entonces el rector adquirió un poder, él escogía su gente. Señor rector, si usted tiene una vacante en química, vamos a publicar que usted tiene la vacante en química y entonces le llegan siete candidatos y usted hace una entrevista y usted escoge...” (Supervisor de Educación).

De hecho, el suplir las vacantes en los colegios llegó a pasar por la selección de candidatos por parte del rector. Con la puesta en práctica de las nuevas regulaciones nacionales los rectores siguieron los lineamientos y exigencias de la SED, lo que a la postre se produjo un fuerte malestar de los maestros.

“Debían reportar el ausentismo... estar pendientes del cumplimiento del decreto 1850 sobre las horas de 60 minutos con los muchachos, que hicieran actividades curriculares complementarias, dentro de ese tiempo atender a los padres de familia, estudiantes... y son 8 horas” (supervisor).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la nueva administración, cercana al sindicato de maestros a partir del año 2004 busca, en palabras del asesor del Secretario de Educación un “cambio de naturaleza política y un empoderamiento del gremio”, que produjo a su vez un cambio de política en relación a los rectores.

“Los maestros venían de un ajuste tan fuerte y tan continuo, la gente con Abel sentía que se había liberado de una actitud hostil hacia los maestros y su organización sindical. Ellos esperaban de nosotros que invalidáramos todo lo realizado antes, pero lo único que les ofrecimos fue el reconocimiento a su idoneidad profesional. Y se hizo directamente prescindiendo del sindicato con las sabatinas, Abel los invitaba el sábado y los maestros hablaban con él. No les

dábamos ni reconocimientos, ni tribuna, participaban. De hecho hay un empoderamiento de los maestros”. (Asesor del Secretario de Educación)

“Los rectores decían:-los profesores ya no nos hacen caso... hicimos un trabajo fuerte con ellos... hemos logrado superar el autoritarismo en los rectores, pero también las tendencias autárquicas de los maestros. Reclamamos que los asuntos sean resueltos allá, en su seno” (Asesor del Secretario de Educación)

“viene la acomodación mediada por una reflexión sobre la democracia, por los consensos, la solución de conflictos. Pero eso no ha sido fácil... fue duro para los rectores, porque es el rector el que sufre todos esos cambios” (Presidenta del Sindicato de directivos).

“Queremos cambiar su estatuto, que asuman la función de liderazgo más que de chasquis, de transmisores de información, que sean capaces de pensar los problemas de su institución... no solo empoderarlos para que aprieten.” (Asesor del Secretario de Educación)

Rectorías: poder compartido

En la transición de una administración a otra, se marcan diferencias respecto a las funciones y el ejercicio del poder por parte de los rectores. En la administración 2001- 2003, según los entrevistados, se creó una lógica basada en la eficiencia y en el control que estiman opuesta a una lógica pedagógica.

“son pocas las instituciones educativas donde le pudieron dar sentido de pertenencia a esos nuevos monstruos (las instituciones resultantes de la integración), donde lograron de verdad conformar equipos humanos de trabajo, de compañerismo, de pensar un poco en la pedagogía, porque además nos convertimos en el semáforo (un control de desarrollo de la gestión). Si el semáforo está en rojo, está atrasadísima... si está en verde, ahí sí está pasando, todo se nos medía por semáforo”. (Presidenta del Sindicato de directivos)

La nueva administración reordena las relaciones de poder rectores – docentes, sin desechar su trabajo administrativo.

“(algunos docentes) creen que el rector no debe administrar. ¡No!, tiene que aterrizar en una institución y en unas decisiones: organizar un horario, currículo, el tiempo, los espacios escolares... (Es diferente a) cuando se le pide a un gerente que produzca unas utilidades a cualquier precio. (Asesor del Secretario de Educación)

“antes la premisa que decíamos era: - el tiempo de los muchachos es sagrado, y ya estaba dentro de la cultura corporativa de los colegios... Ahora se dice: - sí, a los muchachos los tenemos que atender, pero los pedagogos también

nos tenemos que reunir. Entonces se los cita a ciertas actividades en la jornada de los muchachos. Los rectores han dicho: - mis profesores tienen que estar aquí por una norma nacional, pero si la Secretaría dispone cosa contraria, dígamelo por escrito y yo le mando a su gente.” (Supervisora)

Respecto a los procesos de participación en las escuelas, en el periodo 2004-2007, Bogotá buscó fortalecer un enfoque escolar colegiado, tal como se previó en la Ley 115, reversando así las medidas de la anterior administración.

“Aquí los colectivos son lo importante, los consejos, los comités, la participación, la democracia, los derechos humanos, todo eso. El rector sintió menguado ese tratamiento especial que tenía y los colectivos de maestros y de administrativos comienzan a tener un peso muy fuerte (Supervisor).

“Los rectores tienen que reunir a colectivos que representan a su comunidad, con la figura de la representación tienen que sustentar algún proyecto que tengan que hacer...mejor dicho tienen que persuadir. Antes ellos mandaban, ahora lo mismo, no nos digamos mentiras, pero ahora tienen que pasar por el filtro de la sustentación ante un colectivo, ya no es tan unipersonal, tan omnímodo, como era antes.” (Supervisor).

Los gobiernos escolares parecen haberse fortalecido con la creación de otras instancias de participación mediadas por proyectos relacionados con la democratización de la vida escolar, la promoción de la convivencia, la participación y los derechos humanos en la escuela, aunque se asume que es un proceso lento y difícil.

“En las instituciones educativas hay Consejo Directivo, comité de evaluación y promoción, Consejo Académico, consejo de estudiantes, todos los organismos que forman parte del gobierno escolar, más otros que se han fortalecido localmente como el comité de convivencia y los comités de derechos humanos”. (Gerente de Cadel)

“La 115 hay que verla como ideario de gestión de la institución escolar cuyo principio básico es el gobierno democrático y la autonomía de la institución. Pero para que esa autonomía y ese gobierno democrático funcionen hay que remover el excesivo centralismo de las entidades territoriales con relación a los colegios. El colegio debería ser el núcleo esencial a partir del cual se estructura el sistema educativo... los gobiernos escolares no estuvieron acompañados de una pedagogía o estrategia participación... se volvieron un ritual que formaba parte de una institucionalidad con poca autonomía, no solo porque fuera restringida desde el poder central, sino también porque la gente no estaba dispuesta a realizar los esfuerzos que significa ser autónomo”. (Asesor del secretario de Educación)

“Ahora la administración dice: los maestros tienen que trabajar, pero también debe haber una flexibilidad (del rector), porque los maestros tienen que salir a proyectos expedicionarios dentro del programa escuela - ciudad- escuela, hay tiempos adicionales que el maestro da y esto debe tenerse en cuenta para una especie de compensación. Así es como se flexibiliza un poco la jornada”

Conclusiones

Los desarrollos las últimas administraciones educativas en Bogotá, reflejan los grandes desfases del país en materia de desarrollo educativo, cuando por ejemplo, se compara con Cartagena.

La política social de la alcaldía orientada a la equidad social con un fuerte respaldo presupuestal a la educación, posibilita que el campo de los rectores se oriente más hacia el desarrollo de proyectos pedagógicos impulsados por la administración que hacia la consecución de recursos financieros y el apoyo de profesionales, como en el caso de Cartagena.

La reorganización del sector por parte de las dos administraciones anteriores produjo un costo político con los maestros, que se distanciaron de la SED, contrario a los rectores que fueron empoderados y tuvieron un fuerte apoyo de la secretaría. La actual administración rehace los vínculos con los docentes, lo cual pasa por revertir algunas medidas que daban mayor poder a los rectores.

La ambigüedad percibida en las relaciones de poder entre el gobierno escolar y el rector por parte de la administración anterior favoreció un fuerte respaldo local a las funciones del rector establecidos en la Ley 715. La nueva administración, más cercana a la visión de autonomía y descentralización que subyace la Ley 115, busca fortalecer los gobiernos escolares. En estos cambios, se ha afectado y reconfigurado el campo de la rectoría escolar

De otra parte, los dos contextos locales muestran como las disposiciones y regulaciones del nivel nacional no son asumidas mecánicamente por las secretarías, sino que por el contrario son reinterpretadas, con lo cual, el nivel macro político asume una pluralidad determinada por el nivel en que se produce y reproduce.

En ambos escenarios se observa una fuerte influencia de la dimensión macropolítica en la configuración del campo de la rectoría. Examinaremos ahora cómo reaccionan las instituciones educativas a las disposiciones y regulaciones del nivel macro político, para seguir así configurando el campo de la rectoría escolar a partir de la determinación de los diagramas de fuerzas que la constituyen.

Tal como se había anunciado, a continuación se presentan los resultados de la encuesta sobre el campo del rector y los casos propiamente tal.

3.3 LA ENCUESTA: EFECTOS DE LAS MACROPOLÍTICAS SOBRE EL CAMPO DEL RECTOR

Cambios en el campo del rector a partir de las políticas educativas

La encuesta muestra que las regulaciones de la política educativa en los últimos quince años, tales como el gobierno escolar, la fusión de instituciones educativas, las medidas para promover el derecho a la educación, la retención y promoción escolar y los planes de mejoramiento están generando unos efectos claros sobre la vida escolar y en particular sobre el campo del rector (ver cuadro 1).

Fortalecimiento del derecho a la educación

Uno de los efectos más visibles que señalan los encuestados sobre las políticas adoptadas a partir de 1990 es el fortalecimiento del derecho a la educación de niños y jóvenes. Es el aspecto que aparece con un puntaje más alto de acuerdo (4.11), y de hecho, como se señaló en la fase exploratoria, los rectores han realizado diversas acciones, como adaptar espacios en sus instituciones para recibir más estudiantes, buscar los niños en sus casas para que asistan a la escuela y reorganizar los niveles escolares³⁹ en las diversas sedes de sus instituciones. Los administrativos y estudiantes son los que manifiestan el mayor grado de acuerdo con que se ha fortalecido el derecho a la educación.

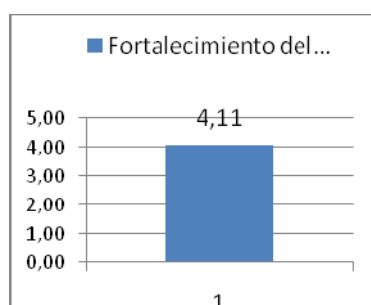


Gráfico 01 Derecho a la educación
Fuente: Encuesta campo dirección.

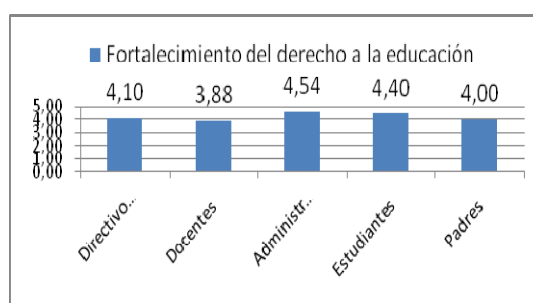


Gráfico 02 Derecho a la educación
Fuente: Encuesta campo dirección.

³⁹ En algunos casos se han especializado sedes de preescolar, primaria y secundaria para favorecer la atención a los niños y jóvenes.

Democratización de las relaciones en las IE

Se indagó la percepción sobre los efectos de medidas orientadas a los procesos de democratización y participación dentro de la institución escolar introducidas desde la Ley 115 y sobre los cambios que se generaron después del 2002, cuando aparecen normas que introducen nuevas funciones de los rectores, que parecían entrar en conflicto con los procesos de democratización previos. Sin embargo, la encuesta muestra que hay acuerdo en que la existencia del Gobierno Escolar ha democratizado las relaciones en las instituciones educativas (3.99). Este acuerdo es compartido por todos los entrevistados en un alto grado, en tanto que el grupo de docentes sólo muestra una tendencia leve de acuerdo con esta percepción.

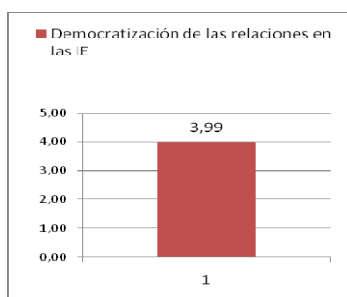


Gráfico 03 Democratización relaciones
Fuente: Encuesta campo dirección.

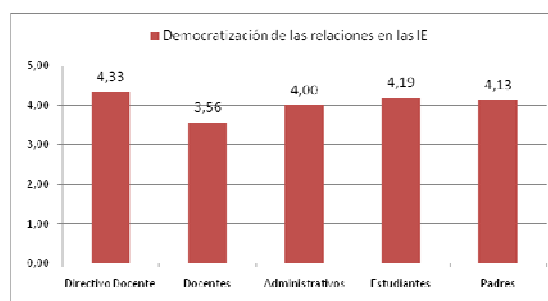


Gráfico 04 Democratización relaciones
Fuente: Encuesta campo dirección.

Menor participación de la comunidad educativa

También se indagó si después del año 2002 se generó una menor participación de la comunidad educativa. . Todos los miembros de la comunidad educativa están de acuerdo en que se disminuyó la participación a excepción del personal administrativo consultado. Los estudios de caso enriquecen estos hallazgos, al mostrar las diferentes tensiones que se generan entre las funciones de la rectoría a partir de la expedición de la Ley 715.

Los anteriores resultados parecen sugerir que el efecto de medidas impulsadas por la Ley General de Educación, como el Proyecto Educativo Institucional, la democratización de los procesos escolares tendrían una fuerte valoración e institucionalización a través del tiempo. No obstante, los procesos de participación son aún inmaduros, se han limitado, reflejan tensiones entre los procesos de toma de decisión delegados al rector y los márgenes de decisión otorgados a los órganos del Gobierno Escolar. Los casos permitirán profundizar en dichas tensiones e identificar mecanismos locales que se han adoptado para negociar los conflictos.

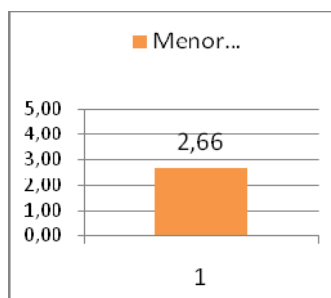


Gráfico 05 Participación comunidad
Fuente: Encuesta campo dirección.

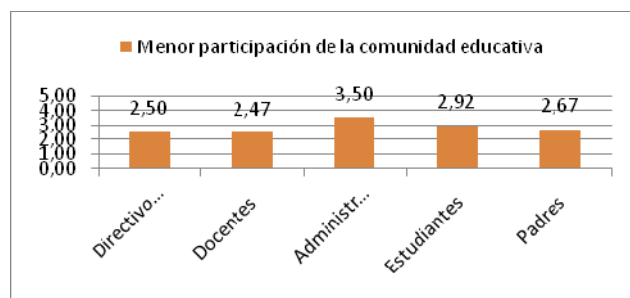


Gráfico 06 Participación comunidad
Fuente: Encuesta campo dirección.

Fortalecimiento del poder de los rectores

Cuando preguntamos si los procesos de fusión incrementaron el poder de los rectores se aprecia una tendencia al acuerdo entre los entrevistados. No obstante, los docentes no comparten esta percepción. Quizás ello se relacione con la dispersión de actividades de los rectores, el sobre esfuerzo actual que ellos hacen y las nuevas relaciones de poder entre docentes y el resto de la comunidad, aspecto que examinaremos más adelante.

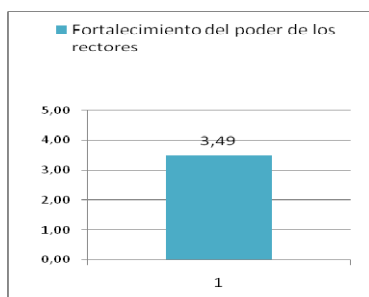


Gráfico 07 Fortalecimiento poder rectores
Fuente: Encuesta campo dirección.

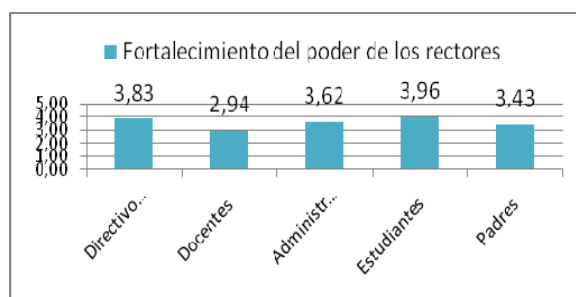


Gráfico 08 Fortalecimiento poder rectores
Fuente: Encuesta campo dirección.

Adopción de una actitud gerencial (Rectores)

De igual forma, se tiende a percibir que los rectores han adoptado una actitud gerencial (3.89). Las funciones que han asumido y la complejización de las nuevas instituciones que dirigen han llevado a que los rectores asuman más tareas administrativas, manejen el personal de la institución, estén más tiempo fuera, deleguen actividades en sus coordinadores y otros colaboradores. Los padres de familia son quienes perciben con un alto grado de acuerdo (4.50) esta nueva actitud en los rectores, en tanto que los docentes y los directivos mismos manifiestan un grado de acuerdo más bajo. Los estudios de caso permitirán

analizar cómo los contenidos de lo que se denomina actitud gerencial no son homogéneos, y que existen diversas interpretaciones al respecto.

Con relación a nuevas funciones delegadas por ley, la encuesta muestra una tendencia a considerar que los rectores están volcados a asuntos de carácter administrativo tanto internos como externos, la consecución de recursos y la gestión de proyectos. En esta línea, los rectores están más orientados a atender asuntos externos a la institución en tanto que los coordinadores y docentes a los asuntos internos.

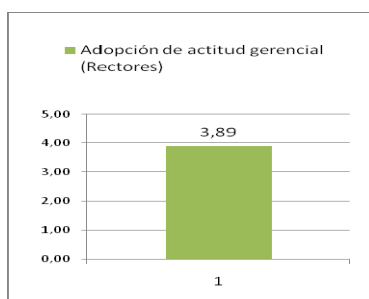


Gráfico 09 Actitud gerencial
Fuente: Encuesta campo dirección.

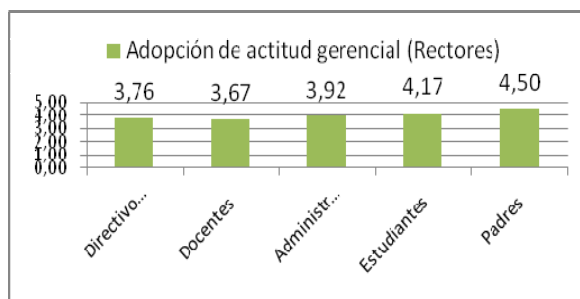


Gráfico 10 Actitud gerencial
Fuente: Encuesta campo dirección.

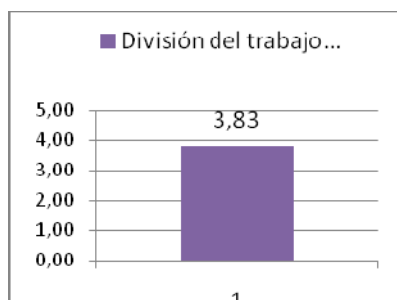


Gráfico 11 Actividades rector-coordinador
Fuente: Encuesta campo dirección.

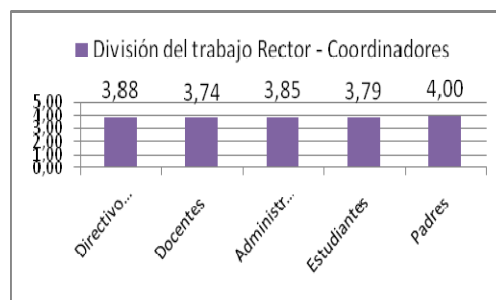


Gráfico 12 Actividades rector-coordinador
Fuente: Encuesta campo dirección.

En síntesis, en el campo del rector existe la percepción que se ha fortalecido el derecho a la educación, se han democratizado las relaciones escolares, aunque estas prácticas son complejas y aún inmaduras y los rectores han adoptado una actitud gerencial.

Relaciones de los rectores con las regulaciones

Regulaciones como la evaluación institucional, la evaluación externa y el plan de mejoramiento determinan las funciones de los rectores desde el 2002. En la política educativa actual se espera que los colegios y que el rector como líder

respondan por los resultados académicos de los estudiantes medidos mediante pruebas nacionales, indicador que ha pasado a ser una medida de desempeño del rector. Éste énfasis por los resultados en logro educativo de los estudiantes se acompaña con un énfasis por la retención de los estudiantes, y con estos dos aspectos se establece una tendencia que orienta al rector hacia la rendición de cuentas. Hay acuerdo de los encuestados en que con los resultados de la evaluación institucional (4.04), las evaluaciones Saber e ICFES (3.98) los rectores han tomado decisiones para promover el mejoramiento escolar.

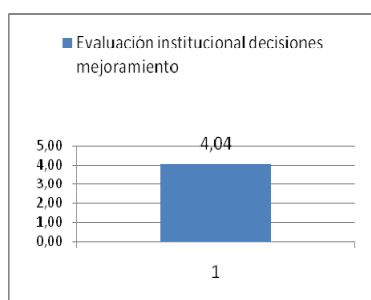


Gráfico 13 Evaluación institucional
Fuente: Encuesta campo dirección.

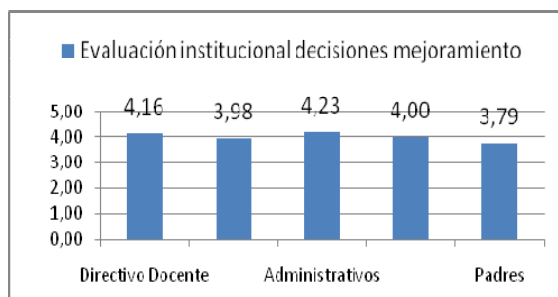


Gráfico 14 Evaluación institucional
Fuente: Encuesta campo dirección.

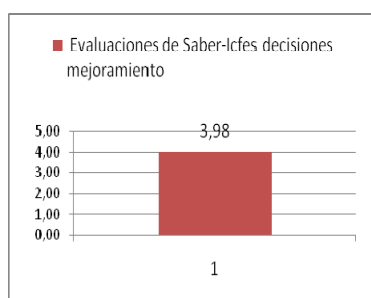


Gráfico 15 Evaluaciones saber -ICFES
Fuente: Encuesta campo dirección.

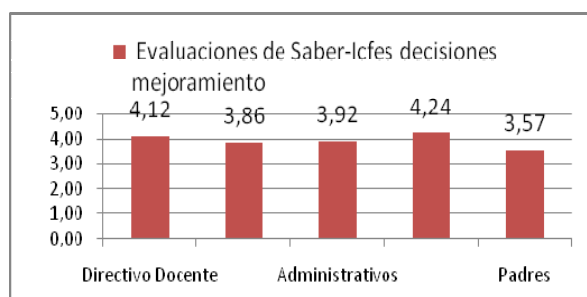


Gráfico 16 Evaluaciones saber -ICFES
Fuente: Encuesta campo dirección.

De igual manera, se señala que la formulación de planes de mejoramiento (3.86) ha contribuido a la priorización de las labores del rector y que los rectores han tomado decisiones para aplicar las competencias y estándares (3.66) que se promueven desde el Ministerio de Educación.

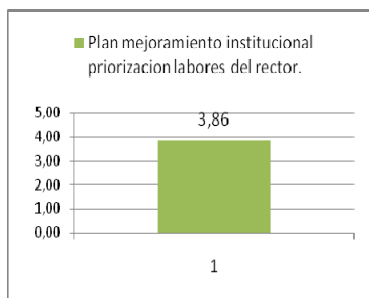


Gráfico 17 Plan de mejoramiento
Fuente: Encuesta campo dirección.

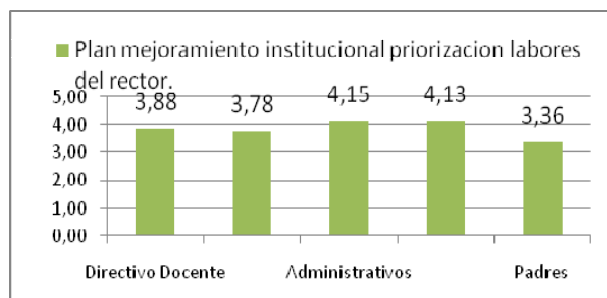


Gráfico 18 Plan de mejoramiento
Fuente: Encuesta campo dirección.

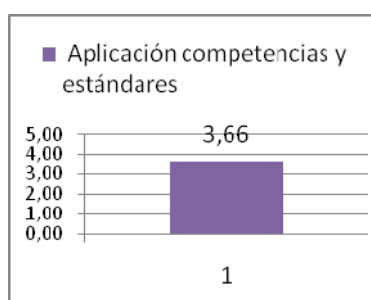


Gráfico 19 Aplicación competencias
Fuente: Encuesta campo dirección.



Gráfico 20 Aplicación de competencias
Fuente: Encuesta campo dirección.

Dada la fuerza que dentro de la política educativa de la actual administración tienen las evaluaciones y los planes de mejoramiento, y considerando también la crítica de analistas e investigadores (Estrada, 2002 y Rodríguez, 2003) que con las regulaciones introducidas con la Ley 715/2002 se había producido un debilitamiento del PEI, que parecía haber sido reemplazado por los planes de mejoramiento, en esta encuesta se indagó si percibían que el PEI ha sido reemplazado por el plan de mejoramiento, encontrándose una percepción poco definida frente a este enunciado (2.84) (Ver cuadro 3).

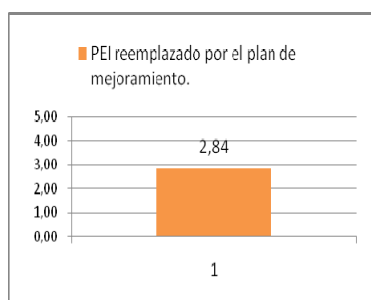


Gráfico 20 Aplicación competencias
Fuente: Encuesta campo dirección.

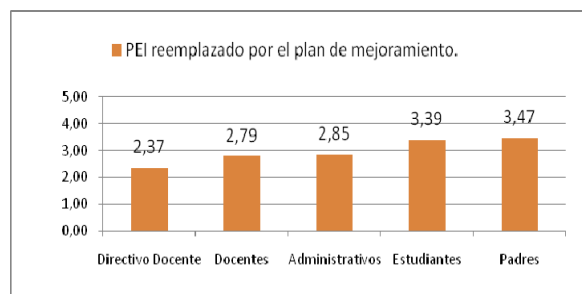


Gráfico 21 Aplicación de competencias
Fuente: Encuesta campo dirección.

En conclusión, las personas encuestadas muestran su acuerdo en que las regulaciones externas (estándares - evaluación - plan de mejoramiento) configuran el campo del rector. Veremos luego en los estudios de caso cómo la rendición de cuentas parece limitar la autonomía escolar y el margen de acción de los rectores, así como generar contradicciones entre la cobertura, la permanencia y el mayor logro escolar. Los casos, permitirán profundizar los efectos de las medidas ligadas a la rendición de cuentas sobre el campo del rector.

Cambios en las interacciones del rector con miembros de la comunidad educativa

Uno de los aspectos que parece tener un cambio drástico en el campo de la rectoría es el de las interacciones de los rectores con los docentes. El enunciado de esta categoría que alcanza un mayor grado de acuerdo entre los encuestados es que los rectores han fortalecido su función disciplinaria y sus niveles de exigencia con los maestros (4.25). Esto se relaciona con la percepción de que hay más diferencia que antes entre el rector y los maestros (3.81). Estas tendencias al acuerdo son compartidas por todos los encuestados, aunque el grado de acuerdo de los maestros es ligeramente más bajo. Respecto a la percepción de si los rectores han tenido que enfrentar más conflictos con los docentes, las respuestas no son concluyentes. Mientras los directivos (3.64) y los padres de familia (3.64) señalan su acuerdo con esta afirmación, los estudiantes muestran su desacuerdo (2.48), y los docentes y administrativos, no muestran una tendencia al respecto.

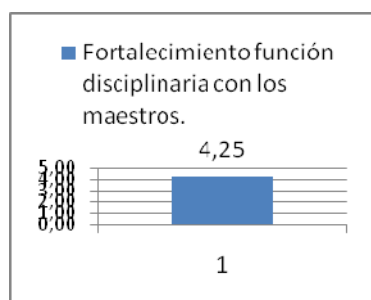


Gráfico 22 Aplicación competencias
Fuente: Encuesta campo dirección.

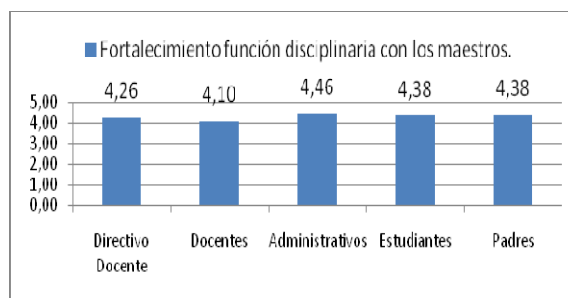


Gráfico 23 Aplicación de competencias
Fuente: Encuesta campo dirección.

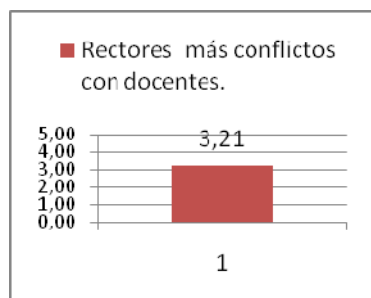


Gráfico 24 Conflictos rectores –docentes
Fuente: Encuesta campo dirección

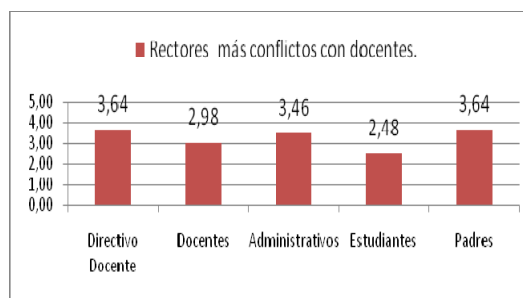


Gráfico 25 Conflictos rectores-docentes
Fuente: Encuesta Campo dirección

Estos resultados sugieren que las nuevas tareas delegadas a los rectores como el control de la jornada laboral, la asignación de cargas académicas a los docentes, el seguimiento a las actividades docentes, la iniciación de procesos disciplinarios y la evaluación del desempeño, están contribuyendo a configurar el campo del rector, hacia el disciplinamiento de los maestros.

Otro de los aspectos explorados fueron los cambios en la interacción entre rectores con padres de familia y estudiantes. Hay acuerdo (3.78) de los encuestados en que los rectores han intensificado la resolución de conflictos con los estudiantes y sus familias a partir de las reformas de los noventa. Quienes reflejan, un mayor grado de acuerdo al respecto son justamente los padres de familia y los estudiantes, quienes seguramente han sido los que han vivido de manera directa o indirecta dichos conflictos. En los casos examinaremos si el hecho de que se haya fortalecido el derecho a la educación de niños y jóvenes ha llevado a los rectores a enfrentar más situaciones conflictivas dentro de las instituciones para garantizar la permanencia de los estudiantes.

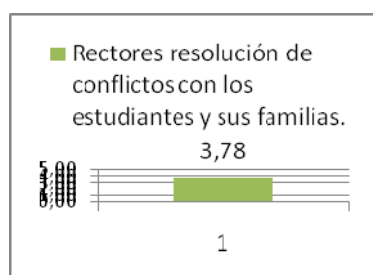


Gráfico 26 Conflictos rectores –docentes
Fuente: Encuesta campo dirección

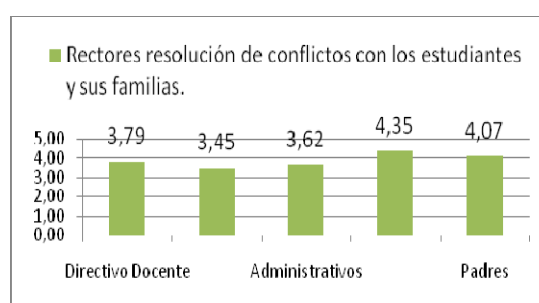


Gráfico 27 Conflictos rectores-docentes
Fuente: Encuesta Campo dirección

Tiempo de dedicación de los rectores a actividades directivas

En el ejercicio de priorización de los aspectos a los que dedican más tiempo los rectores, se señala que son tanto los asuntos administrativos internos como los externos, los cuales incluyen la gestión de proyectos y la obtención de recursos. En segundo lugar aparecen los asuntos pedagógicos y por último los asuntos de proyección a la comunidad.

Tiempo de dedicación de los rectores a actividades	Promedio
Asuntos administrativos internos de la institución:	2.88
asuntos administrativos externos, gestión convenios y obtención recursos	2.86
Asuntos pedagógicos	2.54
Asuntos comunitarios	1.79

Tabla 2. Tiempo de dedicación a actividades directivas

Fuente: Encuesta campo dirección.

Percepciones de las pérdidas y ganancias de los miembros de la comunidad educativa con las políticas educativas

Las percepciones de los diversos miembros de la comunidad educativa, que ayudan a entender cómo se configura el campo del rector, muestran que a juicio de los diferentes estamentos de la comunidad educativa, hay una tendencia a considerar que los estudiantes son los que más han ganado con las políticas educativas (3.87), seguidos por los padres de familia (3.71) y los rectores (3.58). En tanto que, para el caso de maestros, no se aprecia una tendencia definida (3.04) frente a pérdidas o ganancias. Se percibe que el sindicato como gremio (2.48) ha perdido. Si bien es importante que se perciba que los estudiantes y padres de familia han ganado con las reformas, y que como se señaló atrás, se ha fortalecido el derecho a la educación de niños y jóvenes, es preocupante que no se tenga la misma percepción en el caso de los docentes, pues el trabajo pedagógico encaminado a garantizar altos niveles de aprendizaje y de retención de los estudiantes pasa por los maestros. La revisión de la literatura muestra que los nuevos desafíos a los que se enfrentan las sociedades y sus economías sitúan al currículo en el núcleo del debate y a los maestros como actores clave del proceso educativo (Vaillant, 2006).

Contar con maestros y con un sindicato que tienen la sensación de pérdida con las políticas educativas ofrece un escenario más complejo aún para cumplir con sus labores. Cuando a la institución educativa y al rector se les ha asignado la responsabilidad por los resultados académicos y la retención de los estudiantes, así como funciones en el manejo de personal, principalmente de los

maestros, este aspecto contribuye a configurar de manera compleja el campo del rector, como veremos luego en los estudios de caso.

	Total	Directivo Docente	Docentes	Administrativos	Estudiantes	Padres
17. Los estudiantes han ganado con las reformas educativas recientes, introducidas después de la década de los 90`.	3,87	3,93	3,71	4,15	4,00	3,73
21. Los padres de familia han ganado con las reformas educativas recientes, introducidas después de la década de los 90`.	3,71	3,95	3,38	3,23	4,08	3,93
18. Los rectores han ganado con las reformas educativas recientes, introducidas después de la década de los 90`.	3,58	3,45	3,49	3,69	3,88	3,64
19. Los maestros han ganado con las reformas educativas recientes, introducidas después de la década de los 90`.	3,04	2,85	2,79	3,08	3,76	3,14
20. El sindicato ha ganado con las reformas educativas recientes, introducidas después de la década de los 90`.	2,48	1,95	2,49	2,46	3,54	2,21

Tabla 3. Pérdidas y ganancias con las reformas
Fuente: Encuesta campo dirección.

Satisfacción de los miembros de la comunidad educativa

En general los miembros de la comunidad educativa encuestados manifiestan un alto grado de satisfacción con su rol. En una escala de 1 a 5 los más satisfechos son los miembros del consejo directivo, las secretarías y las orientadoras. Les siguen en su orden los coordinadores, los docentes, los estudiantes, los padres de familia y los rectores.

Llaman la atención los altos índices de satisfacción que parecen tener los diversos miembros de la comunidad educativa con las reformas educativas y al mismo tiempo la percepción que tienen sobre la satisfacción del rector. Estos datos contrastan con la sensación de agobio, desmotivación y malestar que parece vivirse entre los docentes, así como el estrés, la sobrecarga y saturación manifiesta por los rectores en la fase exploratoria. En los casos, se examinará en profundidad cuáles son los motivos de malestar como de satisfacción en el campo del rector.

Cuadro 6.***Satisfacción de los miembros de la comunidad educativa***

Satisfacción de los miembros de la comunidad educativa	Promedio
Rector	4,0
Rector visto por miembros de la comunidad	4,0
Estudiantes	4,1
Padres de familia	4,0
Docentes	4,2
Coordinadores	4,5
Orientadora	4,8
Miembros consejo directivo	4,8
Secretaria	4,8

Tabla 3. Satisfacción de los miembros de la comunidad educativa

Fuente: Encuesta campo dirección.

En conclusión, los hallazgos de la encuesta muestran un conjunto de tendencias que van en la misma dirección de aquellas que emergen tanto del estudio exploratorio como de los casos estudiados, como se verá a continuación. Los cambios que se reflejan a partir de los resultados tienen que ver con la complejización de la institución educativa y la orientación de los rectores hacia un campo más administrativo, una actitud gerencial y una fuerza que “lo hala hacia fuera”. Una segunda tendencia que se deriva de los resultados es una orientación hacia la “rendición de cuentas”, a través de regulaciones como las evaluaciones institucionales, las pruebas SABER e ICFES y el diseño de plan de mejoramiento a partir de los resultados de la evaluación. Una tercera tendencia está orientada al “disciplinamiento de los maestros”, que se refleja en el fortalecimiento de los niveles de exigencia de los rectores hacia los maestros y una mayor diferenciación entre rectores y docentes.

Los cambios que introducen las reformas generan varios efectos. De una parte, es interesante la percepción del fortalecimiento del derecho a la educación, hecho que ha llevado a los rectores a manejar otros códigos, como la aplicación de parámetros, (relación maestro-alumnos, coordinadores –alumnos, administrativos – alumnos). Con relación a nuevas funciones delegadas por ley los rectores parecen haber asumido una actitud gerencial, están volcados a asuntos de carácter administrativo tanto internos, y externos, la consecución de recursos y la gestión de proyectos, en tanto que los coordinadores y docentes a los asuntos internos.

El concepto de rendición de cuentas también genera cambios en el campo del rector. En efecto, las últimas disposiciones sobre evaluación externa a través de las pruebas ICFES y SABER, como la evaluación institucional y el diseño de un

plan de mejoramiento reconfiguran las decisiones de los rectores. Deben responder por la cobertura que ofrece la institución, buscar alumnos, cuidar la permanencia de los alumnos y alcanzar altos resultados de aprendizaje.

Otro efecto que se produce es el cambio en las relaciones del rector con diversos estamentos y formas de organización: los docentes, los padres de familia, los estudiantes y el Gobierno Escolar. En las relaciones de los rectores y los maestros han fortalecido su función disciplinaria y los niveles de exigencia con los maestros y con las reformas educativas desde 1990 y hay una mayor diferencia que antes en los roles del rector y de los maestros. En segundo lugar se destacan también cambios en la relación entre el rector y los padres de familia: se percibe que se fortaleció el derecho a la educación, que los estudiantes han ganado con las reformas recientes y que los rectores han intensificado su labor de resolución de conflictos con los estudiantes y sus familias.

3.4 LOS CASOS

IE A: Cartagena - orientación micropolítica

La institución y el rector: Somos los esclavos modernos

Con referencia a que Cartagena fue el centro colonial de llegada de los cautivos africanos, para describir su cargo el rector afirma: “somos los esclavos modernos”. El sentimiento de agobio que expresa, no debe hacer perder de vista los resultados de su trabajo, tanto en el campo pedagógico como en el administrativo, así como en la labor de coordinación interinstitucional que realiza.

Sin embargo, alude a lo que él piensa que sucede con los rectores de la ciudad, enfrentados al manejo de instituciones de gran tamaño y de tres jornadas, complejas por los procesos de fusión y racionalización; enfrentando el conflictivo cambio cultural acelerado de la población popular cartagenera por la pobreza, la exclusión y el desplazamiento; con una recarga de funciones administrativas; con procesos de democratización aún incipientes, y “arrastrados” a una función gerencial junto con el debilitamiento del trabajo pedagógico.

Tradicionalmente, la Institución Educativa A (IE – A) ha sido uno de los colegios más grandes de la ciudad de Cartagena (dos sedes con una población total de 4.300 estudiantes y tres jornadas). Sus otrora amplios terrenos fueron reducidos para construir escenarios deportivos para los Juegos Centroamericanos y del Caribe y hoy, diferentes estamentos consideran que el colegio no tiene espacios suficientes ni seguros⁴⁰. Con la fusión la IE - A integró dos nuevas

⁴⁰ El muro de encerramiento derribado con ocasión de las obras y fue necesaria una acción popular para asegurar la protección del derecho a la seguridad de los estudiantes, toda vez que en la IE se

instituciones antes orientadas por religiosas. A la IE llegan hijos de campesinos desplazados por el conflicto armado, sin sustento y sin la certificación expedida por la red de desplazados (la cual les permite acceder a las escasas ayudas estatales para las víctimas de conflicto). Su condición de desplazamiento genera gran fluctuación de la población escolar y para el rector, docentes, padres y estudiantes repercute en el proceso educativo con problemas de indisciplina, desadaptación y bajo rendimiento escolar. Para contrarrestar estos problemas desde la escolaridad se cuentan con una psicóloga, dos trabajadoras sociales y una orientadora, que juzgan insuficientes.

Para enfrentar esta compleja situación el rector cuenta con amplia experiencia pedagógica, directiva y gremial. Licenciado en ciencias biológicas y química, tiene una especialización en la gestión de centros educativos. Lleva 18 años de experiencia como rector y 8 años en la institución. Fue presidente, fiscal y vocal de la Asociación de Directivos de Bolívar y Cartagena y es miembro fundador de la Asociación de Rectores del Distrito de Cartagena.

En la IE - A se encarga de la administración de personal, los bienes y servicios y lo financiero. Se reúne con las autoridades educativas, con otras instituciones de la ciudad, con los órganos del gobierno escolar y con la Asociación de Padres. Reporta también que dadas las limitaciones económicas, gestiona la consecución de recursos para la institución y presentar proyectos ante OGs y ONGS. Por su parte, coordinadores, docentes y estudiantes en la encuesta consideran que el rector se orienta más hacia asuntos administrativos de la institución (3.71), que hacia asuntos pedagógicos (2.71), o comunitarios (2.0), y aún menos hacia la administración externa y la gestión de recursos (1.57).

En la encuesta los estudiantes y padres consideran que el rector les ha brindado mayores espacios de participación, y muestra altos grados de satisfacción de los miembros de la comunidad educativa con el rol del rector (4.57), y la percepción de que el rector está satisfecho con su rol (4.28).

En la IE - A la configuración del campo del rector se da entre procesos de democratización que entran en tensión con las funciones delegadas a los rectores, por lo que hemos llamado disciplinamiento de los maestros. Como veremos, hay una orientación del rector hacia una dinámica micropolítica, en donde sobresalen la negociación y la conciliación, por lo que no es evidente la confrontación entre el rector y los miembros de la comunidad educativa.

ven a expuestos a que delincuentes ingresen por la parte trasera del plantel y cometan sus fechorías al interior de éste. El Universal; Febrero 13, 2006.

Antes, naturalmente que había menos democracia

A mediados de los noventa, una regulación macropolítica importante en el campo de la rectoría fue la democratización de las decisiones escolares con la creación de los diversos órganos del gobierno escolar. Todos los entrevistados coincidieron en que uno de los cambios más visibles es una cierta pérdida del poder centralizado del rector (en asuntos administrativos, ya que en asuntos pedagógicos había una fuerte centralización del Ministerio de Educación) y la aparición de nuevos actores como los estudiantes, los docentes y los padres de familia. La encuesta muestra un alto grado de acuerdo en que se han democratizado las relaciones en las IE con el gobierno escolar. Sin embargo, no se observa una tendencia clara de acuerdo o desacuerdo. Es (2.78)⁴¹ de si hay menor participación después de la expedición de la Ley 715.

“Antes de la 115 el rector tenía mayor autonomía a pesar que el Ministerio daba lineamientos para lo académico, lo curricular. En lo administrativo tenía más funcionalidad, era más autónomo, naturalmente que había menos democracia. A partir de la Ley 115, cambia el rol del rector con las instancias de los gobiernos escolares, el personero, el Consejo Directivo, el Consejo Académico.” (rector)

“Se democratizó más el manejo de la institución, porque conlleva a un mayor compromiso de la comunidad educativa, ya no es la palabra del rector, sino el concepto de la mayoría de los estamentos de la comunidad educativa.” (Docente).

“Ahora, los alumnos están más interesados en intervenir en los asuntos institucionales, porque ven que les están cumpliendo aquellas necesidades que ellos exigen.” (estudiante)

Según los entrevistados, una relación amigable entre el rector y los docentes y más igualdad entre los docentes y los estudiantes, hay conciencia de que se tienen los mismos deberes y los mismos derechos. Según los encuestados, las relaciones más horizontales han llevado a un mayor compromiso de la comunidad educativa y una mejor respuesta a las necesidades de los estudiantes. La encuesta refleja un ligero acuerdo en la apreciación de que luego de la expedición de la Ley 715 el rector ha enfrentado mayores conflictos con los maestros (3.11) y con los estudiantes y los padres de familia (3.22).)

⁴¹ Recordemos que en los resultados de la encuesta, hemos considerado que en una escala de 1 a 5 los puntajes superiores a 3.5 se consideran acuerdo, los superiores a 4.25 se consideran alto acuerdo, los puntajes entre 2.5 y 3.5 no muestran una tendencia definida, es decir son ambiguos y los inferiores a 2.5 muestran desacuerdo.

En la IE - A la democratización se expresa en múltiples ámbitos de la vida escolar y cubre a directivos, docentes estudiantes.

“El rector era la única autoridad... antes nos volábamos, entrábamos por la portería para que no nos vieran los celadores. Ahora hay más relación amigable entre el rector y los docentes porque ya el rector no está en el pedestal de arriba... Tenemos los mismos derechos y deberes, antes yo tenía el deber de exigirle y calificarle al estudiante y el derecho de que me respetara porque yo soy el profesor, ahora no tanto, hay más unión, más camaradería.” (Coordinador)

No obstante el cambio, existe la percepción de que éstas prácticas son limitadas. El personal docente y directivo se refieren a una democracia formal. En contraste, estudiantes y padres de familia afirman la ampliación de los canales de participación y no cuestionan las prácticas de democratización.

“Se le ha dado cabida a la participación. Aquí hay cosas que cambiar, porque las cosas no se dan de un día para otro... estamos como en un proceso de adaptación.” (Madre de Familia Consejo Directivo).

Desde la coordinación y los profesores, las limitaciones en la participación se relacionan con las diferentes visiones e intereses de los miembros del Consejo, la preeminencia de la línea de autoridad del rector, el poco involucramiento de los docentes en las decisiones de la institución y la baja participación de los padres en los procesos escolares.

Para el rector, las limitaciones se relacionan con la falta de responsabilidad de los estamentos del Consejo Directivo que se expresa en criterios inadecuados para su elección.

“En los Consejos Directivos, el personero de los estudiantes sería una figura importantísima por sus funciones, pero no las cumplen, porque los estudiantes tampoco eligen al estudiante más claro, la mayoría de las veces eligen al más ‘guache’...y al menos responsable, como por decorar.” (rector)

“El profesorado tiende a escoger el que más friega y no al más responsable, no al más consecuente si no al que más friega pensando en decir: - ahora sí se le acabo el poder al rector, porque lo vamos a tener controlado.” (rector)

La argumentación anterior revela una fuente de conflictos en la institución relacionada con el alcance del poder del rector y del Consejo Directivo. Para el rector, ante las decisiones colectivas y los conflictos, los miembros del Consejo con frecuencia eluden responsabilidades, dado que la norma no los obliga a

responder. Como consecuencia, arguye que él vela por las decisiones que se toman. Para los docentes sindicalizados y otros estamentos:

“El rector es quien manda y el rector es el que tiene el poder. No da toda la cobertura a la comunidad educativa para que participe... La palabra de rector es la única y no se escucha la de los demás, aunque hay excepciones.” (docente del sindicato)

“Los cambios no son muy notorios a pesar de figuras como el Consejo Directivo y Académico. A veces es como una pantomima el Consejo, porque el rector sigue teniendo la iniciativa y manteniendo la línea de autoridad. Los procesos de participación siguen siendo más formales y además los que debemos involucrarnos no lo hacemos.” (Orientadora)

También se evidencia la aparición de nuevos actores, como los padres de familia, mediando en decisiones antes en manos del rector y los docentes.

“Por ejemplo, niños indisciplinados que no se les da prematricula, pero esos niños deben llevar un debido proceso... como madre de familia yo no puedo dar mi voto para que un niño sea lanzado a la calle.” (madre del Consejo Directivo)

No obstante, la participación de los padres no deja de tener restricciones

A pesar de la figura de consejo de padres, asociación y su representante ante el consejo directivo y en las comisiones de evaluación, entran (los padres), pero nos les ve uno esa dinámica de querer hacer, son convidados pero no están liderando actividades escolares como padres.” (Rector)

Emergen pues nuevas lógicas alrededor de la justicia escolar que involucran al rector, algunas relacionadas con el derecho a la educación y la práctica del debido proceso, que implican a los estudiantes y sus padres, que consultan y ejercen el cabildeo para incidir en las decisiones. Los docentes, quienes enfrentan directamente los conflictos con los estudiantes, ahora deben asumir un proceso que anteriormente se resolvía entre los directivos, particularmente entre el rector, los docentes y los alumnos. En este nuevo juego de interacciones el rector no decide solo, y como se reporta en este caso, entra a mediar, a menudo con altos costos emocionales.

“El muchacho intentó agredir pero no hubo lesiones, entonces no lo podemos sancionar, y si pretendemos sancionarlo hay que darle otra oportunidad... vienen a decir mentiras los estudiantes... uno es el malo ante las dificultades, pero lo bueno no es del rector.” (rector)

En conclusión, en la IE hay cambios en la percepción de la disminución del poder ejercido por el rector concomitante a una mayor participación de diversos

miembros de la comunidad educativa y a la inclusión de los padres de familia y los estudiantes en las instancias de participación. No obstante, esta tendencia choca con visiones que aspiran a mayores niveles de participación, que desde la perspectiva del rector no son posibles por el estado actual del proceso y por las regulaciones actuales, lo que ocasiona a la postre una contradicción fundamental en la toma de decisiones propias del campo de la rectoría.

“Aunque sigue diciéndose que el rector lidera y dinamiza, queda sujeto a las decisiones tomadas en esas instancias llamadas democráticas, pero que en el sentido estricto de la palabra no son porque ante los conflictos ellos eluden responsabilidades porque la norma no los obliga a responder. Al rector le toca velar por todo eso y es el que se gana los conflictos, el rector es el malo y los demás no. - Allá el rector, nosotros aprobamos pero él sabrá.” (rector)

Esta contradicción se desprende de la ambigüedad presente en las regulaciones nacionales. De una parte se propugna por la autonomía escolar y la toma colectiva de las decisiones (ley 115), y por otra, se institucionaliza la centralización de las decisiones en manos de la rectoría (Ley 715).

Saber hacer de un limón una limonada: el hecho es ganarse a la gente

Otro cambio en la dinámica escolar de la IE - A se relaciona con el manejo de personal encomendado a los rectores en relación a la evaluación y el manejo de la jornada laboral. Esto ha llevado a configurar procesos de disciplinamiento de los maestros.

Las relaciones con los docentes se hacen complejas dado el gran número de docentes que confluyen dentro de las instituciones, los nuevos docentes en virtud de los procesos de fusión, las culturas escolares y los efectos de regulaciones como el cambio en la jornada escolar. De hecho, existe un alto grado de acuerdo (4.27) en los encuestados que con las reformas implementadas a partir de la ley 715 los rectores han fortalecido su función disciplinaria y sus niveles de exigencia con los maestros.

“ayer entre al colegio a las 6:10, a las 6:20 baje me encontré un estudiante,(...)me metí al comedor y estaban agarrados dos niños, seguí luego a los salones de primaria, me encuentro un muchacho reemplazando la profesora, supuestamente ella tenía al marido en postoperatorio, `ella, ya me pidió el favor` ..desde cuando ? aparentemente recogiendo nada pero fui recogiendo todo (...) llego a un aula y veo una niña con una faldita cortítica, la niña es nueva en la institución, (...) y una forma tan llamativa era modelito una cadenita incluso de oro que en cualquier momento causa peligro y ¡no profe! es que mañana cumplo años y (...) voy saliendo, el señor que vende tintos por aquí estaba repartiendo un tinto dentro del aula y todo eso en fracción de 10-15 minutos” (rector)

Los entrevistados reconocen que los asuntos más difíciles de manejar para un rector son la administración y la relación con su personal. De igual manera, en la encuesta hay acuerdo (4.04) en una mayor diferencia que antes en los roles del rector y los maestros.

Dado que en Cartagena la SED creó el cargo de de profesional universitario encargado del mantenimiento, contabilidad y pagaduría, atención a problemas piscosociales y la administración del personal administrativo, el rector maneja el personal docente con el apoyo de las coordinadoras. El rector, se ve impelido a ejercer estas nuevas funciones delegadas, tanto por las regulaciones nacionales, como por las disposiciones locales y por la ausencia de procesos de supervisión externa sobre el personal docente.

“El rector se vale de los coordinadores, los coordinadores del estudiantado, cuando el profesor falta los estudiantes llevan el control. Antes estaban los supervisores, ahora hay más control por parte del rector.” (Coordinadora)

“Ahora el rector está más pendiente del funcionamiento del colegio, tiene más control sobre el profesorado y hay supervisión y seguimiento.” (Docentes)

En el ejercicio de estas funciones que tradicionalmente han creado conflicto con los docentes, los profesores destacan diversos aspectos interpersonales.

“que el rector sea un buen líder... que tenga paciencia... que sepa llegar a la gente... que tenga calidad humana... que valore a las personas que están a su alrededor...depende del rector, antes había más por obligación por cumplimiento, ahora hay más por convicción, el rector se ha dado a la idea de tener más contacto ahora.” (profesores)

Pese a las buenas relaciones, un asunto conflictivo frecuente en las relaciones con los docentes es la ampliación o modificación de la jornada laboral (Decreto 1850 / 2002), el cual estipuló que los docentes deben dictar 22 horas semanales de 60 minutos o su equivalente en periodos escolares menores o mayores.

“La discusión está en que los 60 minutos están diseñados para la jornada única y para las IE que trabajan en tres jornadas el tiempo es limitado para cumplir este parámetro. De hecho, el colegio trabaja hasta las 10:15 p.m. pero aún así en la noche solo se da la mitad del tiempo de las otras jornadas.” (rector)

Al momento de realizar las entrevistas, el rector propuso al Consejo Directivo reorganizar la jornada escolar y este aprobó un nuevo horario en las jornadas: mañana: 6:30 am - 12:30; tarde: 12:30 - 6:30 pm. y no 7:00 pm, dado que el sector es peligroso, a los estudiantes los estaban atracando y la jornada nocturna tiene

poco tiempo de aprendizaje. Sin embargo, la jornada de la tarde no aceptó y la decisión tuvo que reversarse, en parte porque los maestros de la tarde no podían llegar a tiempo (por otros compromisos laborales).

Los problemas persisten. Para los docentes el recreo es un espacio formativo y se debe contabilizar dentro del tiempo laboral. Para la SED y el Ministerio se debe dictar 22 horas efectivas de clase, de 60 minutos. Para el rector, sin la participación de los docentes en la hora del recreo, los alumnos se demoran en llegar a las aulas, en detrimento de los procesos formativos y de la jornada escolar.

“... los directivos que estamos atentos a esto somos mal vistos porque estamos exigiendo demasiado; pero como la mañana termina a las 12 y 30 y entra la tarde no queda espacio para hacerle el aseo a instituciones... (Rector)

La presión que tienen los rectores para hacer cumplir unos tiempos de aprendizaje que no se corresponden con el tener que trabajar en tres jornadas, repercute sobre su relación con los maestros y les demanda diversas medidas para optimizar los tiempos de trabajo: reforzar las formas de supervisión, marcar el reloj, registrarse a la entrada y fomentar el diálogo con los maestros. En este caso, el rector ha asumido una actitud de diálogo y concertación con los maestros.

”Yo lo que hago es persuadir a los compañeros, hacerles ver no solo la normatividad sino el compromiso que tenemos como personas, como educadores ante la sociedad y ante el pueblo que pone en nuestras manos a sus hijos. El otro hecho es no estar peleando, porque la idea es saber ganar a la gente, saber hacer de un limón una limonada. Quien se apegas a la norma al pie de la letra sufre mucho, quien no la interpreta sino que intenta aplicarla choca con todo el mundo, porque la autoridad no se impone, se administra.” (rector)

De la gerencia escolar y el debilitamiento pedagógico

En el trabajo de los rectores de la ciudad y de la IE, se observa una intensa labor de coordinación interinstitucional y de búsqueda de apoyo para los diferentes proyectos educativos. El tamaño de las instituciones y la dificultad que tienen otros sectores para el ingreso a las comunidades, ha favorecido que diversos proyectos se canalicen a través del sector educativo y demanden importantes esfuerzos a los rectores. En este contexto, la idea de gerenciar recursos y de gerenciar la institución ha venido cobrando fuerza, a la vez que los rectores consideran que tan importante como la gerencia es poder atender los procesos de aula de la institución.

“Estamos obligados a estar mas tiempo como por fuera... el rector que mejor anda por fuera obtiene mejores resultados y es allí donde gerenciar es buscar

pero solicitamos entonces que nos apoyen con un buen equipo de coordinadores...pedimos que haya entonces un rector administrativo o un administrador de personal y nosotros nos dedicamos un proceso más pedagógico!" (rector)

"El rector en los colegios privados maneja un presupuesto que le permite estabilidad en sus proyectos, y tomar el liderazgo pedagógico... en los colegios públicos (por la recarga de funciones) el rector delega esa función pedagógica a los coordinadores y estos a los jefes de área... como gestor de unos lineamientos él tiene la capacidad para liderarlos, pero debido a las gestiones en tiene que buscar para lograr apoyos, no puede estar aquí." (Profesor)

"A pesar de que el rector es líder sindical... con tantas funciones que les dan a ellos le es imposible mostrar su liderazgo" (Sindicato)

No obstante, el estilo participativo del rector conlleva a que se considere que la delegación pedagógica abre oportunidades de liderazgo a coordinadores y docentes y a que se fortalezca el liderazgo múltiple.

Más allá de la valoración positiva de los maestros sobre la rectoría de la IE, para la mayoría de los entrevistados la configuración del campo del rector está determinada por una cadena argumental definida: perciben que el bajo nivel de recursos financieros para las instituciones educativas en el futuro puede conducir a la privatización de la educación, a concebir a las instituciones educativas como empresas y a promover una actitud gerencial en los rectores.

La idea de las escuelas como empresas y de los rectores como gerentes genera una reacción crítica por parte de los educadores, que subrayan las diferencias que perciben entre la producción de objetos y la producción de sujetos.

"Cuando se da por hecho que una IE es una empresa, donde el rector no es rector sino es el gerente y donde uno es casi el obrero de la empresa, eso muchas veces da para un trato menos humano... Nosotros en la escuela tenemos que servir de espejos para los alumnos, los estudiantes entre más pequeños más se copian y nadie da de lo que no tiene, y tu educas con el ejemplo." (profesora)

"Un objetivo empresarial se puede manipular, modelar al querer del diseño que hemos plasmado, aplicando toda la tecnología que se tenga. Nosotros tenemos un producto que tiene otras características diferentes a sacar un pan, lo que tenemos son personas y los seres humanos no los podemos estandarizar, meterlos en un molde." (Profesor)

En esa perspectiva se da buena parte de la reflexión sobre la actitud gerencial que perciben en los rectores. Los resultados de la encuesta muestran un

alto grado de acuerdo (4.11) en que los rectores han adoptado una actitud gerencial a partir de las reformas. En la IE - A, el rector señala cómo los modelos empresariales y de gestión han permeado el mundo educativo y ellos ahora tienen que gerenciar y gestionar para lograr los resultados esperados, y que se requiere el apoyo de la administración nacional y local, así como de los entes nominadores. Frente a las carencias locativas y presupuestales de las instituciones, plantea de manera crítica el rector que si se concentra sólo en el aula y se desvincula de la parte presupuestal tampoco logra los objetivos.

Los maestros entrevistados tienen objeciones a la concepción del rector como gerente. Se subraya la preeminencia que debe tener la labor pedagógica en el trabajo del rector, las presiones actuales que arrastran al director fuera de la institución y en algunos, conceptualmente se asimila gerencia a burocratización.

“Si un gerente no conoce lo que va a gerenciar no puede ser un buen gerente, y con esta nueva figura de gerente, cualquiera puede serlo. Pero si un gerente no es pedagogo, ¿cómo puede venir a gerenciar la pedagogía de una institución?”. (Orientadora)

“El mismo sistema va a hacer que el rector llegue, firme, ordene, pida, y salga, eso es lo que están buscando, que el gerente sea únicamente administrativo.” (coordinadora)

“Al haber un gerente... habrá un poquito más de caos, saldremos peor preparados, tiraremos estudiantes a la calle peor preparados, porque al gerente lo que le importa es mandar (Coordinadora)

Desde el sindicato, la gerencia educativa se empieza a implementar para contribuir a la privatización de la educación. En contraposición, desde el área administrativa de la IE se argumenta a favor del rector como un gerente empresarial, evidenciando cómo esta concepción se ha abierto espacio en el mundo educativo con el ingreso de profesionales universitarios que en la ciudad han entrado a apoyar administrativamente la labor de los rectores.

“Antes el rector se encargaba solo de la parte académica, ahora gestiona y busca recursos, administra personal. O sea el rector es un gerente, esto es una pequeña empresa donde los clientes son los padres, los productos son los alumnos. ¿Por qué los clientes son los alumnos?, porque son los padres los que van a pagar, el producto que saca son los alumnos terminados.” (Profesional universitario).

En este nuevo escenario, los maestros perciben un debilitamiento pedagógico en las IE en comparación con lo que hacía el rector antes de la expedición de la Ley 715 y de las fusiones, y más allá antes de la Ley 115. Hay

una cierta nostalgia que enfatiza unas relaciones interpersonales más cercanas, del rector pero también de los maestros.

“Los rectores tenían más relación, el alumnado se reunía en el patio, el rector les hablaba y los estudiantes como que se esmeraban... los rectores se aprendían hasta los nombres de los estudiantes... hoy eso se perdió, todo el mundo va para su salón, si yo tengo clase a la primera hora ya no puedo ver a mis alumnos porque los otros me están esperando. (profesoras)

“Hasta el año 80 - 85 los rectores tenían esa credibilidad, inclusive el rector le decía al alcalde, al gobernador necesito.... teniendo ese poder como no se iban a dedicar a tratar con los estudiantes, no les pedían tantas cosas, no les exigían tanto con lo administrativo, lo que importaba era la parte académica, ahora no (coordinadora)

El rector comparte la preocupación de los profesores sobre las implicaciones de las demandas se debe atender hoy el campo de la rectoría, y reconoce que lo alejan del trabajo estrictamente pedagógico, pero también crea sus estrategias para orientar pedagógicamente la institución a su cargo. Concuera con que los rectores deberían dedicarse a lo pedagógico, pero se pregunta: “¿cómo se administra lo pedagógico, si se requieren los recursos para esta área funcione, y el rector es el encargado de que funcione lo pedagógico y lo administrativo.”

“Nos atribuyen muchas responsabilidades administrativas que hacen descuidar la parte académica... Pero en el momento en que no esté en la institución porque tengo que estar gestionando con todo el mundo, la rectoría está totalmente desligada de los que ocurre en los salones. Hay días en lo que ni siquiera puedo saludar a los profesores. Entonces tiene uno que ingeniárselas... bajar, observar, la evaluación, el plan, mirando y luego llamar.” (Rector)

Los maestros perciben que el rector no logra apropiarse, saber qué pasa con la población estudiantil, la situación de la comunidad educativa y las necesidades pedagógicas. Hay grandes expectativas sobre el saber pedagógico del rector que no se logran satisfacer y parecería que se está ejerciendo liderazgo pedagógico por delegación.

“Se esperaría de los rectores que se conviertan en líderes académicos, pedagógicos, sin descuidar otros elementos de la gestión, que programen bien, sepan cuáles son las necesidades de la institución, dedicando suficiente tiempo a lo que debe ser la labor central de la escuela: el trabajo pedagógico.” (profesor)

“Falta que el rector sea el líder de la academia... simplemente se convirtió en todero. Él piensa que es mejor dedicarse a buscar a ver que falta, y no

mirar lo que realmente se está haciendo con la población estudiantil...la situación de la comunidad educativa... las necesidades desde el punto de vista pedagógico... No hay un liderazgo por la carga que no le da tiempo de pensar y delega en los coordinadores.” (profesor)

“Los rectores poco le dedican a la academia por el desconocimiento de las teorías pedagógicas, de las teorías didácticas.” (profesor)

Los estudiantes tienen otra opinión. Al inicio de año 2007 se sorprendieron porque ya tenían horarios, y al día siguiente, clases, cuando lo usual era que estos arreglos duraran hasta dos semanas.

“Se están dando los cambios drásticamente, como en el cambio de horario que ha sido una buena idea, y también la disciplina. Se ha visto la interacción del rector con el plantel, con los estudiantes... la guía que tiene con nosotros” (estudiantes).

En síntesis, el contexto local y las carencias institucionales impelen al rector a una intensa coordinación interinstitucional, alrededor de la cual se construye un discurso de gerencia educativa orientado a la optimización de los precarios recursos existentes, que termina alejando al rector de un mayor acompañamiento pedagógico a su docentes y lo obliga a delegar estas funciones en otros directivos.

Por su parte, los maestros son particularmente críticos, relacionan las estrategias de optimización de recursos con políticas de privatización de educación y se resisten a la idea de la escuela como una institución a gerenciar, arguyendo que su naturaleza formativa la hace distinta a la de una empresa.

Como resultado, los esfuerzos de coordinación de la rectoría parecieran no ser suficientemente valorados por los maestros, y la ardua labor realizada por el rector a la postre termina distanciándolo de sus maestros.

La idea no es mandarlos a la calle, la idea es brindarles ayuda: rendición de cuentas

La autonomía escolar ha sido interpretada de diversas maneras. De una parte el discurso jurídico de las últimas reformas subraya la autonomía escolar y curricular y hace visible un proceso pedagógico (Ley 115: el PEI, el currículo...). De otra parte subraya la autonomía administrativa y hace visible un resultado educativo (Ley 715: cobertura, retención y logro escolar medido por pruebas, conforme a políticas internacionales que hacen parte de la llamada rendición de cuentas).

La rendición de cuentas, una práctica generalizada en todos los ámbitos gubernamentales, permea también el sector educativo, afectando el campo de la

rectoría escolar. Dentro de las nuevas funciones de los rectores se espera que respondan por los resultados académicos de la institución (mayores logros escolares y menores índices de deserción y repetición escolar en las políticas educativas).

En la encuesta hay acuerdo en que los rectores han tomado decisiones para aplicar las competencias y los estándares en los planes de estudio (3.55), y en que han tomado decisiones para promover el mejoramiento institucional (3.55) a partir de las evaluaciones Saber e ICFES (3.55), y de la evaluación institucional. De igual manera se señala que el plan de mejoramiento ha contribuido a priorizar las labores del rector. En esta institución si se considera que el proyecto educativo institucional ha sido reemplazado por el plan de mejoramiento (2.4).

Tradicionalmente la IE ha sido considerada como una de las mejores en la región y en la ciudad, pero en los últimos años, su nivel decreció. En el 2006 se recuperó y recibió una distinción de la SED por sus puntajes medios en las pruebas Icfes, lo cual es motivo de orgullo para sus estudiantes, quienes consideran que el colegio ha mejorado. No obstante, los educadores señalan que ello no significa mejor calidad en la educación, porque no sienten que haya un énfasis en una formación más integral.

Las argumentaciones subrayan una contradicción entre una autonomía que se considera incompleta y sin recursos y la búsqueda de óptimos resultados de aprendizaje y retención escolar que están a la base de las pruebas Icfes y Saber (en éstas últimas se espera que el 55% de los estudiantes obtengan niveles altos de aprendizaje). Para educadores y rector, sigue siendo un reto combinar los propósitos de acceso, retención escolar, buen rendimiento en las pruebas y en la evaluación escolar.

“El rendimiento académico, sigue siendo bajo a pesar de que 1, 2 o 3 personas, estudiantes hayan alcanzado un nivel alto en un área... es una motivación tener un reconocimiento como el que se tuvo ahora por las pruebas de Estado pero no es satisfactorio.” (Orientadora)

“Los estudiantes nocturnos tienen resultados desastrosos y bajan el resto... hay estudiantes que académicamente van supermal pero deben seguir por el decreto 230... muchos estudiantes son desplazados y cambian de plantel... los estudiantes terminan y aspiran ser moto taxistas, pero para ser mototaxista no se necesita ser bachiller...” (Rector).

Con la evaluación interna y de la retención, se subraya que un creciente número de estudiantes retan la práctica pedagógica de los maestros en términos comportamentales y de rendimiento escolar, apoyados en medidas que en los noventa ampliaron la democracia y la justicia escolar, como el Consejo Directivo, las normas de promoción automática y el debido proceso, pero que conjugadas

con el ingreso indiscriminado de estudiantes y una baja motivación hacia el estudio en los jóvenes, hacen que alcanzar altos logros y al mismo tiempo favorecer la retención escolar, sean responsabilidades difíciles de lograr para la institución y el rector como garante por los resultados escolares.

“si solo pierde el 5% del colegio (Decreto 230), el interés de los estudiantes ya no es estudiar y eso nos ha desarmado, eso es un juego (el estudio) y los estudiantes lo tienen como un monigote. Nosotros no encontramos que hacer. Pienso que debemos hacer desobediencia civil y crear conciencia en los estudiantes para que se preparen, porque históricamente la educación ha servido de fundamento para que el hombre sea libre.” (Profesor)

“Al estudiante no le importa porque sabe que da igual al final de año, va a haber un colador bien grande, estudiantes con cuatro materias perdidas y uno tratando de ver que hace con ese curso.” (Profesora)

La nueva configuración de relaciones se da no sólo en el plano académico, sino en el ámbito convivencial, y los resultados de la encuesta muestran que hay un alto grado de acuerdo (4.66) en que con las reformas se ha fortalecido el derecho a la educación de niños(as) y jóvenes, y que con las reformas educativas recientes los estudiantes han ganado (4.0). Sin embargo, los datos de la encuesta reflejan una sensación de pérdida con las reformas en otros actores de la comunidad educativa: los maestros (2.45) el sindicato (2:00) y los padres de familia. De nuevo, llama la atención que aquí, a diferencia de las instituciones guiadas por una orientación macropolítica, señalen el rector perdido.

Aunque en la IE, de conformidad con la orientación vigente se han asumido diversas medidas encaminadas a garantizar mejores resultados en retención, promoción y resultados en las pruebas nacionales, se detecta una declaración de pérdida de calidad que quizás proviene de que los mecanismos de rendición de cuentas no armonizan con las expectativas de retención, promoción y aprendizaje de los maestros y el director.

En parte, ello obedece a que la rendición de cuentas estatales del aprendizaje es meramente académica y no considera ninguna variable en relación a las inequidades y diferencias entre estratos y sector público y privado, mientras que la IE propugna por una rendición de cuentas más académica social, que pueda incluir las vicisitudes y el contexto que a diario acosan a los profesores y los directivos. Estos hechos, dificultan el trabajo de la rectoría, que además cuenta con pocos mecanismos para movilizar a los maestros.

Conclusiones

Las reformas educativas han definido la figura del rector como líder potencial del cambio escolar, con amplios poderes para ejercer autoridad. En la IE - A el rector se orienta hacia la micropolítica, con niveles de participación amplios, una actitud crítica ante muchas de las regulaciones introducidas desde el centro local y nacional y procesos de negociación con sus maestros, sin renunciar ni a un control, ni a una ingerencia pedagógica, aspectos que en una perspectiva de democratización del poder a menudo delega en los coordinadores.

La configuración del campo de la rectoría en la IE - A está fuertemente determinada por el contexto local. El gran tamaño de la institución, la carencia de recursos y las demandas psicosociales de los estudiantes, impelen al rector a una intensa coordinación interinstitucional y búsqueda recursos, y contribuyen a configurar lo que se puede denominar un rol gerencial que, a su pesar lo aleja de un rol pedagógico reclamado por los maestros, centrado en el Pei, el currículo, y el trabajo de los maestros,

El rol gerencial del rector es visto favorablemente por los padres de familia y estudiantes, que reciben un beneficio directo de esta labor, por demás altamente visible para estos estamentos. En contraposición, los maestros estiman que se está dando un debilitamiento pedagógico en el campo de la rectoría, que no desconoce los esfuerzos del rector para mantenerse en este campo.

Los diferentes estamentos consideran que se han democratizado las decisiones, a la par que se ha aumentado el control del rector sobre los docentes, y estamentos coinciden en señalar el papel negociador que ha tenido el rector de la IE. No obstante, las imprecisiones presentes en la legislación, generan constantes tensiones alrededor de las decisiones que puede tomar el Consejo Directivo y las decisiones que jurídicamente debe asumir la rectoría. El rol concertador del rector ha favorecido procesos de negociación con los maestros, por lo que no se detectan conflictos agudos en el ejercicio de la función de control asignada al rector.

Por último, se constata que el campo de la rectoría está fuertemente determinado por la dimensión macropolítica nacional y local orientada a la rendición de cuentas. Sin embargo, los resultados nacionales exigidos no son asumidos como legítimos ni por los maestros, ni por los directivos quienes ven necesario considerar otras variables excluidas en las regulaciones que pesan sobre los resultados. Como efecto, se observa una cierta desesperanza en los maestros y directivos, que incide en toda la institución, y en particular en el campo de la rectoría escolar.

En el conjunto de los casos aparece la percepción de que ahora hay menos autonomía y menos calidad de la educación, incluso en esta IE que por varios

años ha logrado buenos resultados en las pruebas estatales, pues los docentes, consideran que la calidad no puede restringirse a lo que miden las pruebas nacionales.

IE B: Cartagena - orientación macropolítica

Cuando me dirigía al colegio, intenté imaginar el recorrido diario de los maestros y la rectora. Concluí que era largo, demorado y costoso. Llegué al centro, tomé un bus que me llevó en hora y quince minutos. El bus llegó al mercado de Bazurto, se detuvo por un buen rato y se fue llenando en medio de los vendedores ambulantes, la venta del pescado, el calor sofocante y mi impaciencia bogotana. Luego, en la zona industrial, contigua a la IE – B, pasamos por algunas de las empresas más grandes del país, en donde se produce la mayor riqueza de la ciudad.

En la esquina de un parque está la sede principal de la IE, recién pintada y con una buena arborización. A la entrada se lee: “Juntos por una visión - desarrollo humano hacia la Excelencia”, lema que identifica la IE y que marca los cambios de los últimos años.

Un portero amable me saludó, me hizo seguir y observé en los salones carteleros: “aquí trabajamos constructivismo social”, los alumnos laboraban en grupos con las sillas dispuestas en círculo mirando hacia el profesor, y no a la espalda de sus compañeros, como es lo usual.

La rectora, con una amplia sonrisa me hizo seguir a su pequeña oficina, colmada de elementos donados al colegio, y en donde sobresalían el organigrama de la institución y el mapa de procesos que anunciaban la orientación gerencial del campo de la rectoría, orientación que logra incluir un desarrollo pedagógico, en concordancia con lo que se plantea desde la secretaría de educación, que impulsa una "gerencia social" orientada a tener en cuenta tanto los aspectos administrativos como los aspectos pedagógicos en la configuración del campo de la rectoría escolar.

La institución y la rectora: Como gerentes debemos ser mejores rectores

En la IE - B, en general se reporta un compromiso con el proyecto educativo y una expectativa grande frente a las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes, pero por otro lado, se percibe escepticismo y desesperanza por parte de los profesores frente al logro de las metas de las reformas.

La institución recibe pocos recursos del presupuesto oficial para su funcionamiento, ha tenido una gran movilidad de maestros, y la rectora y su equipo han buscado responder tanto a los resultados demandados en la política

nacional, como a las necesidades y características de la comunidad y su población escolar.

El colegio fue fundado en 1989, y en el 2002 se fusionaron una escuela urbana (dirigida durante nueve años por la actual rectora), un colegio de bachillerato, un preescolar y tres escuelas rurales. Se convierte en IE bajo la dirección de la actual rectora. Ella es una guía de turismo trilingüe, quizás la única rectora políglota de la ciudad, licenciada en preescolar y especializada en gestión educativa. Desde entonces, se ha propuesto un mejoramiento continuo y los avances logrados en la IE a su cargo han sido presentados en diversos eventos locales y nacionales.

Sus 1.500 estudiantes se distribuyen en tres jornadas y en cinco sedes, con una planta insuficiente y con gran interferencia entre los salones. Recientemente una empresa de la zona industrial que la apadrina, donó la quinta sede con una inversión de 200 millones de pesos. Desde el 2008 funcionan allí los cursos 10º y 11º.

En el diagnóstico institucional se lee que la población atendida por el colegio presenta altos índices de pobreza, desempleo, desintegración familiar y social, consumo de sustancias psicoactivas y baja escolaridad, situación que busca contrarrestar la rectora acudiendo a la solidaridad del sector empresarial del complejo industrial vecino. Por ejemplo, desde el 2004, han contado con la asesoría y acompañamiento para el mejoramiento escolar de una empresa y de una universidad privada.

Hay 41 docentes, tres directivos docentes, dos secretarías, una bibliotecaria, una administrativa, una psicóloga, cuatro personas de aseo y un vigilante. La mayoría del personal es nuevo, especialmente los docentes, cuatro maestros son profesionales de otras áreas diferentes a la docencia e ingresaron a través del concurso realizado en 2005.

Cuenta con los órganos del gobierno escolar y un equipo de gestión con una amplia participación de los estamentos. La rectora preside todos estos espacios de participación. El Consejo Académico está consolidado, existen equipos por áreas, se cuenta con proyectos de recreación y aprovechamiento del tiempo libre, educación sexual, educación ambiental, matemática recreativa, etnoeducación, rescate de tradiciones, democracia y valores.

Los resultados en el aprendizaje de los alumnos, medidos a través de pruebas Icfes, han sido reiteradamente bajos. Sin embargo, los resultados en las pruebas Saber del año 2006 fueron más altos que el promedio de la ciudad en algunas áreas como ciencias naturales y matemáticas. Bajo el liderazgo de la rectora, se han mantenido constantes los esfuerzos para crear una disposición hacia el aprendizaje, manejar los problemas de comportamiento de los estudiantes

y la limitada colaboración de los padres de familia, así como la política de recibir a todo estudiante que toque la puerta del colegio y de retenerlos y no expulsar a ninguno.

La orientación macropolítica de la rectora (mantenerse siempre dentro de los marcos de la ley, demandar el cumplimiento de las normas locales y nacionales) a juicio de la rectora le ha evitado problemas jurídicos. Esta visión es compartida por miembros de la institución entrevistados. Se manifiesta una actitud positiva hacia los cambios que han introducido las reformas, y si bien se perciben altos niveles de participación, la rectora se declara muy exigente en el cumplimiento de las normas y en las formas de control institucional. Para todos los entrevistados, la rectora tiene unos niveles gestión reconocidos dentro y fuera del colegio, y admiran su actitud gerencial.

Nosotros allá no trabajamos los sábados

Luego que se convirtiera en IE, se ha tenido una alta movilidad de maestros y cuatro años después esta situación continúa. En el 2003, la SED abrió la posibilidad del traslado para los maestros y el 90% aprovechó esta posibilidad y se fue.

“Un profesor llegó con la novedad, la SED les ofrecía esa posibilidad, había que llenar un formulario. Si a ti te dicen eso después de estar trece años en un sector alejado de tu casa, donde tienes que gastar mucho dinero en bus y a veces en lancha, y estás cansada de estar viniendo acá, te vas.” (Orientadora)

Estas circunstancias, ligadas a las altas exigencias del proceso liderado por la rectora y al cumplimiento de regulaciones como la ampliación de la jornada escolar y la evaluación de desempeño a maestros, generaron el traslado masivo de los docentes de la IE – B ese año. La rectora había iniciado un proceso de mejoramiento que implicaba para los maestros quedarse a veces en la jornada contraria, asistir a seminarios, trabajar algunos sábados.

“No todo rector puede lograr que un docente por iniciativa propia se reúna sábado, domingo, en las noches por lo proyectos, es muy grato... En el 2003, se me trasladaron todos los maestros nombrados, se fue el 99% de ellos...era un equipo muy bueno, trabajaban solos, eran proactivos... manejábamos las cosas con afecto... es más fácil que la gente le camine a uno, y hace que la gente funcione mejor.” (rectora)

Fue necesario reandar el camino ya emprendido, sin que la situación aún se haya resuelto⁴², como comentan la rectora y la orientadora (una de las pocas personas que quedaron).

“El impacto fue tremendo...pero ella (la rectora) logró recuperarse y empezó a luchar, a conseguir gente preparada, empezamos otra vez a capacitar toda la gente, a hacer los talleres que ya habíamos hecho, y a sensibilizar a la gente en el proceso, en los cambios.”

“Una maestra el año pasado lideró un movimiento de traslado...me enteré luego, y logró que se trasladaran una cantidad... La queja del maestro es que se trabaja bastante... y sus amistades en Cartagena dicen: - nosotros allá no trabajamos los sábados, trabajamos solo cinco horas. Algunos empiezan a comparar, pero otros que a pesar de los comentarios siguen acá.” (Rectora)

“La SED dice que por criterio no me correspondía una psicóloga sino una trabajadora social... Se llevaron la psicóloga pero no han mandado la trabajadora. En el mismo decreto me asignaron otra persona con formación distinta... tú aprovechas el recurso que mandan porque hay muchas cosas que hacer pero no es la prioridad del colegio... Hubo concurso de docentes y cómo pasamos a ser etnoeducativa, se aprobaron los traslados solicitados... Llegaron plazas provisionales que viven lejos... ellos se van el año que viene y no puedo meterlos que en procesos muy profundos.” (Rectora).

Los acontecimientos muestran diferentes influencias que intervienen desde fuera en la labor de los rectores y las demandas y dificultades que plantean, de una parte el desarrollo de un proceso pedagógico fuerte que exige un gran sentido de pertenencia y lealtad, y de otra la permanencia de los docentes que por diversas razones no se mantiene.

Lo que hay es que gerenciar

En la IE hay un alto acuerdo en que la rectora ha adoptado una actitud gerencial, Los testimonios y los resultados de la encuesta así lo señalan . (4.28). Los maestros, los estudiantes, los padres de familia, los coordinadores y la rectora señalaron que esto ha sido fruto de los cambios en el sector educativo, y que el rector debe ahora delegar, buscar recursos, estructurar procesos y orientarse al cumplimiento de metas.

La aceptación de su labor gerencial está determinada por el manejo de las relaciones interpersonales que hace la rectora.

⁴² En Septiembre de 2007 cuando visité la institución para hacer devolución y validación de los resultados.

” Un gerente es el que manda... pero ella da opiniones... no es una persona mala cara... ella da órdenes pero sabe darlas... en otros contextos no hay el calor humano, ella está empapada de lo que pasa con cada uno de los alumnos... si se cambia de rector se pierde el sazón, es como una comida sin sal... (Madre de familia)

“Es una gerencia de puertas abiertas... Cuando el docente encuentra las puertas abiertas que cualquiera te pueda dar información... (coordinadores)

“La rectora llama: - vamos a planear, vamos a soñar, vamos a hacer estrategias, yo soy un gerente aquí. Se empezó a cambiar esa mentalidad que se traía y a ver los cambios.” (miembro Consejo Directivo)

La encuesta muestra un alto acuerdo (4.0) en que la rectora se orienta hacia la gestión externa y los coordinadores hacia la gestión interna y los asuntos pedagógicos.

Varias circunstancias determinan esta actitud: la integración de nuevas sedes escolares con numerosas carencias, el crecimiento de la población estudiantil y docente, la declaración de gratuidad de la educación, el hecho de ser éste un contexto socio económicamente deprimido, con propuestas educativas limitadas y al mismo tiempo estar ubicado en la zona industrial, el apoyo empresarial con que ha contado la institución, los beneficios que ha traído para el colegio y la comunidad una actitud gerencial de la rectora.

“Si bien el rector ha abandonado un poquito la institución, esto le ha dado oportunidad de buscar recursos, proyectos, servicios: las sedes han mejorado la infraestructura, han recibido muebles nuevos, tienen restaurante escolar, una jornada anual de salud integral al año, maestros durante todo el año, procesos de mejoramiento pedagógico.” (miembro del Consejo Directivo)

¿En qué consiste la actitud gerencial? En parte en la necesidad de delegar, lo que confirma la rectora quien señala que una de las cosas más interesantes de los cambios ha sido aprender a delegar, y que este conocimiento lo ha adquirido en su contacto con la empresa privada

“A la rectora le tocaba ser como un pulpo, pero ahora esta delegando, cuando ella no puede ir, escoge alguien de confianza, pero ella sabe lo mínimo que está sucediendo (miembro del Consejo Directivo)”

“En la empresa privada uno se da cuenta que el gerente está pendiente de las dificultades que hay, de qué se necesita... Así tiene que funcionar

un colegio, ¿Por qué un rector tiene que hacer todo lo que otros pueden hacer? Lo que hay es que gerenciar.” (Rectora)

Esta delegación se basa en un esquema de trabajo, en el que se han diseñado los procesos académicos, financieros, administrativos y de recursos humanos, cada uno bajo la figura de un líder, esquema influenciado por el sector empresarial.

“Antes los líderes eran sólo los rectores y los coordinadores, ahora se ha ampliado esta base, los docentes se sienten bien, orgullosos que se les haya dado liderazgo... Tengo una gran telaraña, todo mundo trabajando en equipo... Para mi era difícil delegar porque no había visto gente a quien dejarle tareas delicadas o porque tuve malas experiencias delegando...Si estuviese amarrada como antes, no haría lo que hago hoy.” (Rectora)

“En las sedes tenemos una gran responsabilidad, tenemos que responder a la confianza que la rectora ha depositado en cada uno de nosotros y a lo que nos ha confiado (docente)”

Delegar, señalan, implica diálogo, no tomar decisiones unilaterales, tener un personal competente, estable, de planta, formado académicamente y comprometido con la institución.

“Son como dos fuerzas, una va para allá, el rector con ese enfoque gerencial, el rector dirige, delega, pero la otra fuerza es tener un personal competente que ayude (docente)”

Pese a las carencias, en la encuesta hay acuerdo en que se ha fortalecido el derecho a la educación (4.24), en que los estudiantes han ganado (4.0) y los padres de familia también (4.21). Se plantea que la gratuidad es buena pues habían muchos padres que no tenían para pagar las matriculas, los libros, la comida, y se han abierto posibilidades de estudio.

De otra parte, medidas como la política de la gratuidad sin un aumento de los recursos para la institución, inciden en la actitud gerencial caracterizada en parte como la búsqueda de recursos. Esta actitud lleva incluso a plantear el autosostenimiento de la institución.

“En la medida en que el gobierno declara la gratuidad, le quita recursos a las instituciones y cada día llega población más pobre y necesitada al colegio...El rector tiene que salir a buscar eso que ya ni el gobierno ni los padres dan. Antes, el Estado contribuía, habían unas matriculas, ahora, no, se recortó el presupuesto para las instituciones.” (madre de familia, miembro del Consejo Directivo).

“Desde los noventa (antes de la fusión), genero dinero porque la visión mía es que los dineros no alcanzan y si yo quiero mejorar las cosas, debo buscar la plata por otra parte, porque yo sé que en el Distrito no hay plata para esto.” (rectora)

En el año 2006, el 12% del presupuesto proviene de dineros propios auto gestionados.

“Para el 2007 nos propusimos una meta del 15%, porque nos hemos dado cuenta que podemos implementar proyectos... con lo que da el Distrito no se puede y las empresas privadas no solventan todas las necesidades. Está institucionalizado el Festival del Dulce en la Semana Santa y el Festival gastronómico...tenemos la renta de la tienda escolar... las sillas rotas que se van a botar las vendemos...el plástico, el papel...La plata está hecha, lo que hay es que buscarla... Los niños tienen salidas, invitaciones, van a certámenes, eventos deportivos, el colegio dispone de ese dinero para llevarlos.”

En conclusión, los docentes (muchos de ellos nuevos en la institución), han acogido el discurso gerencial de la rectoría. En primer lugar, la actitud gerencial se caracteriza por una delegación de funciones que subraya el liderazgo que deben tener los estamentos en diferentes ámbitos, y por exigencias de cumplimiento de las responsabilidades delegadas.

En segundo lugar, la actitud gerencial se caracteriza por una búsqueda externa de recursos, bien recibida por los diferentes estamentos si se tiene en cuenta que ha sido exitosa, está orientada a apoyar procesos pedagógicos y se legitima en un proceso comunicativo donde se da gran importancia a las relaciones interpersonales. La delegación está influida por el crecimiento de la institución, la adscripción de nuevas sedes y la necesidad de buscar apoyo para responder a las carencias institucionales.

El liderazgo pedagógico del rector: manda mail a la madrugada

El esquema gerencial basado en un liderazgo de equipos de trabajo ha permeado fuertemente el ámbito pedagógico de la IE.

“La idea del colegio como una empresa es que los maestros y cada persona de la institución, desde su competencia, sepa que también puede gerenciar cosas. Ellos deben ser los gerentes de las aulas, en la medida que interioricen las responsabilidades que tienen y el deseo por sacar su grupo adelante. En esa medida, vamos a tener gerentes en toda la institución, la secretaría es gerente de su cuestión y así cada uno con su cargo.” (rectora)

A ello contribuye que la rectoría, pese a su intensa labor de gestión externa, acompaña y orienta denodadamente el trabajo estrictamente pedagógico, lo que se favorece en una institución de mediano tamaño.

“No se puede separar la gestión de la labor pedagógica, ella (la rectora) consigue los recursos para que esto funcione, a la vez que asiste a las capacitaciones, da retroalimentación a los maestros, manda mail a la madrugada.”

Una razón importante de porque se da un fortalecimiento pedagógico del rector en contraposición a lo hallado en otros casos, es el apoyo empresarial con un marcado énfasis pedagógico orientado por una universidad privada con Facultad de Educación que asesora la IE.

“Se está construyendo (a pesar de la movilidad docente), una comunidad académica... Se convoca a jornadas pedagógicas... Se promueve el intercambio entre docentes... estamos trabajando sintonizadamente, pero hay una cosa muy importante, la posibilidad de reunirnos y trabajar mancomunadamente... antes cada uno andaba por su lado.” (Docentes)

El saber pedagógico y la supervisión académica por parte de la rectora juegan un papel importante en el fortalecimiento.

“Desde que llegué empecé a evaluar a los maestros con un formato que nosotros mismos diseñamos y sirvió para el mejoramiento del desempeño. Encontré maestros que no saben hacer la preparación de clase, que no sabían diseñar un objetivo, me tocaba como una maestra a un estudiante... les revisaba semanalmente la planeación a esos docentes.” (rectora)

“se hicieron micro clases para promover el intercambio entre maestros y observar la aplicación del modelo pedagógico. La rectora promovió la actividad y estuvo en la retroalimentación.” (coordinador)

La apropiación de un saber pedagógico para ejercer el liderazgo respectivo fue resaltado por la misma rectora:

“desde el saber puedes acompañar, guiar a coordinadores y docentes... si el rector no tiene el conocimiento o no tiene la disposición para acceder al conocimiento, cualquier cosa que haga el maestro está bien hecha, y luego, cuando vengan los resultados, si me llaman la atención no puedo decir: - ¡ah!, esos son los maestros, porque yo también estoy ahí.”

Los estudiantes mencionaron que la rectora estaba pendiente de lo que pasaba en las aulas, sabía qué estudiantes faltaban más (por los reportes

de coordinadores y docentes), y que había cercanía entre ella y los estudiantes.

Sin embargo, algunos maestros ven la necesidad de especializar más las funciones, y argumentan que se debería encargar a los coordinadores de la parte académica y a la rectora de la parte de gestión. Por su parte, los padres de familia señalan los altos costos de liderazgo pedagógico y administrativo actual de la rectora y la necesidad de profundizar la delegación de funciones.

“la rectora tiene menos presencia en la institución y que es lógico que frente a las nuevas funciones y actividades asumidas por la rectoría se haya debilitado su trabajo pedagógico. Incluso esta función debería ser otorgada formalmente a los coordinadores y dejarle a ella sólo las funciones de gestión.” (docente)

“Corre para aquí, corre para allá, que falta el abanico, que falta el aire, que falta el equipo, entonces eso se le puede delegar a una persona que no estudió pedagogía.” (madre de familia)

Los datos muestran que en la IE - B la rectora logra ejercer un liderazgo pedagógico, con un gran esfuerzo si se tiene en cuenta la multiplicidad de tareas que aborda. La delegación de funciones realizadas por la rectora y el tamaño mediano de la institución han contribuido a liberar un tiempo importante para el liderazgo pedagógico. En ese trabajo, la experiencia de la rectora muestra la importancia de una formación pedagógica que permite la orientación educativa requerida en el Pei.

Un factor facilitador importante ha sido el apoyo brindado por el sector empresarial. En contraposición a los estereotipos comunes en muchos docentes, según los cuales la capacitación y la formación ofrecida por las empresas se orienta por un esquema gerencial que desconoce las particularidades del acto pedagógico y asimila la escuela a una empresa, en este caso el apoyo brindado a enfatizado el trabajo pedagógico del aula, y la concertación de acuerdos pedagógicos institucionales, en los que el liderazgo pedagógico de la rectora juega un papel decisivo. Sin embargo, llama la atención en este y en el caso anterior, que en maestros y directivos no se refieran a ninguna formación por parte de la SED para fortalecer el liderazgo pedagógico de los rectores.

Dos hechos parecerían atentar contra el fortalecimiento pedagógico que parecía estarse dando en la institución: la movilidad de los maestros, que no han permitido la consolidación de una comunidad académica; y la eliminación de las horas extras para los rectores, que en la siguiente sección, cuando me refiera a la nueva función de responder por resultados, podrá ser profundizada.

Responder por resultados: un rector puede tener mucha gestión, pero no se puede hacer mucho

Frente a las metas nacionales de calidad, cobertura y retención, la IE ha definido en su plan estratégico metas de pertinencia que recogen prioridades locales e institucionales. La mayoría de estas metas van más allá de las demandas nacionales: implementar un proyecto etnoeducativo (hay población afrodescendiente del municipio de Palenque - patrimonio cultural e inmaterial colombiano) , fortalecimiento de las sedes, ser una institución sólida y organizada en la parte administrativa, destacarse en las áreas cultural y deportiva en los concursos distritales, consolidar las alianzas, fortalecer los proyectos productivos y crear una cooperativa artesanal, mejorar los resultados de las pruebas, proyectar y consolidar la media técnica (se cuenta con los recursos para la modalidad de telecomunicaciones).

Frente a la valoración que se da a esas metas que parten de factores contextuales y han surgido de los procesos institucionales, hay un marcado escepticismo con las metas nacionales de cobertura, retención y calidad, frente a las cuales se da un reclamo reiterado para que en ellas se tengan en cuenta diversas variables contextuales que inciden.

“En la medición de permanencia, tengo una sede donde hay cambio de niños anual...es una comunidad flotante, la mayoría de padres no son nativos o llegan huyendo de la guerrilla y por seguridad también se van. Eso limita la permanencia.” (Rectora)

“En cobertura ya no nos cabe uno más, tenemos más cursos que salones, en retención, hay estudiantes con los que ya no se puede, y en calidad de pruebas se hace todo el esfuerzo, pero el año pasado los resultados no fueron tan buenos.” (Coordinador)

“Una vez adentro el muchacho, tampoco se puede sacar, así presente problemas disciplinarios. Eso atenta contra las metas.” (Docente)

“se ha creído que la institución es una correccional, pero nosotros educamos. Tampoco podemos solucionar todos los problemas, este es un colegio público y hay muchachos con problemas familiares y emocionales serios...El colegio no cuenta con las condiciones y el equipo para atender el 90% de los casos que se presentan” (Docente)

“cuando se reciben niños que vienen de otros colegios con problemas disciplinarios, uno se gana el problema... casos de estudiantes que robaron varias veces las llaves del agua, destrozan pupitres, amenazaron con puñal entre estudiantes... casos de drogadicción”. (Rectora)

Para manejar estos problemas, se aborda primero en el aula entre los mismos alumnos, luego pasa al director de grupo, y si no se soluciona va a Coordinación. Se aplican “castigos pedagógicos”, como la barrida en jornada contraria y la última instancia es el Consejo Directivo, quien se define si el estudiante se va o se queda en la IE.

“En el Consejo se analiza la situación, se trata de entender porque se da la situación, porque son chicos con muchos problemas en sus casas, privación afectiva, los padres de familia se mandan a llamar y no vienen. Sin embargo, en la historia del colegio solo hemos expulsado un estudiante.” (Rectora)

Para la retención escolar se han implementado el comité de disciplina, visitas domiciliarias, diversas estrategias pedagógicas, sistemas de apadrinamiento, restaurante escolar, jornadas de salud.

“Los egresados se iban en 9º ó 10º, buscando una institución técnica o el INEM (institución técnica con amplia trayectoria en el país). Se busca tenerlos contentos, atender sus iniciativas, los llevamos a salidas, van a concursos, y ahora con la sede donde va a funcionar la media técnica... (se busca) que no haya quejas, que no se expulsen estudiantes, que no haya procesos de tutela.” (rectora)

En calidad, existe desacuerdo frente a la idea de que las pruebas sean el parámetro de calidad, y consenso en que los resultados de las pruebas Saber e Icfes, no reflejan las prioridades del colegio ni los esfuerzos y proyectos adelantados.

“Hemos obtenido calidad con nuestros proyectos y logros y estamos fallando todavía en la parte de logros académicos.” (rectora)

“La cobertura se amplió, pero sin posibilidades de mejorar... es una irresponsabilidad la forma en que se ha llevado a cabo la cobertura, eso es lo que hace difícil que el rector gestione una verdadera calidad. Si la institución fuera un ente autónomo debería tener la capacidad para decidir a quién va a admitir y cómo lo va a admitir... no es suficiente con que los rectores hagan gestión, porque en nuestro país hay un problema social grande... un rector puede tener mucha gestión pero no se puede hacer mucho porque el desarrollo integral del niño va ligado al desarrollo de su entorno.” (docentes)

Igual que la IE - A, aquí también hay acuerdo en que las metas nacionales de calidad, cobertura y retención, se contraponen unas con otras, en particular, a juicio de los diferentes estamentos la manera como se ha dado la ampliación de cobertura impide el logro de las metas de calidad.

De otra parte, para atender a los problemas del contexto el colegio ha desarrollado otras metas relacionadas con sus carencias administrativas y con la necesidad de una educación más pertinente en aspectos culturales y productivos, que tienen una mayor prioridad para los docentes y directivos y que pueden estar dificultando el refuerzo de los rectores para que mejoren los puntajes en las pruebas nacionales.

El rector es el rector, independientemente de que el Consejo Directivo, acompañe y apoye

Cuando se indaga por los cambios en el campo de la rectoría a partir de las reformas, los participantes insistieron en que el rector “ahora no decidía solo.” Se habla de mayor participación, pero al mismo tiempo se tiene la percepción de un fortalecimiento de la autoridad, sobre el que se aclara que no es autoritarismo.

“Con la Ley 115 se volteó la torta, algunos decían que el rector ya no era importante, - ‘que pena, pero eso debe manejarse por Consejo Directivo’, pero ahora ya hay autoridad, diferente del autoritarismo.” Coordinador)

Sí, hay mayor democracia, señalaron todos los entrevistados: todas las decisiones importantes pasan por el Consejo Directivo. Los padres y estudiantes señalaron que sus ideas e iniciativas eran tomadas en cuenta. También los datos de la encuesta muestran acuerdo en una mayor democratización (3.92). Sin embargo, los datos de la encuesta, no son muy contundentes (3.28) al preguntar si después de la Ley 715, se disminuyó la participación.

Los datos muestran la complejidad del ejercicio democrático amplio es una institución tan reglamentada como la escuela y con poca tradición de participación de sus diferentes estamentos.

“¿Qué hago permitiendo una reunión para que aprobar cosas contra la normatividad, contra el estudiantado, que después tengo que bajar?... Digo: - dentro de la norma juguemos todo lo que ustedes quieran, porque cuando se sale de la norma, para mí ya no es democracia.” (Rectora)

“Sí hay mayor democracia, se le da participación a la gente, pero apuntando siempre a los que el colegio quiere, hacia lo que ya se definió...Uno tiene que estar pendiente de lo que la norma me dice...Ahí está la habilidad de que el rector esté pendiente, y convencer al compañero.” (docentes)

“Lo que pasa, es que los padres tienen poco tiempo... no tienen interés... no saben cómo participar... algunos tienen resistencia porque no están de acuerdo con los cambios que se han dado en la educación, algunos todavía piden que se castigue a los estudiantes, pero eso ya no es

posible en este momento; y en el caso de los estudiantes, participan, pero aún les falta. (Docente)

Los datos de la encuesta muestran el acuerdo frente al fortalecimiento de la autoridad de la rectora (4.16), se expresa que el rector esta generando mayor disciplina, cumplimiento de horarios, que los niños no se queden sin clases, la presentación personal, la evaluación de desempeño.

“Ella (La rectora) está pendiente de todo, que tu hijo no vino la semana pasada al colegio... ella no es una persona autoritaria, sabe como hacer para que las personas cumplan lo que tienen que cumplir: no entrar en sandalias, ni en short... Ahora se controla la asistencia, el portero tiene un libro donde apuntar la hora de entrada, la hora de la salida de todo el personal.” (Madre de familia)

En reunión, los docentes no consideraban que se les hubiera dado más poder a los rectores, arguyendo que cuando se tienen responsabilidades, se tiene que tener la posibilidad de tener las herramientas para cumplirlas.

“yo no creo que las competencias de los rectores estén sobredimensionadas. Creo que están en el punto justo, ella tiene que tomar decisiones con base en lo que dice la ley, si la persona no conoce la ley lo toma como una cuestión autoritaria.” (Docente)

“Antes hacer seguimiento a un profesor que había faltado días a clase, era casi misión imposible, tenía que pasar a director de núcleo, a supervisión. Hoy es más directo: entre el rector y la secretaria... si tiene que responder por los profesores, debe tener la competencia de poder sancionar y hacer un mayor seguimiento del personal a su cargo.” (Docentes)

En la IE B, dados los fenómenos de traslado de maestros en años anteriores, se esperaba que fuesen rechazadas la aplicación de normas como la evaluación o la ampliación de la jornada, impopulares entre los maestros,. Sin embargo, en la encuesta no muestran una tendencia clara, en si se da diferencia entre rector y docentes (3.48) o si se reconoce conflicto entre el rector y los docentes (3.04)

El que la mayoría de los docentes sean nuevos y un porcentaje importante sean maestros contratados incide en que el rector pueda desarrollar la evaluación y la ampliación de la jornada

“Con la 715 la rectora tiene la responsabilidad del manejo de los recursos y del personal. Los que entramos nuevos, por la manera en que somos nombrados venimos preparados...A muchos rectores pueden verlos autoritarios los docentes que venían de los decretos del 79 para atrás... la

idea es que si el Ministerio busca calidad, el rector como líder tenga la posibilidad de manejar el personal directamente.” (Docente)

“Hay un alto porcentaje de maestros nuevos, sabes que vas a ser evaluado y después queda la costumbre.” (Coordinador)

““Encontramos instituciones donde el docente hacía lo que le daba la gana. Todavía falta, porque es un proceso, hay docentes que todavía no entienden.” (Coordinadora)

“hay docentes a los que no les gusta participar en las jornadas, porque es venir toda la semana y además los sábados.” (Estudiante)

La rectora señaló que efectivamente ve fortalecida la autoridad del rector desde la Ley 715.

“En varias reuniones de directores de núcleo se decía: - el que manda ahora es el Consejo Directivo, y en todas las reuniones era el mismo canto. Eso desmotivaba y a uno no le daban ganas de opinar. Se perdió autoridad, se empezó a dar un manejo en el que los maestros se iban conquistar a los padres de familia y al estudiante en contra de la rectoría. Con la 715 recobramos que el rector es el rector, independientemente de que el Consejo Directivo, acompañe y apoye, pero la responsabilidad es del rector y si se equivoca paga es él. (Rectora)

Conclusiones

A diferencia de la IE - A de orientación micropolítica donde la rectoría negocia las normas nacionales con los maestros para evitar conflictos ante medidas a las cuales los maestros se resisten como la ampliación de la jornada y la evaluación, en la IE - B se constata una orientación macropolítica pues se asumen las normas nacionales, por ejemplo las de evaluación y ampliación de la jornada, acompañadas de un fuerte proceso pedagógico que a su vez está ligado a un discurso gerencial de distribución de funciones y de asumir responsabilidades por parte de otros directivos y de los equipos docentes.

Las intensas exigencias que generan la orientación macropolítica y el desarrollo de un proyecto pedagógico que demanda numerosos compromisos y lealtades, a la postre han producido movimientos de resistencia en los docentes que han terminado buscando o aceptando traslados a otras instituciones. Es importante tener también presente que la lejanía de la institución incide en la búsqueda de esos traslados.

De otra parte, el discurso gerencial de la rectora orientado en parte a la búsqueda de recursos en el sector industrial ha tenido efectos prácticos que han

favorecido su aceptación en padres, estudiantes y docentes. Este discurso no riñe con el liderazgo pedagógico que la rectora mantiene en la institución. Su formación y la asesoría constante del sector empresarial para con la IE incide en la orientación gerencial de la rectora, que orienta hacia el proyecto pedagógico el trabajo administrativo, el desarrollo de diferentes proyectos con apoyo externo y el trabajo de supervisión de los docentes. El tamaño mediano de la institución favorece la labor pedagógica de la rectora. Así, el caso rompe la imagen irreconciliable entre lo gerencial y lo pedagógico que expresan muchos docentes.

Se ha buscado responder a las metas nacionales que están a la base de la rendición de cuentas que se espera en la rectoría, y a la vez se han desarrollado proyectos que priorizan la resolución de necesidades institucionales y el dar una mayor pertenencia a la educación, como condiciones previas para abordar las metas de calidad. También al igual que la IE - A se percibe una fuerte desesperanza en los resultados educativos considerando que el contexto local tiene un efecto profundamente adverso en los propósitos de la educación que buscan los maestros.

A continuación, examinaremos dos casos más, de la ciudad de Bogotá. El primer caso, de orientación macropolítica, y el segundo de orientación micropolítica.

IE C: Bogotá - orientación macropolítica: Se requiere autoridad moral y académica

Una sensación inicial y reiterada al visitar la IE y sus sedes es de orden y organización. Es usual ver a diario todos los alumnos en sus salones o en actividades orientadas, y un ambiente de disciplina y aseo por doquier.

La actividad observada más impactante fue la Feria Juvenil Empresarial, realizada durante un día completo. La IE organizó puestos (stands) en cada aula, desde preescolar hasta undécimo donde todos los cursos integraron alumnos, docentes y padres de familia para presentar los proyectos pedagógicos y productivos realizados. Los estudiantes expusieron los diseños de los diversos trabajos, repartieron tarjetas de presentación de pequeños negocios empresariales proyectados, vendieron los productos elaborados y prepararon actos culturales. Estuvieron presentes otros colegios del distrito, autoridades educativas, empresas vinculadas a los convenios y comunidad del sector.

Luego de haber participado en este evento, entendí la trascendencia del énfasis en el colegio, mencionado por todos los entrevistados como uno de los elementos más valiosos liderados por la rectora.

La institución y la rectora: hay que dar ejemplo, ser honesto

La IE C se define por su ubicación geográfica como estrato 3, pero los estudiantes proceden de sectores de 2, 1 y 'menos 1'. Se plantea que la situación económica de las familias es dramática, agudizada en los últimos años. Los problemas son graves: drogadicción, embarazo precoz, descomposición familiar, falta de visión de futuro. Estas situaciones, asociadas con problemas de reprobación escolar, han llevado a que el Consejo Directivo suspenda y expulse estudiantes. La respuesta a estas decisiones han sido los derechos de petición y las tutelas que desgastan a quienes se ven implicados, especialmente a la rectora.

Al igual que lo reportado para las instituciones anteriores no cuentan con los profesionales para atender los problemas de comportamiento que se presentan. Hay niños de Hogares de Paso y de albergues del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁴³, cuyas problemáticas psicosociales desbordan la capacidad institucional, sin que se cuente con el apoyo de las familias.

La rectora es licenciada en educación básica primaria, socióloga, especializada en investigación educativa, primero docente, coordinadora y luego capacitadora por diez años en la institución encargada de la capacitación e investigación del distrito DIE-CEP. Luego se vincula como rectora por concurso, dirige la creación de una institución educativa nueva en un barrio marginal y posteriormente, desde hace once años dirige la IE-D.

“Me gusta este puesto de rectora, siempre soñé con hacerlo, y la experiencia que tuve en la vida fue fundamental, fui maestra, coordinadora y luego capacitadora por diez años, cuando llegué a este puesto ya conocía a mis colegas, conocía lo malo, lo bueno y lo feo de las instituciones.”

“Es un puesto de mucha responsabilidad, uno debe saber de todo, y hay que hacer de todo, porque si le tocó barrer, pues hay que barrer: son tácticas de manejo, dar testimonio, porque uno no puede a decir: - ¿usted porque no viene?, si uno lleva tres días sin venir, hay que dar ejemplo, ser honesto con el trabajo.” (Rectora)

En la IE - C el proyecto escolar que genera expectativa y entusiasmo entre estamentos y ha sido reconocido en el distrito por ofrecer opciones laborales tempranas y dignas a los estudiantes, articuladas a una visión pedagógica que al mismo tiempo busca altos resultados académicos en los estudiantes. No obstante el contexto social, las características de los estudiantes, los problemas disciplinarios, la búsqueda de soluciones legales para los conflictos, se oponen a

⁴³ Instituto que tiene como una de sus funciones proteger los derechos de la niñez y en virtud de ello administra los albergues para niños abandonados.

este proyecto escolar. La institución C triplicó su tamaño con la fusión del año 2001, pasó de mil trescientos a 3.500 estudiantes y de una a tres sedes. Son 113 docentes, siete administrativos, cuatro secretarías, una bibliotecaria, un almacenista y una pagadora, además de cuatro personas de vigilancia y aseo contratados por la SED.

La fusión implicó varias decisiones de la rectora: organización de las sedes por niveles, rotación de maestros y creación de un énfasis en gestión empresarial. Hay una sede para preescolar, otra para primero a tercero y otra de cuarto a onceavo grado. Se busca que quienes entran a preescolar egresen en onceavo grado. Los resultados de la encuesta muestran acuerdo (4.14) en que la fusión ha fortalecido el poder de la rectoría.

“La idea fue formar una ‘nevera’, más que una pirámide. A los padres y maestros se les insistió en aprovechar el cambio para organizar las sedes por niveles de desarrollo, bajo la idea de que cada uno esté en un sitio especializado... Le dije a los padres: -, he observado que los niños pequeños los pisotean... Todos los maestros rotan a excepción de preescolar, para que no se amañen o se aburran, para que se vayan ambientando, conociendo y reconociendo.” (rectora)

“la idea fue tener un colegio desde la base hasta arriba para luego evaluar el producto que entregamos, contar con lineamientos de preescolar hasta onceavo, tener la oportunidad de interactuar con los docentes de los diferentes niveles. Eso enriquece pedagógicamente.” (maestra)

“Con la manera como ella dirige esto, le ha dado al colegio estatus, y los papás quieren tener a sus hijos acá, ellos no quieren sacarlos, aún viviendo lejos.” (orientadora)

La democratización

Al indagar qué tanto se ha democratizado la IE, se reporta que se tienen en cuenta los diversos estamentos, se promueve el trabajo en grupo, los alumnos se educan en la democracia y como efecto, la rectora tiene mayor respaldo para tomar decisiones. De manera consistente la encuesta muestra un alto grado de acuerdo (4.85) en que la institución se ha democratizado, no obstante, también hay acuerdo (3.5) en que con la Ley 715 la participación de la comunidad educativa es menor. El Consejo Directivo como órgano del gobierno escolar es considerado un apoyo para la rectora. Regularmente se ocupa del manejo de recursos económicos y la rendición de cuentas financieras, de algunos asuntos académicos y de aspectos provenientes de la SED.

“se retoman temas administrativos, pedagógicos, financieros... el presupuesto, contrataciones, selección de ofertas. Hay discusiones sobre el énfasis del colegio, la evaluación, los problemas...” (rectora)

Se plantea desde diversos actores la percepción de una democratización limitada, una explicación es la profusa reglamentación que deja un estrecho margen de decisión institucional. Se plantea una autonomía restringida por regulaciones que no permiten el cambio, definidas desde el Ministerio, la SED, el Cadel, la comunidad y la misma rectoría. También se alude a la falta de condiciones de los padres y alumnos para participar, para hablar y defender sus ideas:

“... los alumnos y padres no tienen suficientes bases para participar, para hablar y defender sus ideas, son pasivos y se siente que los adultos, los maestros y el rector tienen la última palabra.” (Coordinadora)

“El representante estudiantil se convierte a veces en títere de los otros muchachos. Le dicen, vaya y diga que no nos gusta un maestro, que lo cambien. Se requiere un perfil bueno del padre y del estudiante.” (madre de familia).

“hay padres de familia que llegan al Consejo con intención de hacerle la persecuidora al rector... también hay padres especializados en no pensar... Todo lo aprueban sin pensar.” (docente)

“A veces hay intereses creados, unos políticos, otros económicos, otros de poder, desde los maestros, los padres de familia y los mismos estudiantes. Por ejemplo, si está el padre, el docente, y el estudiante y detestan a la rectora, van a estar negándole, quitándole alas para poder trabajar, ¿para que sirve un consejo de estos? Luego salen a decir. - ¿para que nos reúnen dos o tres horas si finalmente la que toma la decisión es la rectora?.” (Docente, Miembro del Consejo Directivo)

“hay representantes con interés en el manejo de dinero, pero se dan cuentan que los miembros del consejo no tienen manejo directo de recursos, no vuelven a las reuniones y ese espacio de participación se pierde.” (Madre de familia)

Fortalecimiento autoridad ¡uh, aquí son como muy legalistas!

Al mismo tiempo que se reconocen avances en la democratización, con limitaciones aún en la participación de diversos miembros de la comunidad escolar y tensiones no muy explícitas en el Consejo Directivo, se ha fortalecido la autoridad de la rectora, cambio asociado a la legislación.

“La Ley 715 dio mayor seguridad y amplitud al rol directivo. Es más explícita en las funciones y en los deberes. Lo central en el cambio que introduce la Ley 715 en la parte administrativa es la organización, el manejo del personal.” (Rectora)

Los resultados de la encuesta muestran un alto grado de acuerdo (4.64) en que con las reformas educativas después de 1990 los rectores han fortalecido su función disciplinaria y los niveles de exigencia con los maestros. Hay un reconocimiento amplio a la organización de la institución y de la claridad en las políticas. El ejercicio del poder del rector se da por múltiples vías, pero en materia de rotación de personal, dada la legislación se recurre a vías indirectas de control, como en el primer ejemplo que sigue, o a vías de hecho como en los siguientes ejemplos:

“Cuando se hizo la fusión de las sedes, no se necesitaron algunos maestros y aproveché para pedir el traslado de algunos que tenían dificultades en la institución. Me acusaron, me demandaron, pero actué con la ley en la mano y de acuerdo con lo que decía la administración. Además eran profesores con un discurso excelente, pero allá en clase capando, evadiendo, no viniendo.” (Rectora)

“Exijo el cumplimiento de la jornada laboral, doy permisos pero que me los justifiquen, controlo tiempo con reloj, es un absurdo, pero funciona. Me engañaban, con cartera a la una de la tarde y me ponían en la firma 12:30 En las otras sedes (salían) todos a las 12:00, pero por fortuna tengo gente que me cuenta y yo hago pagar lo que falta en tiempo.” (rectora)

Uno de los aspectos que ha enfatizado la rectora es el cumplimiento de la jornada escolar. Considera que la ampliación del tiempo escolar a ocho horas diarias, debería aplicarse tal cual se previó. Aunque en la práctica encuentra resistencia en los maestros:

“Los maestros siempre reclaman por sus seis horas, dicen que hay demasiado trabajo... Si yo estoy comprometido no importa que sean cuatro, ocho o diez horas, pero todo lo quieren en la jornada, la calificación en la jornada de trabajo.” (rectora)

Aunque no fue posible profundizar en los conflictos que se pueden presentar entre la rectora y los docentes, según los datos de la encuesta existe acuerdo (3.5) en que los rectores han tenido que enfrentar más conflictos con los docentes a partir de las reformas.

Un hecho ilustra las tensiones alrededor del cumplimiento de la jornada laboral. Hace un par de años se ubicó un reloj a la entrada para controlar el tiempo de llegada y salida del personal,

”¿Cuándo se había pensado en poner un reloj para marcar el tiempo en que uno llega? Pero también hace que la gente cumpla... Muchos decían que se sentían como obreros de fábrica y al principio causó escozor, pero uno se acostumbra.” (Orientadora)

“Al llegar la idea de la gerencia, los rectores ponen sus mecanismos de control, a nosotros nos pusieron el reloj, eso fue muy difícil, porque uno no estaba acostumbrado al reloj, ni a las evaluaciones, nosotros somos profesionales de la educación (docente)

A propósito de otras actividades orientadas a generar control y disciplina, la rectora comentó que en una ocasión los maestros querían participar en un paro, ella les pidió que trabajaran cuatro de las seis horas de la jornada y que dispusieran de dos para participar en el paro. La mitad de los maestros no acató la orientación, se fueron y como los reportó les descontaron de su sueldo. De igual manera se refirió a la experiencia con la evaluación de desempeño decretada en el año 2002 y que a la postre fue modificada.

“Hice la evaluación uno a uno en dos meses y medio, les pedí evidencias en la parte académica y administrativa, les dije: tráigame la guía que usted hizo, el taller... Solo tuve resistencias de un coordinador, entonces le dije ‘me da muchísima pena, porque tengo que mandar su evaluación, entonces se la hago yo sola’, tuvo tres o cinco días para su derecho de reposición y no lo hizo.” (rectora)

“La gente respondió a la evaluación, porque uno debe tener moral académica, o si no esto no funciona, porque la gente es el mayor juez que uno tiene: los maestros, los padres y los niños, y donde uno tenga un desliz se lo sacan, porque los maestros se unen siempre contra el rector, y los que no, no dicen nada, nadie defiende.” (Rectora)

La aplicación de disposiciones de disciplinamiento de la rectora, genera efectos en el ambiente institucional:

“Todos los profesores trabajan. Por ejemplo en las jornadas pedagógicas hacemos el trabajo en grupos, luego las plenarias... La institución tiene unas políticas bien claras, es organizada. Al inicio de año llegó una profesora a hacer un reemplazo, estuvo como dos días, me comentó, huy, aquí son como muy legalistas, yo le dije, es que aquí se trabaja, le contamos sobre los proyectos, sobre las jornadas pedagógicas, seguro se asustó y se fue.” (Miembro del Consejo Directivo)

”Uno sabe que el Pei hay que revisarlo, ¿que tal si la rectora no se pone a que se trabaje todo desde el Consejo Directivo, desde el Consejo Académico para integrar a todo el mundo?, ella debe preguntarse con qué objetivos se

trabaja el preescolar, como va a pasar el niño de primero, cómo se engrana la educación inicial.” (Docente del Consejo Directivo)

Los estudiantes entrevistados también mencionaron que la rectora tiene sobre todo que ver con el control, con que cada uno cumpla su función, pero señalan que en los años 2006 y 2007, se han dado problemas porque muchos profesores se han enfermado se encuentran incapacitados.

“La rectora si estaba un poco afectada por la falta de maestros, porque los cursos se quedaban solos, pero ella lo ha sabido sobrellevar, ella se ha reunido con profesores, con estudiantes.” (Alumno)

Por su lado, algunos docentes mencionaron que no les gusta que les propongan actividades en la jornada alterna. Incluso, si son actividades de tipo social, prefieren que sean en la jornada y en la sede de ellos.

¿Han cambiado las relaciones de la rectora con los diversos miembros de la comunidad educativa? Hay diversas percepciones.

“con ella no se comparten momentos informales, experiencias improvisadas. Es que nada más el hecho de que gane mas que uno ya les da otro estatus.” (Orientadora)...

“de los rectores se dice que son los mandamás, el antipático, el creído, por la envidia, los celos. La persona tiene que mostrar otra actitud. Usted no puede ser ‘cheveronga’ tiene que hacerle ver que es su jefe, ya no me puedo salir con usted a tomarme un tinto, ya tengo que ocupar mi lugar y usted el suyo; eso a veces la gente no lo entiende”. (Madre de familia)

Los resultados de la encuesta parecen confirmar esta percepción, hay acuerdo (4.14) en que a partir de las reformas hay una mayor diferencia que antes en los roles del rector y de los maestros.

Actitud gerencial de la rectora

En esta institución pocos hablan de la rectora como gerente, a pesar que los datos de la encuesta revelen que la rectora ha adoptado una actitud gerencial. A diferencia de los casos de orientación micropolítica, aquí se reconoce explícitamente la gestión de la rectora y el origen de este reconocimiento se ubica en la fusión realizada, donde contrasta la imagen de la directora de escuelita a la imagen de la rectora de la IE. La actitud gerencial de la rectora se evidencia en la complejidad de tareas que aborda, en la visión estratégica, organizativa y el control que ejerce, en la delegación de funciones a otras personas, en la búsqueda de contactos con empresas para impulsar la orientación del Pei con énfasis en el emprendimiento. Los resultados de la encuesta, muestran acuerdo

(4.35) en que los rectores han adoptado una actitud gerencial a partir de los cambios introducidos desde la década de los 90.

Sobre la delegación, se plantea que dadas las funciones administrativas y la cantidad y complejidad de funciones y actividades la rectora ahora debe delegar, no obstante, la contraparte es tener en quien delegar con confianza. La mayor parte de la delegación se concentra en las coordinadoras y el apoyo en el Consejo Directivo y el Consejo Académico. Además se subrayan las dificultades que genera el tamaño de la IE.

“La norma dice que delegar, y da la impresión de que el rector estuviera allí sentado diciendo, usted haga, usted haga y usted haga.” (Madre de familia, representante el Consejo Directivo)

“... ahora es estar pendiente de los coordinadores, de los profesores, de los padres de familia. Esto también lleva a que ella tenga que confiar mucho mas en sus subalternos, controlarlos, pero al mismo tiempo confiar en que las cosas se están haciendo bien.” (Coordinadora)

A diferencia de lo que sucede en otros contextos los resultados de la encuesta, no muestran una tendencia clara (3.35) que señale que la rectora gestiona asuntos externos y los coordinadores asuntos con los maestros y alumnos dentro de la institución.

“El crecimiento del colegio es negativo, y ese cambio le impide a la rectora dar su 100% de capacidad y de cosas que quisiera ella realizar, porque muchas veces tiene a cargo personas que no son idóneas u operantes para colaborarle. Entonces le toca a ella que empuje y empuje..” (Madre de familia)

Otro elemento que en la IE - C se atribuye a la gestión del rector es el contraste entre el rector encerrado en su oficina, y un rector más tiempo fuera en con la Secretaria, el CADEL, las empresas, consiguiendo alianzas estratégicas.

“Aquí nosotros contamos con Colombia Emprendedora, con Lime, Impar, el Sena, y eso se debe a la gestión de rectoría. El cambio ha sido radical, antes la rectoría era más acá, encerrada en la labor del colegio y hoy está más abierto a otras instituciones.” (Coordinador)

Se reporta que la gestión de la rectora está orientada a mejorar los procesos internos institucionales. A diferencia de otros casos, no se habla de hacer la institución auto sostenible, no se menciona la búsqueda de recursos financieros para complementar los de la institución, sino de recursos orientados a mejorar el aprendizaje, la calidad de la educación, las opciones de formación.

“El perfil de un rector debe estar pensando no solo en procesos de dirección y acompañamiento sino en procesos de mejoramiento de la calidad. Y la calidad de la educación no se mejora estando ahí sentado en un escritorio, no se mejora si él no propone alternativas de mejoramiento.” (Docente).

La rectora también es vista como la estrategia que organiza cosas interesantes para el colegio, lo que implica tener visión de largo plazo, y el responder a las múltiples demandas del día a día manteniendo la visión y las opciones de formación.

“La rectora es una persona moderna en su pensamiento, o sea permite que se planteen cosas. Yo considero que la rectoría si ha sido y es funcional, porque permite la renovación, el cambio, el mejoramiento continuo de los procesos y definitivamente eso es lo que se tiene que hacer hoy.” (Docente)

La rectora alude a la cantidad de tiempo que se invierte en tareas administrativas y de mantenimiento de la institución y estima que éstas funciones deberían ser delegadas a un funcionario administrativo.

“Se hace indispensable lo que está en la ley pero que jamás se ha cumplido: el vicerrector administrativo⁴⁴, solo se cumple en los colegios grandes por número de alumnos y maestros. Uno quisiera avanzar más en la parte pedagógica, pero... que se dañó una puerta, que le puede caer encima a un muchachito, que la cuenta... Esas cosas hay que hacerlas, hay que atenderlas a veces primero que un Consejo Académico.” (rectora)

La imagen del rector como gerente produce rechazo en algunas personas. Se alude a las dificultades y fracasos del sistema de salud, a la lógica de competencia dentro de los rectores y el sistema educativo. Un asunto que se argumenta es la recarga de actividades, el cambio en las relaciones, el alejamiento de los rectores de los estudiantes y de los docentes, la frialdad en el trato, las relaciones menos humanas.

“Ahora el rol del rector es de gerente y antes el rector tenía más tiempo para ser más humano. Ahora le toca ser más vertical, más frío, más organizativo, y esa parte humana, por ejemplo de conocer la vida y las dificultades de las personas, ya no le queda tiempo, él tiene que funcionar como un gerente.” (orientadora)

⁴⁴ Cuando en Bogotá se iniciaron los procesos de fusión se señaló desde la Secretaría que la instituciones tendrían el apoyo para fortalecer las funciones administrativas. Cartagena por ejemplo, nombro profesionales universitarios para apoyar la gestión financiera, el mantenimiento y para el manejo de los problemas psicosociales.

“En las evaluaciones con los estudiantes dicen que la rectora nunca habla con ellos ¿Pero cómo, a qué horas?, si es que tiene siete jornadas, es muy difícil.” (Docente)

“¿Qué pasó con la salud? Igualito, Empresas Sociales del Estado. Si usted produce es usted el mejor. Si usted no produce en su escalafón es el peor. Así va a pasar con la educación. Y empiezan los rectores en un reto desmedido que terminan como una casa de locos.” (Madre)

Fortalecimiento pedagógico

Una de las hipótesis a partir de la fase exploratoria y de la encuesta parecía sugerir un debilitamiento del liderazgo pedagógico del rector asociado al hecho de la recarga de trabajo administrativo y una cierta actitud gerencial. Sin embargo en la institución C, no se tiene esa percepción. A pesar de las múltiples funciones y de estar volcado hacia fuera, en este caso se considera que la rectora ha logrado tener un contacto cercano con la con los docentes y estudiantes, visita con frecuencia las sedes, pasa por los salones, los niños la conocen, está en las reunión de inicio de año en cada una de las sedes, participa en todas las reuniones, está en los grados de cada jornada, los niños saben el nombre de ella. Los entrevistados señalan varios hechos que aluden al fortalecimiento pedagógico de la rectoría.

“La ley 115 nos generó reflexiones en torno a la pedagogía, la didáctica, la misma concepción de administración. Asumir nuevos retos, asumir el liderazgo que efectivamente debe tener un rector, con mayor responsabilidad y compromiso frente a la IE y la educación.” (Rectora)

En la encuesta hay acuerdo en que la rectora ha tomado decisiones para promover el mejoramiento escolar, a través de la aplicación de competencias y estándares en el plan de estudios (4.21), los resultados de las evaluaciones Saber e Icfes, (4.57), los resultados de la evaluación institucional (4.85).

¿Cómo se manifiesta este fortalecimiento? Desde los procesos de fusión institucional con la organización del colegio por niveles, la organización de un nuevo proyecto educativo integrado, el énfasis del colegio, el funcionamiento del Consejo Académico, donde se reconoce el liderazgo de la rectora.

“se ha buscado organizar los alumnos por niveles de desarrollo, de aprendizaje, para que avancen a su propio ritmo, hacer promociones anticipadas.” (rectora)

El proyecto educativo institucional se reorganizó después de la fusión, y se cambió el énfasis de educación en tecnología por gestión empresarial, buscando el emprendimiento. El énfasis es completamente transversal, y se trabaja por

proyectos desde los primeros grados, para graduarse los estudiantes desarrollan un proyecto empresarial.

Una buena parte de los estudiantes tienen sus pequeñas empresitas. Tenemos convenio con el SENA, preparamos a los padres de familia en empresarismo, porque la idea es que los muchachos salgan a formar sus empresas y en sus casas también haya un ambiente que apoye esto... desarrollamos las competencias laborales generales, aquí desde los chiquiticos ya me hablan de trabajo en equipo. Buscamos que los egresados tengan una opción laboral pronta, una opción laboral digna, pero que a la par eso le produzca para entrar a la universidad más adelante” (rectora).

Para desarrollar el énfasis, se tienen convenios con una Universidad que adelanta un diplomado en gestión empresarial, incluye estudiantes de 11º y docentes. Con otra universidad se hace una formación en procesos agroindustriales (procesamiento de cárnicos y lácteos). También con diversas instituciones estatales y privadas los estudiantes hacen observaciones pedagógicas empresariales, contratos de aprendizaje, módulos sobre empresarismo, entre otras. Tres estudiantes fueron a México a un congreso de empresarios juveniles, y el Consejo Británico y la Universidad de Cambridge diplomaron 30 estudiantes en competencias laborales, personales y empresariales. De estas actividades hace parte la Feria Juvenil Empresarial de Engativá presentada en un inicio del caso.

La IE se trabaja por proyectos de aula, se tiene una estrategia metodológica definida, se hace trabajo interdisciplinario, con el liderazgo pedagógico de la rectora:

“El PEI ha sido constructivo para cada colegio, yo coloque mis niños aquí desde primero de primaria, ellos han tenido la oportunidad de tener todo ese proceso a nivel de empresarialidad. El niño desde pequeño empieza a construir independencia, creación, (madre de familia)

“Usted le pregunta a cualquier niña y le dice cual es el proyecto de aula que llevamos acá, igual los proyectos transversales, todo eso viene decidido desde el Consejo Directivo, porque antes era lo que mandaban de la Secretaría, y le decían a uno: - haga esto.” (Miembro del Consejo Directivo)

“Ahora hay más interacción entre los miembros del colegio, entre todos los profesores, los coordinadores, hasta el rector.” (Docente)

“otra evidencia del fortalecimiento pedagógico es la conformación y funcionamiento del Consejo Académico, “desde este espacio se lleva la vocería a todos los compañeros, allá se analizan y se hace seguimiento a todos los proyectos, nos subdividimos para revisarlos, se lee, se orienta, se dan sugerencias.” (Docente, Miembro del Consejo Directivo)

“La rectora sabe dividir muy bien su tiempo entre las actividades administrativas y pedagógicas. Está pendiente en las izadas de bandera, en la presentación de convenios, nos acompaña en la feria empresarial, porque eso también es la parte pedagógica.” (Estudiante)

“En los últimos seis años, en la institución he percibido algunos cambios, primero el cambio de énfasis a la gestión empresarial, los proyectos de aula, esto ha permitido mejorar el aspecto académico, ayudar a los muchachos a que tengan un aprendizaje más significativo, los convenios, el colegio tienen cada día mas contactos. En eso se ve el desempeño de la rectora, porque ella es la que infunde a todo el personal toda esta orientación. De lo contrario sería, usted haga, organice, nosotros hacemos la clase, cumplimos con el horario, pero no habría dirección.” (Docente)

No obstante los efectos mencionados la rectora se refiere a las limitaciones,

“se habla de autonomía, pero cuando se va a ejercer hay muchas limitaciones por parte de los decretos, resoluciones, se fijan las áreas obligatorias y complementarias, por fortuna no fijan las horas, entonces no es que la autonomía se haya desarrollado a cabalidad sino que siguen teniendo muchas limitaciones en esa parte, inclusive en la misma administración.”

Sobre el liderazgo pedagógico del rector, algunos maestros señalaron las múltiples demandas que tienen los rectores.

“si se dedicara realmente a mirar la parte pedagógica, se podrían hacer procesos de investigación aún más interesantes.” (Docente)

Los estudiantes y padres entrevistados, resienten un poco la limitación en el tiempo de atención de la rectora:

“Cuando éramos Centro Educativo Distrital, había una rectora en cada jornada, se podía manejar el grupo, ahorita es macro, estas pobres rectoras, es terrible, brinque aquí, brinque allá.” (Madre de familia)

“uno a veces viene a buscarla y nunca está, como que a uno le da mal genio, pero ella tiene que cumplir muchas obligaciones.” (Estudiante)

Responder por resultados

En la IE - C, la política oficial de promover el acceso de toda la población en edad escolar se experimenta como una intromisión en la institución que tiene como consecuencia una limitación de la autonomía escolar, ya que no se puede manejar ningún mecanismo de selección e ingreso de los estudiantes. Los estudiantes están definidos desde un sistema externo lo cual es interpretado, como si no hubiera criterio de ingreso, situación que adicionalmente lleva al hacinamiento.

“Antes la rectora tenía cierto perfil de análisis del alumno y la madre. Ahora imposible conocer a tres mil alumnos, tres mil padres, ni siquiera a los profesores.” (Docente)

“Antes por ejemplo se decía, los niños de quinto para sexto deben haber cursado bien el quinto, no tener logros pendientes, tener máximo 13 años. Ahora ninguna de esas condiciones se cumple. Si hay el cupo se recibe, y si no hay cupo también porque tenemos hacinamiento.” (Rectora)

Los nuevos procedimientos de admisión de estudiantes, unidos a las disposiciones sobre retención escolar llevan a que la encuesta haya acuerdo (4.28) en que se fortalece el derecho a la educación de niños(as) y jóvenes a partir de las reformas. Sin embargo para responder por la permanencia escolar con las complejas características de la población escolar, se contraponen a lograr buen desempeño de los estudiantes, buen rendimiento académico y comportamiento escolar. En el colegio se presentan dificultades de los estudiantes que tienen que ver con abuso, maltrato, drogadicción, embarazo precoz, poca atención de las familias a los hijos, descomposición familiar, falta de visión de futuro. Hay niños que provienen de hogares de paso de Bienestar Familiar, que en su mayoría presentan también problemáticas que parecen ser difíciles de abordar desde el colegio.

“son niños que vienen con una cantidad de problemáticas y eso hace el ambiente pesado. A mi me tocaron en este año dos niños, una tenía como una locura, la niña desestabilizaba al salón...El muchacho de hoy está agredido por todos los medios, desde su familia, el medio, la escuela que lo violenta, los propios compañeros, la violencia que se vive, y en un país como éste, se están viendo seres cada día más solitarios, más tristes.” (docentes)

“En esta época se presentan tantas falencias morales, económicas, que vienen a veces de la casa y vienen a repercutir al colegio.” (madre de familia)

Para abordar estas situaciones que desbordan la capacidad del colegio, comentaron que existe poco apoyo, primero de los padres de familia y segundo de instituciones especializadas a las cuales puedan acceder los estudiantes.

“Uno no encuentra eco, los padres no se preocupan lo suficiente, o no pueden porque tienen que garantizar primero la subsistencia en cuanto a alimento, vestido y vivienda, entonces ellos no pueden invertir tiempo en la recuperación por medio de una terapia. (Psicoorientadora).

“para casos tan difíciles, no es frecuente encontrar instituciones que atiendan un bajo costo o gratuitamente.” (rectora)

Frente a estas dificultades que limitan el logro de metas como la permanencia, la rectora promueve actividades como el funcionamiento de un centro de conciliación apoyado por la Cámara de Comercio para la resolución de conflictos, se hacen pactos de aula de deberes y derechos, tanto de niños como de maestros, a más de las acciones que promueven las orientadoras no obstante la rectora mencionó que son cinco de las cuales, tres están enfermas. Se hacen remisiones al Hospital local, la Red del Buen Trato. Se estima que estas acciones eran insuficientes porque los tratamientos no son personalizados, las familias quieren resultados inmediatos y no persisten.

Otro aspecto mencionado y que está articulado a las dificultades de permanencia es el manejo de los criterios de repetición y aprobación del decreto 230. Se argumenta que la norma es poco clara y su interpretación genera efectos no deseados, como por ejemplo que los estudiantes no rindan académicamente, porque saben que hay otros que tienen más bajos resultados que ellos.

“Para el Consejo Académico la promoción es ambigua, pues se habla de grupo de áreas y no de áreas, igual a uno le dicen, en este grado sólo pueden perder ocho, entonces, uno qué hace, coger los peores, para dejarlos y con los otros mirar a ver si se les hace recuperaciones o se queda pendientes para el año siguiente” (docente del Consejo Académico)

En efecto, los resultados de la encuesta indican acuerdo (3.85) en que la aplicación del Decreto 230 (5% de reprobación escolar) ha generado conflictos entre el rector y otros miembros de la comunidad educativa. Las situaciones de mal comportamiento, problemas asociados a la drogadicción y el bajo logro escolar, ha llevado a que se tengan que tomar decisiones como la expulsión de estudiantes y la pérdida de año escolar. Estos hechos parecen manejarse desde los estudiantes afectados y sus familias con la decisión de interponer tutelas, donde los estudiantes se quejan de malos tratos, pérdida injustificada, falta del debido proceso.

“En el manual de convivencia existen deberes y derechos, y resulta que los deberes los muchachos los convierten en fiesta, llegan ebrios, y el manual dice que falta grave es que usted llegue al colegio en estado de alcoholismo y se hace el debido proceso, se trata de buscar ayuda con la familia, con

otros apoyos, pero llega un momento en que dicen no podemos con ese chico.” (Miembro del Consejo Directivo)

A la entrada del colegio hay dos profesores que siempre revisan el uniforme, la presentación, lo que traen los estudiantes, y luego se vienen a dar cuenta en los salones y que escándalo, y los papás no aceptan, no aceptan con pruebas y todo... Los papas dicen, mi hijo no era eso, y me lo recibe porque me lo recibe, y como la Constitución es tan querida, entonces su libre desarrollo de la personalidad. De una el juez dice – ordénese a la rectora a volver a recibir al chico – y volvemos a quedar en ceros.”-. (Madre de familia, miembro del Consejo directivo).

Los resultados de la encuesta muestran acuerdo (3.71) en que a partir de las reformas, los rectores han intensificado su labor de resolución de conflictos con los estudiantes y sus familias.

La rectora dedica una buena parte de su tiempo, en cuidarse de que le interpongan tutelas y otra respondiendo las que les han formulado.

Cuando indagué sobre las políticas de calidad promovidas por la rectoría, todos los entrevistados se refirieron al énfasis de la institución. Los estudiantes señalaron gran entusiasmo con el énfasis, los convenios desde la rectoría para las prácticas empresariales son vistas como oportunidades de formación por los estudiantes, como espacios donde se asumen otras responsabilidades, como beneficios que van mas allá de la formación convencional, se reconoce la importancia de realizar la Feria Juvenil Empresarial, que involucra no solo al colegio, sino que tiene proyección a la localidad.

“Yo creo que las funciones de la rectora han aumentado, pero también han aumentado en la misma proporción los beneficios para nosotros los estudiantes.” (Estudiante).

Los docentes por su parte, frente a las políticas sobre calidad orientadas desde la rectoría, señalan la importancia que la labor de la escuela trascienda sus muros, la colaboración de otras entidades, la posibilidad de salir y relacionarse con otras organizaciones de la parte productiva, del mundo laboral y de la salud, del sector gubernamental y no gubernamental, reportando que antes nunca se había pensando que tuvieran algo que ver con la escuela.

Los resultados de las pruebas, también fueron abordados por los entrevistados, aunque tangencialmente. El colegio tiene un rendimiento medio, por esta razón y dado el interés que ha suscitado tener el énfasis relativamente consolidado, la aplicación de pruebas no es un tema álgido como puede encontrarse en otros contextos. No obstante se plantea que debido a las medidas asociadas a la promoción y al facilismo que ha generado, se habla más bien de mediocridad

educativa. La rectora me refirió limitaciones que ella observaba de nuevo en la autonomía de la institución, por ejemplo, el hecho de que no tenga ninguna opción para selección al personal, docente y administrativa, o el hecho de no poder contar con todo el personal docente⁴⁵. Finalizó señalando “Tengo el caso de una coordinadora que ha pedido todas las incapacidades del caso y yo esperando que nombren a alguien.”

Haciendo un balance sobre como se perciben en la institución C los efectos de las reformas, según los datos de la encuesta, se tiene la sensación que quienes han a ganado han sido los estudiantes (3.78) y los padres de familia (3.71), en tanto que los rectores (3.14), los docentes (2.71) y el sindicato (2.57) han perdido.

Conclusiones

De manera similar a como sucede en la institución B, la rectora de la IE-C conduce su institución con una orientación macropolítica, pues se asumen las regulaciones y las hace cumplir. La rectora busca ejercer su poder a partir de las regulaciones, la influencia que logra a través de su saber y su experiencia pedagógica y desde su ejemplo, lo que denomina ‘la autoridad moral’.

Cuando se definieron las normas de ampliación de la jornada escolar y la evaluación de docentes, éstas se aplicaron y la rectora lamenta que posteriormente, por la resistencia de los maestros potenciada por el sindicato, se hayan modificado y flexibilizado. A diferencia de la Institución B, en este caso la rectora no continuó haciendo la evaluación a los docentes antiguos, ni se trabajan más de las 6 horas presenciales en la jornada escolar. Este hecho quizás se explique, no sólo por la flexibilización de las macropolíticas nacionales, sino por la reinterpretación de ellas en el escenario local de Bogotá en el que se ha buscado fortalecer la relación con los docentes. La rectora ha tenido que enfrentar algunas resistencias de los maestros, manifiestas en quejas y reclamos elevados ante la oficina de control interno de la SED por acciones realizadas por ella, como el reporte de ausentismo o limitación del tiempo de los docentes para participar en paros. Por otro lado, existe la percepción de que se han democratizado las relaciones escolares, pero al mismo tiempo, después del 2001, se ha disminuido la participación de la comunidad educativa.

Respecto a la orientación gerencial, si bien se reconoce esta tendencia en el trabajo de la rectora, la búsqueda de recursos que ella hace, está orientada a fortalecer el trabajo pedagógico y de manera particular el apoyo al énfasis del Pei de la IE. En este caso no existe un ambiente favorable hacia la orientación

⁴⁵ Cuando se retira un maestro, la vacante se demora mucho tiempo en llenar, o cuando tienen maestros por horas también se presentan dificultades.

gerencial desde la política local, ni desde el contexto institucional. Se reconoce la orientación, pero no se encuentra legitimada como en el caso de Cartagena.

En este caso como en la Institución B, se reconoce el liderazgo pedagógico de la rectora a pesar de estar halada hacia fuera. Dicho liderazgo está relacionado con la formación inicial de la rectora, su experiencia en capacitación de docentes y un escenario local proclive al fortalecimiento pedagógico. También se relaciona con una estabilidad de los docentes de planta, a pesar que se reporta no tener el personal completo, el incremento del ausentismo laboral y el aumento de docentes de horas cátedra.

Desde la orientación que hace la rectora, se responde por metas nacionales frente a indicadores de mayor acceso escolar y mayores logros escolares. De hecho la IE está ubicada en un nivel alto en las pruebas de Estado y alcanza también logros altos en las pruebas de Saber. No obstante, dada la preocupación por la situación socio-económica de la población escolar, a la par que la rectoría se orienta hacia la rendición de cuentas, promueve al mismo tiempo un énfasis que es reconocido como pertinente por los diversos miembros de la comunidad escolar. En éste a diferencia de los otros casos, no es tan evidente la sensación de impotencia y desesperanza frente al futuro de los jóvenes y sus familias, dado que hay evidencia de algunos jóvenes egresados que logran ingresar a la universidad, y al mismo tiempo han organizado pequeñas micro empresas. No obstante la referencia a los factores del contexto y el deterioro de las condiciones de vida de la población escolar, tienen un peso muy fuerte en la reflexión de los diversos entrevistados.

A partir de las reflexiones de la rectora y los docentes se señalan las limitaciones a la posibilidad de constituir un proyecto autónomo, dada la subordinación administrativa de los rectores e instituciones y la excesiva legislación expedida.

En síntesis, en la IE – C la rectora se halla halada hacia fuera y ha asumido una actitud gerencial aunque no haya un escenario local tan propicio para ello. A pesar de estar más tiempo por fuera logra ejercer un liderazgo, se ha consolidado una propuesta pedagógica en la IE, aunque se reportan costos emocionales de la rectora, como el estrés y el deterioro de su salud. De igual manera hay reconocimiento de la democratización de las relaciones escolares, y al mismo tiempo de disciplinamiento de los maestros. La rectora se orienta hacia la rendición de cuentas, cumple con algunas de las metas, pero al mismo tiempo logra estructurar una propuesta que busca mayor pertinencia de la educación. En suma, las reformas han dado un fuerte peso a la autonomía escolar pero el caso suscita interrogantes sobre los márgenes reales de autonomía que tiene el rector para alcanzar los resultados previstos.

IE D: Bogotá - orientación micropolítica: que los demás también asuman con autonomía lo que tienen que hacer

La institución C está ubicada en un populoso barrio del Distrito creado hace 37 años por la invasión de personas desplazadas. La institución nació tres años después, una pequeña escuela construida por la comunidad, que posteriormente se fue ampliando. Señalan los entrevistados que el barrio y la escuela fueron contruidos por gente luchadora de tendencias políticas de izquierda, debieron hacer la toma de la alcaldía hasta conseguir los recursos para ampliar la escuela. La escuela inició con cuatro salones, después doce, luego en 1996, el Consejo de Bogotá cambió el nombre de escuela distrital por el de centro educativo y en el 2002 con la fusión decretada por las normas nacionales, se convirtió en Institución educativa Distrital al integrarse con una escuela de primaria cercana. Actualmente la IE tiene dos sedes y educa a 3.589 estudiantes en las jornadas de mañana, tarde y noche.

Se señala que después de la fusión, la escuela de primaria ganó en lo administrativo y en pertenecer a un proyecto más amplio; se tiene la percepción de que hay mayor concentración de los docentes en los asuntos pedagógicos alrededor de un proyecto, existe más interacción entre los estudiantes de los diversos niveles, se alude a que los estudiantes pueden tener garantizado su ciclo de preescolar a onceavo grado. También se plantea que se perdió identidad institucional construida a lo largo de años. Dado el crecimiento de la institución se menciona que no hay suficiente personal docente y administrativo. Una consecuencia de esta nueva forma de organización es la recarga de trabajo hacia el rector. De hecho en los resultados de la encuesta no muestran una tendencia muy clara (2.86) sobre si la fusión aumentó o no el poder de los rectores.

Por el origen comunitario de la institución, parece existir una demanda para que se articule más al vecindario. Los padres de familia perciben que la educación ahora es más cerrada, con poco sentido de fraternidad de la comunidad hacia el colegio y del colegio a la comunidad. Se menciona que el proceso de fusión llevó a que se perdiera la identidad, los espacios de mayor cercanía a la comunidad. No obstante se reconoce que el rector ha buscado fortalecer dicho acercamiento, a través por ejemplo de la celebración de primeras comuniones en el colegio, de la realización de encuentros con los padres y de estrechar las relaciones con las organizaciones como Junta de acción comunal y organizaciones de base.

La población del colegio pertenece a los estratos 1, 2 y 3. En su mayoría desplazados por la violencia, con alta descomposición familiar por abandono de los padres o madres, de violencia intra y extrafamiliar, la formación de hogares paralelos y la crianza de niños por parte de familiares o instituciones de Bienestar Familiar. Se suman altos índices de desempleo, violencia generada por pandillas, consumo de alcohol y drogas, adolescentes embarazadas y promiscuidad. También se reporta que en el barrio donde se ubica el colegio hay casos de

apartamenteros, limpieza social esporádica, comentarios sobre células urbanas de la guerrilla, a dos cuadras se ubica un expendio de drogas. En síntesis un ambiente complejo de difícil abordaje para la IE. El colegio hace su trabajo, pero hay muchos factores amenazantes señaló el orientador.

El PEI de la institución tiene un énfasis en la formación de derechos humanos, democracia y medio ambiente. El pensamiento que orienta el trabajo escolar es la formación de un ser humano mejor, de una persona integral y propone una formación para la democracia, la paz y el fortalecimiento de la identidad, fundamentado en postulados críticos de la filosofía latinoamericana y colombiana. El rector creó una cátedra que lleva el mismo nombre del colegio, la cual ha recibido reconocimiento distrital y nacional de la comunidad educativa y surgió a partir de la preocupación por las relaciones agresivas entre estudiantes. Busca ofrecer los elementos necesarios para que los estudiantes se formen de manera crítica, democrática y solidaria.

Se reconoce la gestión del rector orientada a la búsqueda de apoyos y desarrollo de proyectos: Descongestionando el bote con apoyo del Dama y Corpoaseo (reciclaje de papel en la IE), La convivencia Asunto de todos (para fortalecer el gobierno escolar), Desarrollo de valores, la mediación y resolución de conflictos, Lectura libre, El periódico virtual, La emisora escolar, La ludoteca.

Hay 152 profesores, no ha habido mucha movilidad, según la secretaria sólo hay 5 o 6 provisionales, que trabajan por contrato al año. Las madres de familia entrevistadas insistieron en la falta de personal especializado en otras áreas, como música, danzas, deporte “aquí hace falta un profesor de música, falta un grupo de danzas folclórica, campeonatos de baloncesto, voleibol. Eso dinamiza, hace que la gente piense en otras cosas, antiguamente había todo eso, todos los colegios distritales tenían su grupo de danzas folclóricas, danza contemporánea, grupos de música andina” (madre de familia).

El rector es licenciado en Química y biología, especializado en administración educativa, con un gran bagaje en los temas de conciliación, resolución de conflictos, miembro de la Junta directiva de la Asociación de Rectores de Bogotá, catorce años de experiencia como rector, 8 años en la institución.

La democratización ... se quedó en el papel.....

Pese al énfasis que tiene el proyecto de formación democrática en la IE los reportes de docentes, estudiantes e incluso padres de familia subrayan las dificultades para generar un clima de convivencia y de respeto mutuo que permita la creación de acuerdos fundamentos de un proyecto democrático y de convivencia escolar.

De una parte, los profesores se muestran escépticos de las normas de participación: en su origen, desarrollo y posibilidades:

“hay determinadas cosas con las que el colegio tiene que cumplir: amarrado uno, amarrado el rector y amarrados los coordinadores”... la visión de participación escolar desde fuera de las instituciones es más positiva, pero eso se quedó en el papel y lo que hay es un desgaste... la norma se creó con la apariencia de democratizar, pero para lo que ha servido es de justificación a medidas económicas del Fondo Monetario Internacional... en lo local y nacional las propuestas de los docentes no son tenidas en cuenta....si nos consultaran sobre como deberían construirse las instituciones educativas otra historia seria, las hacen en función de la cobertura y no de la calidad.” (Docentes)

También, los resultados de la encuesta no son muy claros (2.66), a diferencia de los otros casos, frente a si la existencia del gobierno escolar democratizó las relaciones en las instituciones escolares. Adicionalmente, también a diferencia de los otros casos, se manifiesta acuerdo (3.8) en que hay menor participación de la comunidad educativa después de la expedición de la Ley 715 en el 2001. Los padres de familia, el rector y los estudiantes, señalan que la participación es un proceso y que lo importante es que se ha dado voz a los que no la tienen.

Las dificultades para democratizar las relaciones escolares subrayan el deterioro del contexto social que se expresa en la violencia entre estudiantes en el plantel, la apatía de los padres para con el plantel y la formación de sus hijos, y cómo las normas actuales dejan inerte a los docentes y directivos para ejercer un control que consideran necesario.

“....con la institucionalización del gobierno escolar y todo eso de alguna forma como que hubo apertura a esa democratización ...es que en esa ley 115 intervinieron desde diferentes ángulos y desde diferentes visiones varios estamentos a nivel nacional,.... pero la expectativa que se creo era que se iba a democratizar a todo nivel para mayor eficiencia y viabilidad, pero los hechos reales nos vienen a decir lo contrario, mas bien utilizan la ley y la reglamentaron para poner cortapisas ...yo creo en muchos colegios es la contradicción por que obviamente el rector, los coordinadores tienen que estar sujetos a una norma, si no están sujetos a esa norma viene el disciplinario y entonces queda no como entre la espada y la pared”(Coordinador)

“.....los coordinadores y el consejo directivo deben tomar decisiones acordes con la ley, se sabe que hay cierta dinámica, que hay determinadas cosas con las que el colegio tiene que cumplir, que es como amarrado uno, amarrado el rector y amarrados los coordinadores”. (docente)

Según varios testimonios estas situaciones son tan difíciles que las aborda el mismo rector con apoyo en la coordinación de convivencia y la oficina de orientación. El concepto de docentes, coordinadores y los mismos estudiantes es que los jóvenes llegan agresivos a la institución por tantos conflictos que tienen en sus casas y por la misma pobreza, entonces esta agresión se replica las aulas y en el colegio en general. La integración de los padres de familia al proyecto educativo parece ser una tarea muy compleja.

“...los problemas que se producen en los salones, conflictos que un estudiante agredió a otro o que agredió a un profesor, porque destruyó un pupitre, o que daña algo del plantel que daña puestos ...” (estudiante)

”Se buscan alternativas, motivaciones, incentivos, con la población de primaria y de bachillerato, casi toca decirle a los papás y a las mamás: - yo se que usted no quiere saber nada de su hijo o su hija, que usted lo tiene en un parqueadero que es el colegio, y que a medio día usted quiere que su hijo este ocupado porque el parqueadero se le acabó.” (Orientador)

“El conflicto se vuelve grande cuando hay problemas entre estudiantes y docentes, el profesor no quiere dictar la clase y los alumnos no la quieren recibir, entonces se da un retraso en el programa, el rector tiene que entrar a intervenir... cuando el rector tiene la oportunidad de ir a los salones, entrega el conocimiento que él tiene, o si viene a un salón a arreglar algún problema, habla como un psicólogo, ayudándonos, lo malo es que hay muchos problemas.... El rector tiene que estar por los pasillos entrando a los estudiantes y les dice ‘venga, entre a clase, no se quede ahí sin hacer nada y mejor entre y aprenda algo’. (Estudiantes)

El orientador refirió que acompañó al rector a uno de los salones porque se estaba haciendo una requisa de la policía y se encontró un arma a un muchacho que había amenazado con una pistola de juguete a un niño de primaria.

“Lo único que se sabía era que unos muchachos, apuntando con la pistola en la cabeza, le habían dicho ‘chino, déme lo de sus onces’. El rector preocupado de este hecho va al salón y trata de entender la situación, cuando el dio la espalda, los muchachos se asomaron a chiflarlo...

Estas situaciones en las aulas de clase y en la institución, ponen en evidencia un problema de manejo del poder,

“hay profesores y profesoras autoritarios y mandones, entonces cosa curiosa, ve uno al rector defendiendo a los estudiantes en diferentes circunstancias Parecería que no podemos tener una visión tan marcadamente autoritaria porque eso del carretazo de la participación de la

democracia es bonito, pero con todo y el cambio de la evaluación, esos juegos de poder, todos los días se ven.” (orientador)

Por su parte, los padres centran una gran expectativa en los maestros y rector:

“Los jóvenes, son rebeldes por naturaleza, rebeldes sin causa, pero rebeldes. Falta canalizarles esa rebeldía. Y los docentes son los mas complicados de llevar, la tarea del rector es saber dirigir, es manejar este elefante, que es lo más complicado.” (madre de familia)

Hechos como los mencionados llevan a los derechos de petición, a las tutelas

Los padres de familia cuando los citan a reunión nunca vienen, pero que si tienen todo el tiempo del mundo para ir a colocar quejas. Ahora los protege tanto la ley, que todo mundo busca es quejarse en ese sentido si ha habido cambio.” Ejemplo: Un joven de un grado medio grado hirió otro joven. El colegio hizo todo el procedimiento, análisis con Consejo Académico, comité de convivencia, Consejo Directivo y se decidió que el estudiante se iba. El rector emitió una resolución y el estudiante salió. El Cadel optó por reasignarlo a otro colegio, semi privado, es decir, con convenio; sin embargo el estudiante no quiso trasladarse, él quería seguir en el colegio. La mamá puso una tutela para que lo recibieran aquí, y la ganó, entonces el joven está de nuevo en el colegio. Obviamente, nadie estaba de acuerdo. (Secretaría)

Los resultados de la encuesta, no muestran un ligero acuerdo, (3.26) en que el rector haya intensificado su labor de resolución de conflictos con los estudiantes y sus familias.

Del director compañero al fortalecimiento de la autoridad del rector

¿Se ha fortalecido la autoridad del rector? En la institución D, se señala que el rector se mueve dentro del marco de la norma, sin embargo actúa dentro de una filosofía orientada a promover autonomía, y concientización de los miembros de la comunidad educativa. Esta orientación parece no ser compartida por todos y se interpreta en ocasiones como un manejo permisivo y demasiado flexible, según algunos entrevistados.

Los resultados de la encuesta muestran acuerdo (3.93) en que hay una mayor diferencia que antes en los roles del rector y los maestros. Para algunos maestros, esta diferenciación tiene implicaciones políticas, gremiales y administrativas.

“Los cambios tienen su origen en las políticas neoliberales desde el año 2001 hacia acá, momento en el que el gremio de los docentes dejó de ser

unificado, los rectores tienen una función diferente, incluso las agremiaciones sindicales ya son diferentes.” (Docente)

“Antes se veía en todo el proceso sindical a los directores de escuelas, a los rectores de colegios y a los docentes luchando por lo mismo, en las mismas marchas, en las mismas actividades, con la misma proyección, ahora nos pusieron a unos contra otros.” (Docente)

“En situaciones como el paro, el rector no puede pensar soy docente o administrativo, a él le toca aplicar la norma, así esté pensando lo mismo que nosotros los docentes. Entonces la labor de los rectores cambió para el lado equivocado, porque lástima que no se tenga el concepto de que la administración y la dirección estén en función de lo pedagógico y no de lo administrativo (Docente)

“El rector puede tener una formación docente, pensar como docente, pero le toca actuar como administrador, al ocupar su cargo, asume unas funciones,... Estoy seguro que muchos rectores se arriesgan y asumen la autonomía institucional por encima de la norma, porque es que la ley les da autonomía, lo que pasa es que hay unos que ponen por encima la norma, pero hay otros rectores que han asumido la autonomía institucional y han enfrentado lo que venga y les ha ido muy bien.”

En este caso hay acuerdo (3.8) en que a partir de las reformas educativas los rectores han tenido que enfrentar más conflictos con los docentes y han fortalecido la función disciplinaria y los niveles de exigencia con los maestros (4.0).

“parecería que se volvieron enemigos de los docentes... se volvieron unos controladores de los docentes y no los ejecutivos que alguna vez fueron... ahora a la entrada se deja la planilla con los nombres de los profesores y los administrativos, para que registren su asistencia diaria, se da un tiempo limite para firmar y luego suben la planilla, los que llegan más tarde, firman en la secretaría, Pero es difícil controlar la asistencia, si alguien llega a las 7:15, pone 7:00.”

“Antes el control de la asistencia lo manejaban las secretarias, o en otras épocas de paro, por ejemplo mandaban de la SED a hacer controles, había una época en la que mandaban taxis a mirar si todos estaban trabajando y a firmar las planillas. Ahora esos controles los hace directamente el rector. El mira quien viene y quien no viene, y pasa un reporte.”

Los relatos muestran la complejidad del ejercicio de un liderazgo que pretende ser de tipo horizontal:

“él busca promover autonomía, la concientización de todos los miembros de la comunidad educativa. Pretende que el ciento por ciento de los educadores asuma que es posible mirar la educación con otros ojos, es una apuesta política...él es un visionario, pero se estrella con la realidad, porque aquí pocos están de acuerdo en ver el mundo como él lo ve.”

“¿Qué hace un rector tratando de crear una cultura que es lenta, y difícil?, para eso el se ha inventado y ha buscado tantas cosas, se inventó la cátedra del colegio, los talleres a ver si la gente se va animando y los líderes estamos tratando de llegarle al resto, para ver si los traemos como con ganzúas y los ponemos donde debe ser, que por lo menos vengan a saber como están sus hijos.” (Miembro del Consejo Directivo).

A la falta de tradición para un ejercicio no autoritario del poder, se suma también las dificultades que a juicio de diferentes estamentos suscitan algunas normas.

“él rector claramente les ha dicho que no es obligatorio consignar la cuota de la asociación.” (madre de familia)

“Ahora cuando salió el decreto que el muchacho nunca pierde año, que no es obligación pagar asociación de padres, y que no es obligatorio nada, pues lo que se está es contribuyendo a la ‘conchudez’ de los padres, porque ahora los citan y no viene ni el 10%.” (Miembro del Consejo Directivo)

“Acá es diferente, acá él tiene que mandar y si quieren le obedecen y si no quieren no, eso de manejar tantos docentes y diferentes pensamientos es muy difícil, y yo creo que estresa mucho, manejar personal administrativo también es difícil, somos 10 u 11, pero es terrible para el rector, maneja mil cosas, los proyectos, las relaciones.” (Secretaria)

También se mencionó que pese a su estilo de promover autonomía y mayores niveles de concientización, el rector tiene que cumplir la norma, defender la ley,

“Entonces el tiene que entrar a decir, no, pero es que la norma dice tal cosa, a él le ha tocado cuidarse a raíz de todas esas tutelas y preguntar frente a casos de estudiantes, ¿A ver, que se hizo con ese estudiante, hay un seguimiento? ¿Se hizo trabajo de orientación? ¿Qué se hizo en coordinación? ¿Fueron al proyecto de conciliación?”.(Orientador)

En contraposición a la idea de democratización de la institución escolar los docentes plantean una serie de características, relacionadas con la idea de una autonomía escolar limitada: la falta de injerencia en la escogencia del personal, la falta de docentes y personal de apoyo para atender las problemáticas que aquejan a los estudiantes, las políticas de gratuidad que limitan los recursos que llegan al

colegio y la sensación de que la autonomía institucional es imposible de lograr porque esta por encima la 'autonomía de la norma'.

“La ministra ha sido galardonada, y desde allá, se mantiene el control, pero en las instituciones sucede lo contrario, están cada vez más para atrás en su funcionamiento, los presupuestos no funcionan, los rectores están de por medio, pero muchas veces los rectores no pueden solucionar porque ellos están amarrados, entonces sería bueno que se analizara, hasta donde llega la autonomía escolar.” (Docente)

“Se suponía una descentralización que llegara a la unidad más pequeña, pero no se llegó a la eficiencia institucional, sino que se llegó a una serie de controles que han hecho que las instituciones en lugar de funcionar mejor hayan dejado de funcionar. Los rectores antes eran mucho más eficientes en su labor, eran más dinámicos, tenían más autonomía para funcionar.” (Docente).

Actitud gerencial

El rector de la institución D, no parece orientarse claramente hacia una actitud gerencial, no obstante, algunos de los entrevistados, plantean que dados los cambios en la normatividad, después de Ley 715, y especialmente a partir del proceso de fusión, los rectores han adoptado una actitud gerencial. Los datos de la encuesta parecen corroborar esta percepción (3.86). En este caso, el rector se mueve entre una tendencia orientada al desarrollo comunitario, entre una actitud gerencial, y una tendencia académico-gremial.

“El rector de antes es el rector todo el día en su oficina... sentado en su escritorio... rondando los salones... pendiente del horario... solucionando los problemas más 'graves'... Ahora el rector está entre las sedes, las relaciones con la Secretaría, el Cadel, los contactos con otras instituciones, está mucho tiempo fuera. .. Está permanentemente presionado con la elaboración de informes para el Secretaría, para el Cadel... convocados a reuniones personales e intransferibles, reciben de tres a cinco comunicados para ir a diferentes actividades, a cumplir funciones de representación del colegio. Es frecuente que él tenga tres o cuatro citaciones a la misma hora (secretaría, docentes)

Este hecho genera diversos efectos por un lado, buscar los contactos, estar en proyectos lo que ha favorecido la dinámica del colegio, han logrado oportunidades de capacitación de los maestros, el colegio es reconocido por los proyectos que adelanta, inclusive han recibido delegaciones de otros países. El otro efecto que el rector está mucho tiempo por fuera y se percibe cierta sensación de abandono. No se halló en otros casos una presión tan fuerte demandando más presencia del rector, lo que podría estar relacionado por una parte con el origen comunitario del

plantel, pues los padres demandan con insistencia mayor articulación de la escuela y la comunidad y por otra parte, con los procesos de delegación en equipos de trabajo y en los coordinadores que no se perciben suficientemente fortalecidos.

“Lo que pasa es que todos los días que él tiene que salir, ya empiezan a decir los docentes que los rectores no trabajan, y los padres que vienen a pedir un certificado y no se les firma rápido, que ‘ese rector nunca viene’, pero no se dan cuenta de la carga de trabajo tan grande que tiene.” (secretaria)

“El rector está muy ocupado pero ojalá se diera un poco más a la comunidad.” (padres)

Hay muchos proyectos, pero el rector está pique aquí, pique allá (docentes)...

“Cada rector tiene que estar pendiente de un determinado factor de la institución y el rector se la pasa enviando informes para la secretaria, enviando informes para el CADEL, enviando informe, informes entonces esta constantemente presionado ahí por eso (docente)

“Es que el rector es un intermediario entre el colegio y la alcaldía u otras instituciones, tiene que hacer muchas cosas para que el colegio sobresalga” (estudiante).

“Todo lo que les solicitan a ellos es de un momento a otro, que venga a reunión que no se que, a veces son reuniones que no tiene ningún sentido pero eso si toca eso es así (Coordinador)

En relación a estas intensas actividades del campo de la rectoría centradas tanto en la respuesta a demandas externas, en la gerencia de proyectos y en la proyección a la comunidad son percibidas de manera ambigua por docentes y padres. Sobresale un rechazo de los docentes a lo que denominan una actitud gerencial impuesta según la cual no es posible conciliar lo pedagógico y lo administrativo.

“Lo que hay en el fondo es la puesta en práctica de unas medidas económicas del FMI que no respetan el entorno educativo o el entorno de la salud. La educación se debe sustraer a la dinámica puramente económica porque éstas son instituciones de otro orden y responden a otras dimensiones del ser humano. Es que esto, viene a ser parte de esa competencia a nivel empresarial.” (Docente)

“Sí, ahora hay muchísimo mas control, se habla más de los gerentes en las instituciones que de los rectores, de pronto su preocupación ya no es tanto por la academia sino por la administración... (Docente)

El rector gerente, a mi no me parece que eso sea malo, o sea un docente que tenga un buen concepto de la administración puede hacer que la academia funcione muy bien, pero cuando no se tiene claro el concepto y se deja que se pierda la idea, entonces se complica la cuestión.” (Docente)

Otro elemento que define la visión gerencial es la delegación. En la IE el rector delega el control de la asistencia de maestros, la organización de las actividades académicas en sus coordinadores de jornada y de sede. En los datos de la encuesta hay acuerdo (3.86) en que con las reformas los rectores gestionan asuntos externos y los coordinadores los asuntos con los maestros dentro de la institución. Estas actividades son percibidas desde una perspectiva empresarial por los padres entrevistados.

“Esto es como una empresa, el rector es su gerente, los coordinadores su brazo derecho, tienen que estar mirando los logros, la disciplina, la puntualidad y pasar un informe sistematizado al rector, de manera que él lea, de las directrices y firme, entonces el dice bueno, hay que hacer tal cosa, hay que exigir un poco mas.” (miembro Consejo Directivo)

Otro elemento asociado mas con una actitud académico gremial con una actitud gerencial es la búsqueda de contactos, la inserción del colegio en iniciativas y proyectos, la búsqueda de capacitación docente.

“El rector es una persona que se está preparando todos los días, cuando él dice: - me voy a la Universidad tal... ahora tiene algo para irse a Suiza, eso hace que tanto el padre como el estudiante puedan integrarse y conocer cosas mas grandes.” (Madre de familia)

“El rector trata que los maestros se capaciten a como de lugar, en otros casos los rectores pasan la información (de capacitaciones), el rector el mismo los inscribe.” (Secretaria)

El rector ha buscado que el proyecto abarque a toda la comunidad, tanto a la educativa como a la externa, dicta talleres e implementa metodologías y ha tratado que la comunidad se involucre Por ejemplo las madres de familia valoraron mucho la celebración de las primeras comuniones en la institución. Esa era una celebración que en el colegio nunca se había hecho.

“...cuando estábamos en la otra institución, no éramos nadie, al director había que tocarle la puerta veinte veces y pedir cita, mientras que cuando llegamos aquí nos sentimos bien recibidas, nos dieron como ese clima en

donde uno puede sentarse a hablar, a expresar lo que siente, decir lo que está pasando.” (Padres de familia)

Debilitamiento pedagógico

Con la recarga de trabajo de los rectores, el aumento de la población escolar y las consecuentes las tareas administrativas, los maestros subrayan que ha habido debilitamiento del liderazgo pedagógico de los rectores. Al respecto se señaló, el recorte del tiempo de los encuentros entre maestros, debido a la reducción de las jornadas pedagógicas que antes estaban previstas. Hay autorización para hacer dos jornadas pedagógicas al año, esto, según señalan algunos docentes ha conducido a la desesperanza de los maestros y al desmedro de la profesión docente.

“Lo pedagógico se construye en colectivo, en el intercambio constante de experiencias, a mi me parece una aberración que desaparecieron las jornadas pedagógicas, solamente se pueden hacer dos al año, ‘o si no profesores reúnanse los sábados’, eso hace parte del malestar profesional, y de esa palabra que usan los del sindicato, para decir que los rectores son el gendarme, mande - razones, reciba - razones, reciba esto, no se, a futuro, dentro de 10, 20 años que irá a percibirse.” (Docente)

¿Qué ha pasado con el liderazgo pedagógico del rector? Se señaló que la coordinación académica lidera todos los procesos pedagógicos y el rector da directrices y es el eje para unir las jornadas y las sedes. Se afirma que las acciones de convivencia y académicas son inherentes al cargo de coordinador.

“En el colegio somos cinco jornadas, somos como cinco mundos, cinco programas, cinco actividades. El hecho de que el rector no lidere como tal porque no puede estar en todas las actividades, no significa que no esté pendiente de las cosas. Intentamos reunirnos los tres coordinadores por los menos una vez a la semana, y los viernes se han creado espacios y en ellos está nuestro rector”. (Coordinador)

“El rector puede estar mucho tiempo fuera, pero el siempre intenta estar en las reuniones, por lo menos en una parte, o de vez en cuando en el Consejo Académico, en el comité de convivencia, en el comité de investigación... Él nunca pierde el contacto.” (Coordinadora).

“el rector ve a cualquier estudiante y él lo saluda, pero por la carga se ha alejado un poquito a los niños. Antes era el rector el que revisaba el uniforme, y estaba pendiente, usted porque llegó tan tarde y como ahora están las coordinadoras, ellas lo hacen... el rector tiene muchas cosas que hacer, y ni siquiera se da cuenta quienes llegan tarde y quienes no y no pueden ponerse a ver caso por caso (estudiantes)

Desde la visión de los profesores se señaló que por la misma carga laboral que tiene el rector es muy difícil que tenga contacto con los estudiantes. No obstante el rector señala como aprovecha las diversas oportunidades para entrar en contacto con los ellos. Los estudiantes también reconocen la cercanía con el rector. Esto nos muestra, la demanda de mayor tiempo al rector para el contacto con estudiantes y comunidad educativa y de otra parte una actitud de acercamiento del rector a los estudiantes en los tiempos disponibles.

Respecto a las disposiciones de la política nacional, en este caso, según los datos de la encuesta no hay una tendencia clara (3.39) que señale que el rector ha tomado decisiones para aplicar las competencias y los estándares en el plan de estudios; y que con los resultados de la evaluación institucional se han tomado decisiones para promover el mejoramiento. Frente al liderazgo pedagógico del rector, internamente se da una discusión entre los docentes sobre los conceptos mismos de mejoramiento y liderazgo pedagógico. Desde la visión del rector, él se orienta hacia el manejo de proyectos y se ha vinculado a muchas iniciativas. De hecho, la mayoría proyectos evidentemente son de carácter pedagógico: práctica docente, investigación en el aula (en asocio con una facultad de educación), diplomados sobre gestión de proyectos, dos proyectos de educación ambiental, tres proyectos relacionados con la formación en valores, resolución de conflictos, derechos humanos y competencias ciudadanas y tres proyectos relacionados con el mundo de la adolescencia.

“Se ha dado una discusión frente a que todo lo que llega se le abre la puerta, porque debe haber un plan de desarrollo que le diga a uno: -vamos por este lado, vamos a trabajar en esto porque por abrir la puerta a todo, dejamos de hacer realmente lo que tenemos que hacer.” (Docente)

“cuando todo se vuelve importante todo se hace, pero muchas cosas no afectan lo que se quiere, aunque tenemos el colegio con muy buena imagen, se está trabajando con proyectos a nivel nacional e internacional internamente, ¿estamos bien?”. (Docente)

“Al haber tanta amplitud, empiezan a salir tantos proyectos que a veces en lo que estaba uno centrado lo deja atrás, porque hay tantas cosas a las que prestarle atención que a veces no queda mucho de todo lo que se hace y eso es una tragedia.” (Coordinadora)

Estuve revisando la información disponible sobre los proyectos que adelanta la institución y, efectivamente, se percibe la gestión que ha hecho el rector para buscar contactos y proyectos. No obstante, no todos los miembros de la institución parecen compartir este enfoque. Una madre de familia señaló que era importante que al rector le quitaran las funciones de control, de vigilancia del horario, para que entrara a buscar otras formas de motivar a los estudiantes, buscar contactos, otros referentes para los estudiantes y los maestros.

Responder por resultados

Una consecuencia de las reformas es que el rector debe responder por resultados. En tres metas: la cobertura, la permanencia y la calidad de la educación medida a través de pruebas de logro. Para abordar este aspecto varios de los entrevistados se refirieron a las políticas nacionales y a las políticas sectoriales en el Distrito Especial. Sobre las políticas nacionales los docentes señalaron que a partir del año 2001, se definieron una serie de medidas que han buscado desvirtuar la educación oficial, con el propósito de mostrar que es más eficiente la educación privada. Las respuestas en la encuesta muestran una ligera tendencia al desacuerdo frente a las ganancias de los actores de la comunidad educativa con las reformas recientes, en su orden: los estudiantes (3.2), los rectores (2.73), los maestros, (2.7), los padres de familia (2.6) y el sindicato. Llama la atención que es la institución en que éstas percepciones tienen una valoración mas baja.

“Se ha buscado descalificar la calidad de la educación que el Estado ofrece para montar educación privada dentro de las políticas neoliberales con la apariencia de una mayor democratización, con la imagen de que están cumpliendo su deber constitucional en salud y educación, pero lo que hacen es totalmente contrario a la realidad El grado Cero lo querían desmontar, el preescolar lo querían reducir, querían prestar educación hasta el noveno grado, desmontaron los colegios técnicos, han eliminado los profesores de danzas, música, educación física, las orientadoras.”

Sobre las políticas distritales⁴⁶, se mencionó que se ha fortalecido el derecho a la educación de los niños (acuerdo de 3.6 en la encuesta), y se enfatiza que ha aumentado la cobertura, se declaró la gratuidad de preescolar a quinto grado, se dan útiles a los niños de preescolar y primero, se está ofreciendo el suplemento nutricional. Sin embargo se subrayó que la ampliación de la cobertura va en contra del docente y de la calidad de la educación.

Respecto a las políticas específicas de la IE para promover el acceso a la educación, la actuación del rector en este aspecto es marginal, se reduce a recibir los alumnos cuando hay cupo dadas las políticas de ampliación de cobertura, a diferencia de otros contextos, en donde los rectores deben generar estrategias para atraer a los alumnos a sus instituciones. Todos los entrevistados mencionaron el excesivo número de estudiantes: “se ha llegado a tener 57 alumnos por aula...no se han dado cuenta que hay cuatro sextos y sale solo un solo curso con onceavo.” Sobre la meta de permanencia, existen diversos hechos asociados a este asunto. De una parte los alumnos tienen otros intereses, muchos desean una educación que los habilite para el trabajo y les ofrezca otras alternativas frente a una educación académica. Se menciona también, que debido

⁴⁶ Esta administración fue del año 2004 al 2007.

a problemas familiares, que se entrecruzan con problemas escolares, los estudiantes terminan desertando o siendo expulsados de la institución.

En particular hay mucha sensibilidad frente a la norma de promoción escolar

“Entre más alumnos, el trabajo para nosotros es más difícil, en el aparato estamos creando cupos, ¿pero a qué costo?...el sistema del 230 al que estamos avocados es un desastre y los resultados son evidentes, los muchachos cada vez están más desbordados, es lo que estamos viendo en todas las ciudades, y en las instituciones públicas y privadas se ve el desfase que hay en lo comportamental, en los seres que se están formando.”
(Docente)

El rector, en una perspectiva distinta promueve el desarrollo de los estudiantes y que tengan oportunidades en el espacio escolar, sin ser excluidos. Para ello adelanta talleres con padres de familia, con estudiantes, y media en los conflictos que a menudo se presenta, siendo apoyado en esta tarea por los coordinadores.

“Rector ¿cómo hago para pasar por decreto?, yo le dije al estudiante, ¿cuál decreto? Antes de pensar en eso deberían pensar en ustedes, que hicieron durante el año, uno escoge que quiere hacer, uno escoge sus amistades, todos los días estamos en toma de decisión, en dilemas, me levanto, no me levanto, voy o no voy al colegio y uno opta, y es usted, y cada uno, cada uno responde por lo que es su vida.” (Rector)

“cuando uno es docente, ve esta forma de promoción terrible, porque pasan estudiantes con una cantidad de carencias, pero como directivos, se ve el panorama más amplio, se ve la realidad de los muchachos, y lo que piensas es que hay que garantizar la permanencia de ellos, no tiene sentido sacarlos, ¿sacarlos a qué?, de todas maneras aquí les ofrecemos un espacio, opciones de vida.” (Coordinador).

De hecho, los resultados de la encuesta muestran que hay acuerdo (3.86) en que la aplicación del Decreto de reprobación escolar ha generado conflictos entre el rector y otros miembros de la comunidad educativa. Los estudiantes señalaron que para el rector debe ser frustrante que haya tantos estudiantes que no aprovechan y pasan el año sin mayor esfuerzo.

“debe ser un poco decepcionante para él que uno maneje un colegio durante todo un año, que se hagan actividades, que los profesores expliquen y expliquen y que al final hayan muchos alumnos que pierden el año en un salón, es frustrante porque quiere decir que el trabajo que se realizó desde un principio no valió para nada.” (Estudiante)

De otro lado, hay una observación, que parecería relacionada con la pertinencia, particularmente de las madres de familia

“.. debería haber un bachillerato más diversificado, donde salgan con otras habilidades y preparados para el trabajo... aulas donde podamos dictar sistemas, contabilidad, bachilleres con énfasis en comercio, en secretariado, en enfermería.” (Madre de familia)

..se requiere fomentar el deporte y las actividades culturales, de manera que los estudiantes estuvieran ocupados las 24 horas y no tuvieran tiempo de hacer otras cosas, estar en drogas, en otras cosas.” (Miembros del Consejo Directivo)

La institución alcanza resultados ubicados en la categoría Medio en las pruebas de Estado y en las pruebas Saber. Desde la perspectiva de los estudiantes, las pruebas Saber parecen no se tomarse muy en serio, dado que éstas no tienen implicaciones directas para los estudiantes, por lo que se afirma que muchas veces se contestan al azar. Los docentes frente a estos resultados y a su análisis sobre las políticas de institución para promover metas de calidad mencionan que:

“no hay condiciones para pedir calidad...los cursos son muy numerosos... hay una desmotivación grande del gremio, se percibe desgaste tanto físico como mental a nivel de los maestros... se empieza a percibir el déficit de maestros en ciertas áreas.(Docente)

Los resultados de la encuesta muestran una ligera tendencia al acuerdo (3.4) respecto a que con los resultados de las pruebas Saber e Icfes, el rector ha tomado decisiones para promover mayores niveles de aprendizaje. También se mencionó que se ha desvirtuado el papel de la escuela en la medida en que tiene que estar soportando lo que la sociedad no atiende: el embarazo, el problema de drogadicción, el problema de alimentación.

“La escuela es el espacio que les da refrigerio, que les da educación sexual, que tiene que evitar el consumo de drogas, entonces siento que es darle a la escuela el protagonismo que había tenido, pero a la vez, lleva al hecho de que nosotros olvidemos nuestro labor que es construir saber, hacer las dos cosas al tiempo resulta casi imposible.” (Docente)

En contraposición, el rector ha llevado proyectos a la institución, ha gestionado apoyos y ha buscado opciones de capacitación.

“el llamado es a transformar la escuela, la idea es que los estudiantes trasciendan. La verdadera esencia está en el día a día, y desde todas las áreas promover una formación mas integra, pero eso no se puede evaluar, eso no cabe en las pruebas.” (Rector)

¿Cómo se manifiesta este cambio? Algunos elementos parecen caracterizarlo, la transformación de las relaciones rector – docentes, las relaciones del rector con los estudiantes y padres de familia, los mecanismos de control que ejerce el rector. Acerca de los cambios en las relaciones, algunos docentes perciben que los rectores ahora actúan como administradores. Se plantea que ellos perdieron su función docente, les asignaron unas funciones y tienen que cumplirlas.

Conclusiones

La configuración del campo del rector en la IE-D se genera en un cruce entre la macropolítica nacional y la reinterpretación que de ésta se ha hecho en el escenario local. El rector se orienta hacia la micropolítica, entre una actitud que oscila entre promover la autonomía y la responsabilidad de cada uno de los miembros de la comunidad educativa y la aplicación de las normas externas que son percibidas y vividas al interior de la institución como limitantes de un proyecto escolar autónomo. El rector expresa una actitud crítica hacia las normas expedidas desde el escenario nacional, sin renunciar a ejercer un liderazgo pedagógico, a través del cual busca imprimir identidad a la institución educativa hacia la democracia, los derechos humanos y el cuidado del medio ambiente.

El tamaño de la institución, la complejidad de los problemas de la población estudiantil y sus familias, las demandas que hace la Secretaría de Educación, el Cadel y otras organizaciones sociales del escenario local ‘halan’ al rector fuera de la institución, lo impulsan a una intensa coordinación interinstitucional, que es interpretada por los miembros de la comunidad escolar como evidencia de la actitud gerencial que él ha asumido. Por su parte el rector ha buscado desde sus acciones fortalecer la propuesta pedagógica de la institución a través de una gestión que se ha concretado en numerosos proyectos, en tanto que una buena cantidad de las funciones pedagógicas internas han sido delegadas a los coordinadores.

A diferencia del escenario cartagenero donde la orientación local legitima el rol gerencial de los rectores, en el escenario local e institucional de esta IE existe una fuerte crítica hacia ésta orientación, que lleva a que, el rector no se identifique con ella, aunque reconoce que las políticas nacionales los impulsan a asumir comportamientos gerenciales. De igual forma se da un rechazo marcado por parte de los docentes hacia ésta orientación, pues se considera impuesta. Su rechazo se refleja en una fuerte demanda por mayor presencia del rector en el colegio, y en considerar que el liderazgo pedagógico y administrativo son incompatibles.

A diferencia de los otros casos, en éste no hay una percepción clara de que el gobierno escolar y las demás disposiciones de la Ley 115 hayan democratizado las relaciones de la comunidad escolar. Los docentes son críticos, particularmente frente a las regulaciones que impiden un manejo más autónomo. Se insiste en la falta de responsabilidad y compromiso de los padres de familia con la formación

de sus hijos. Se mostraron situaciones de conflictos de poder entre los docentes y los estudiantes, que llevan a que los docentes con frecuencia se nieguen por ejemplo a dar las clases, situaciones en las que debe intervenir el rector directamente. Esta percepción de una menor participación y democratización parece haberse agudizado después del año 2001. No obstante, esta institución tiene un proyecto orientado por el rector a fortalecer relaciones democráticas, velar por los derechos humanos, que surge, para mejorar el ambiente de convivencia y contrarrestar las frecuentes agresiones en el ámbito escolar. En síntesis, en este caso, se da una cadena argumental que señala: no se han democratizado las relaciones escolares; las problemáticas del contexto social, de los estudiantes y sus familias agravan la situación; hay un exceso de regulaciones que no permiten una manejo más autónomo de la institución y de las situaciones que se presentan; no todos comparten la orientación del rector, que busca mayor autonomía y responsabilidad de todos y cada uno de los miembros de la comunidad escolar y se demanda por parte de algunos docentes, mano dura del rector.

Los docentes perciben que prima lo que ellos denominan la “autonomía de la norma”. El rector ha fortalecido su función disciplinaria y los niveles de exigencia con los maestros, ha tenido que enfrentar más conflictos con los docentes, y los entrevistados perciben una mayor diferencia que antes entre los docentes y el rector. Respecto a la rendición de cuentas, los datos tampoco son concluyentes en que las orientaciones de la política educativa sobre el mejoramiento escolar orienten la actividad del rector y de la institución. No es claro que se hayan tomado los estándares y competencias para orientar el plan de estudios, de igual manera que los resultados de la evaluación institucional y de las pruebas de estado y las pruebas Saber se hayan usado para promover el mejoramiento escolar. El rector ha promovido un fuerte trabajo alrededor de proyectos que buscan consolidar un énfasis de la institución que responda a la solución de conflictos escolares y a las necesidades de la comunidad. Este hecho podría explicarse por la existencia de un escenario local que ha buscado reposicionar el tema de la autonomía escolar, y por la orientación micropolítica del rector.

En síntesis, el rector de la IE-D se halla ‘halado’ hacia fuera de su institución, ha asumido actitudes gerenciales aunque no se identifica con un perfil gerencial. A pesar de estar más tiempo fuera de la institución, una parte importante sus gestiones están orientadas a la búsqueda de proyectos y acciones para consolidar el énfasis pedagógico de la institución alrededor de la democracia, la convivencia, los derechos humanos y el medio ambiente. No hay acuerdo en las percepciones de que se hayan democratizado las relaciones escolares, pero hay acuerdo en que después del 2001 la participación disminuyó. Se da una reflexión crítica sobre la limitación de la autonomía escolar y las implicaciones que éste hecho tiene en el manejo de las situaciones de conflicto dentro de la IE, así como para la búsqueda de pertinencia del Proyecto Educativo Institucional. Hay una percepción compartida en que el rector ha fortalecido el disciplinamiento y control de los maestros y que hay más diferencia que antes entre el rector y los docentes. Si

bien, se busca cumplir con las metas de la política nacional, no es tan clara la orientación a la rendición de cuentas, sino más bien hacia la búsqueda de un proyecto más pertinente para la comunidad escolar.

3.5 INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS: METANÁLISIS: CONFIGURACIÓN DEL CAMPO DE LA RECTORÍA ESCOLAR

Luego que la fase exploratoria arrojó algunas tendencias iniciales, corroboradas posteriormente en la encuesta, los cuatro estudios de caso señalaron evidencias concretas que muestran las fuerzas generadas desde la dimensión macropolítica para configurar la rectoría escolar. De manera consistente, independientemente que los casos se sitúen en un contexto orientado a la dimensión macropolítica o a la dimensión micropolítica, o que la rectorías se orienten en una u otra de estas dimensiones, emergen constantemente una serie de hechos en los planteles que marcan las líneas de fuerzas que configuran el campo de la rectoría escolar y de las cuales nos ocuparemos enseguida, mediante el metanálisis de las interpretaciones iniciales hechas en los estudios de caso.

La caracterización del campo del rector se reconfigura en medio de cambios legislativos, de las contradicciones de enfoques y normas y de los debates en torno a las expectativas y estereotipos del rector. El lugar en que se encuentra hoy es ambiguo, sometido a múltiples presiones, en una posición que lo sitúa entre “la espada y la pared”, entre las políticas nacionales, las políticas locales, las resistencias del sindicato y las dinámicas escolares que se dan en la micropolítica escolar.

En efecto, podríamos señalar a partir de la evidencia empírica recolectada y analizada que el campo del rector se encuentra fuertemente regulado y cada vez más definido a través de las políticas educativas. Desde la macropolítica se han identificado unas líneas de dominio, mediadas con un contenido jurídico, que están configurando el lugar de los rectores. El carácter administrativo de las funciones dadas a los directivos⁴⁷, objeto de múltiples y sucesivas reglamentaciones, la decisión de fusionar las instituciones educativas, la exacerbación de la carga laboral, las decisiones sobre la evaluación del logro institucional y de desempeño, las determinaciones sobre gratuidad de la educación, el derecho a la educación y la rendición de cuentas han generado un marco de regulaciones que están imprimiendo cambios en las funciones y orientación de la labor de los rectores.

Estas nuevas condiciones orientan a los rectores fuera de sus instituciones, hacia actividades administrativas y en pro de una actitud gerencial. Estos hechos contrastan con los planteamientos de la literatura y del imaginario de los mismos

⁴⁷ Que se esbozaban desde el año 1982. En el artículo 3 de la Resolución 13342 de 1982 se le define como la primera autoridad administrativa y docente del plantel,

rectores y comunidad educativa, que promueven la idea de un rector predominantemente ocupado en los asuntos pedagógicos.

Otro elemento que configura este nuevo campo del rector son las recontextualizaciones de la macropolítica en el nivel local, tanto por las decisiones de los gobiernos locales, como por las fuerzas de resistencia que han generado los sindicatos de maestros ante las regulaciones expedidas. En tercer lugar, se presenta otro elemento más de esta reconfiguración, dada también por las intensas estrategias de negociación y adaptación creativa de los rectores en el contexto de sus instituciones dentro de las dinámicas micropolíticas.

La recontextualización de las regulaciones de la macropolítica se da en medio de las resistencias de los maestros potenciadas por el sindicato. Medidas como la evaluación de desempeño de los maestros y la jornada laboral fueron revisadas ante los paros y las acciones de desobediencia civil de los docentes. Es el caso de la evaluación de desempeño⁴⁸, establecida desde 1994 en el marco de la Ley General de Educación, y que después fue profusamente reglamentada. A pesar de la oposición de los sindicatos regionales y el sindicato nacional, algunos rectores aplicaron estas medidas, pero en el año 2004 un fallo de la Corte Constitucional dejó sin piso legal la evaluación de desempeño, mientras no fuera reglamentada por el Legislativo. En el caso de la jornada laboral⁴⁹, definida en principio como jornada única en 1994, en el marco de la Ley General de Educación y posteriormente como ampliación de la jornada a 8 horas, en el marco de la Ley 715 - y el Decreto reglamentario 1850 de 2002 - , la resistencia del magisterio logró flexibilizar la medida.

En el escenario local también se dan recontextualizaciones, dependiendo de la región o de la administración encargada de la educación. Medidas como la participación de los rectores en la definición de perfiles y procedimientos para la selección del personal docente⁵⁰, han tenido algunos desarrollos en ciudades como Manizales y Cartagena. En ciudades como Bogotá, con el cambio de administración⁵¹, los rectores vieron limitadas sus posibilidades de intervenir en la conformación de sus equipos y señalan que, por el contrario, tienen dificultad porque no cuentan con los maestros completos o los maestros de las áreas que necesitan, a la par que se incrementaron las ausencias de los maestros por incapacidad laboral.

⁴⁸ La evaluación de desempeño fue planteada desde 1994, por la Ley General de educación en su artículo 80, posteriormente fue reglamentada por la ley 715 del 2001 (artículo 5º. Numeral 58), por el Nuevo Estatuto de Profesionalización (Decreto 1278 de 2002), por el decreto 1283 de 2002 y por el Decreto 2582/03.

⁴⁹ Decretada por el decreto 1860 de 1994, como jornada única, posteriormente por la ley 715 (parágrafo 4º. Artículo 9º), y el decreto 1850 de 2002 en su artículo 2.

⁵⁰ Artículo 10, capítulo III de la Ley 715 de 2001.

⁵¹ De la administración del período del 2000 -2003 al periodo 2004-2007.

Se espera que los colegios, con el rector como líder, respondan por los resultados de los estudiantes, con lo cual éstos han pasado a ser un parámetro de medición de la eficiencia del rector. No obstante, los docentes y rectores señalan que se enfrentan al reto de promover altos resultados y al mismo tiempo garantizar la permanencia de estudiantes que, en algunos casos, se encuentran en condiciones de extraedad, provienen de experiencias reiteradas de fracaso escolar, en ocasiones han sido judicializados o no cuentan con el apoyo de sus familias. La nueva conformación de la población escolar, aunada a cambios generacionales, parece desbordar las posibilidades de manejo que se hace desde las instituciones y los rectores señalan que responder por esas expectativas es una tarea difícil.

La relación con los maestros es uno de los asuntos nuevos en el campo de los rectores que más cambia su orientación y que más dificultad ofrece dentro de sus múltiples actividades. De hecho, si volvemos al origen del rector en nuestro país, encontramos que su carácter docente y su relación de colegaje con los otros educadores, que lo caracterizó hace menos de un lustro, contrasta con las nuevas tareas asumidas, como el control de la jornada laboral, la asignación de cargas académicas, el seguimiento a las actividades docentes, la iniciación de procesos disciplinarios, la evaluación del desempeño, que en su conjunto disponen una nueva relación.

En síntesis, la reconfiguración del campo del rector se da en un contexto socialmente problematizado y signado por amplias expectativas sobre el papel de la escuela y el rol de los rectores en la promoción de permanencia y altos resultados de aprendizaje medidos por las pruebas de logro escolar, marcado por un sesgo altamente administrativo de la labor directiva, una orientación hacia el disciplinamiento de los maestros y restricciones en la disponibilidad de recursos financieros, en la infraestructura de los colegios, y con maestros insuficientes y desmotivados. En medio de estas restricciones, los rectores ensayan estrategias de negociación y promueven acciones y proyectos para lograr cumplir con los objetivos institucionales, las demandas de la comunidad escolar y las expectativas de su rol.

La configuración del campo del rector está marcada por una serie de cambios en varios frentes. Un primer cambio en el campo del rector es su orientación hacia asuntos de carácter administrativo, cambio que parece “halarlo hacia el entorno”, sacarlo del ámbito de la institución educativa, al mismo tiempo que se va perfilando su rol hacia una actitud gerencial y un debilitamiento de la función pedagógica. Un segundo cambio es la intensificación del rector hacia una función de disciplinamiento y control de los maestros, cambio que se combina con un debilitamiento de los procesos de participación y el reposicionamiento de una autoridad burocrática en los rectores. Un tercer cambio en la orientación del rector se da hacia la rendición de cuentas, con una percepción del fortalecimiento del derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes en edad escolar, pero, al mismo

tiempo, se combina con una percepción de debilitamiento de la autonomía escolar y una impotencia de directivos, maestros y padres para cumplir objetivos de cobertura, permanencia, logro escolar y, ante todo, sentido y pertinencia de la educación ofrecida.

El diagrama de la configuración del campo de fuerzas del rector

Para comprender cómo se ha ido configurando el campo de fuerzas de la rectoría escolar hasta el momento, indagaremos cómo se dan las relaciones de poder en el campo. En el contexto de esta investigación hemos asumido el concepto de poder desde la perspectiva de Foucault, quien lo entiende como “una relación de fuerza, fuerza que puede ser observada desde una doble dimensión: su capacidad de afectar o bien de ser afectada. La capacidad de afectar lleva implícito el ejercicio del poder, en tanto que el ser afectado provoca la capacidad de resistencia”. (Deleuze, 1987, p. 18).

Desde este enfoque miraremos los cambios de orientación que se han dado en la función del rector y los cambios en las relaciones con otros miembros de la comunidad educativa. Buscamos indagar cómo se reconfigura el campo de la rectoría, entendido aquí, metafóricamente, de la misma manera que en la física: las fuerzas se despliegan en el interior de un campo que ellas mismas contribuyen a producir mediante su interacción. Ese campo es atravesado por líneas de fuerza y efectos de polarización que estructuran la acción recíproca de las fuerzas y delimitan su intensidad; a mayor distancia del campo, menor intensidad. (Deleuze, 1986)

Se pretende identificar un “mapa” o incluso un “diagrama”, entendido como “conjunto de líneas diversas que funcionan al mismo tiempo”. En él encontramos, en un primer nivel, las líneas de fuerza que emergen con diferente intensidad, con cruces entre ellas; y, en un segundo nivel, valoraremos su cualidad, qué contenido tienen, eso es, cuáles son los elementos que la configuran y qué efecto genera su recorrido. Siguiendo los desarrollos de Foucault hemos identificado dos tipos de líneas, mutuamente interrelacionadas en función de una triada epistemológica, dada por las prácticas que denominaremos de dominio y de resistencia. Las líneas de dominio se entienden como aquellas conformadas por el conjunto de regulaciones y de acciones para influir sobre las acciones de los otros. Las líneas de resistencia son entendidas como aquellas donde todo sujeto tiene la capacidad de reaccionar, de manera presente o virtual, de oponer una fuerza en sentido contrario a la acción que se ejerce sobre él. Las líneas de dominio o de resistencia están definidas por unos contenidos, y generan unos efectos.

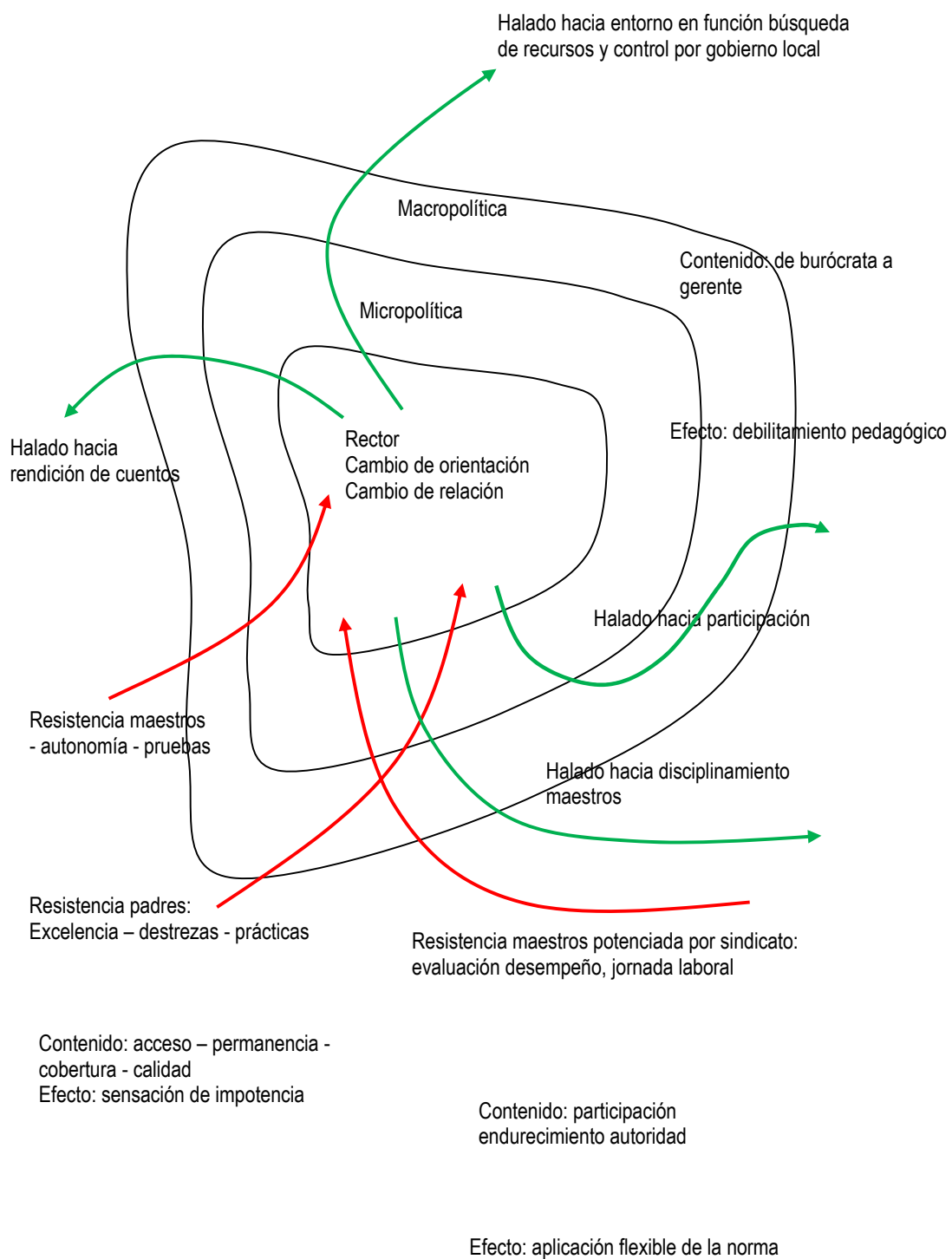
Numerosas regulaciones han buscado refundar la dirección escolar en Colombia, pero ello no implica que ella se haya transformado de manera automática, pues las líneas de fuerza manifiestas en discursos, regulaciones, son a su vez pensadas, recontextualizadas y resistidas, generando otras

líneas de fuerza. Entonces entendemos que las relaciones de poder “son dinámicas, inestables, reversibles por lo que no pueden existir mas que en la medida en que los sujetos siempre tengan la posibilidad de invertir la situación” (Foucault, 1994, p. 125).

El diagrama no se conforma como una estructura rígida y totalizante, se constituye a partir de relaciones de fuerza siempre inestables y locales y en constante cambio causado por la aparición o acción de nuevas fuerzas. Está constituido por “líneas que al entrecruzarse y mezclarse tienen la capacidad de suscitar otras mediante variaciones de disposición. Así el diagrama marca caminos y movimientos”.(Deleuze, 1985).

En la página siguiente aparece el diagrama.

DIAGRAMA CONFIGURACIÓN CAMPO RECTORÍA ESCOLAR



En el primer nivel del diagrama aparecen tres líneas de fuerza de dominio, de alta intensidad, que parecen cambiar la orientación del rector, que afectan su función, y que a su vez generan cambios en sus relaciones: una primera línea hala al rector hacia el entorno. Una segunda línea bifurcada muestra, de una parte, procesos de democratización en la comunidad escolar y, por otro lado, ubica al rector en una función de control y disciplinamiento de los maestros. Una tercera línea lo orienta hacia la rendición de cuentas. A estas líneas a su vez se le contraponen otras líneas, que llamaremos de resistencia.

La primera línea que hala al rector hacia el entorno en función de búsqueda de recursos, proyectos y relaciones de control por parte del gobierno local. El contenido de esta línea orienta al rector hacia una actitud de burócrata a gerente y el efecto que genera es el debilitamiento pedagógico.

La segunda línea exhibe dos fuerzas y, en tanto tal, es bifurcada. Por un lado, se aprecia una fuerza que hala hacia la participación y la democratización de la institución educativa y, por otro, hacia el disciplinamiento de los maestros. A estas líneas se opone una de resistencia por parte de los maestros, potenciada por el sindicato y que lleva a modificar a partir de la desobediencia civil disposiciones directamente relacionadas, como la jornada laboral y la evaluación del desempeño de los docentes. El contenido de estas líneas está dado por los procesos de participación y el endurecimiento de la autoridad de los rectores, y el efecto que generan es la aplicación flexible y creativa de las regulaciones por parte de los rectores.

A la tercera línea, orientada hacia la rendición de cuentas, se opone una línea de resistencia que se bifurca en dos fuerzas. Una, de los maestros que reaccionan frente a la limitación de la autonomía, la aplicación de pruebas y la aplicación de los criterios de promoción escolar; y la otra, de los padres de familia que demandan una educación más pertinente, que dote a sus hijos de destrezas prácticas, así como una formación más integral. El contenido de esta línea se da en torno a las tensiones entre cobertura y permanencia, cobertura y logro escolar. El efecto que se produce es la percepción de que a partir de las reformas se ha contribuido a garantizar el derecho a la educación, y al mismo se observa una sensación de impotencia por parte de directivos, docentes y estudiantes, frente al cumplimiento de las metas de la política educativa.

Línea de dominio: Rectores halados hacia el entorno

El contenido de la línea: de burócrata a gerente

Una primera línea de fuerza "hala" o arrastra la rectoría hacia el entorno, legitimando y dando un marco a ese accionar con un discurso de gerencia educativa que es apropiado y resistido de manera diversa, al tiempo que crea una tensión al interior de las instituciones educativas, pues se percibe en general que

produce un debilitamiento del quehacer pedagógico de la rectoría. Mas adelante se expondrá ampliamente esta línea de fuerza, que muestra un cambio en la orientación de los rectores que hace referencia la diferencia que existe cuando se compara la rectoría de antes de la Ley General, que se percibe burocratizada, ensimismada dentro de la institución y sin mayor compromiso con el derecho a la educación, hacia prácticas que orientan a los rectores a la búsqueda de contactos con otras organizaciones para atender asuntos educativos, o de otros sectores sociales, las prácticas de cabildeo con autoridades políticas, la consecución de recursos financieros o materiales. Desde las condiciones objetivas de una menor presencia de los rectores en las instituciones y la delegación de funciones pedagógicas a los coordinadores. Esta orientación es connotada por muchos de los entrevistados como una actitud gerencial, que lleva a la postre a un debilitamiento de lo pedagógico.

Esta actitud gerencial está ligada, por un lado, a las múltiples demandas que hoy deben resolver los rectores fuera de sus instituciones, a que los diversos sectores sociales canalicen sus informaciones y proyectos a través de las escuelas, a la falta de un equipo de apoyo, de coordinadores, de personal administrativo. Para un sector, la actitud gerencial se hace visible en la idea de que los colegios deben ser autosostenibles, deben dejar su visión tradicional y verse como empresas que tienen que salir adelante en procura de resultados, así no se cuente con los recursos necesarios. Para otro sector, la gerencia se orienta tanto a la racionalización de esfuerzos y eficiencia de manejo en los recursos, como a que mediante el manejo eficaz de dichos recursos se alcancen las metas propias de la escolaridad. En este contexto, la tendencia a buscar recursos y gerenciar administrativa o pedagógicamente la institución ha ido ganando fuerza, a la vez que los rectores creen que tan importante es gerenciar como atender los procesos pedagógicos y de aula en la institución.

Para los rectores, las practicas gerenciales se concretan en la consecución de recursos financieros o materiales a través de la formulación de proyectos, la búsqueda de contactos con instituciones gubernamentales, no gubernamentales y con empresas, la intensificación de contactos con otras organizaciones para atender asuntos educativos o de otros sectores sociales, la interacción y el cabildeo con autoridades políticas, la delegación de funciones en otras personas de la institución, organizar la institución por procesos, velar porque las cosas salgan bien en lo general y, para uno de los casos en que los clientes (alumnos-padres) estén satisfechos y se pueda responder por resultados. Estas prácticas están acompañadas en algunos casos por una visión estratégica frente a la complejidad de asuntos que se abordan hoy en las instituciones educativas, la delegación en otros miembros de la institución y las prácticas de control sobre actividades y personas.

En un primer momento, que la rectoría sea halada hacia fuera en términos de una gerencia educativa se percibe como un cambio positivo en el nuevo rol de los

rectores, más cuando se les compara con la rectoría de antes de la Ley General de Educación, que se percibe burocratizada, ensimismada dentro de la institución y sin mayor compromiso con el derecho a la educación y el proceso de enseñanza - aprendizaje. Tanto en la exploración inicial como en la encuesta, independientemente del contexto local orientado hacia la micro o hacia la macropolítica, los diferentes actores consideran que los rectores han desarrollado una visión gerencial manifiesta en una mayor visión estratégica de la institución, un mejoramiento del quehacer organizativo y un mayor control y disciplinamiento de los maestros. Ya en los estudios de caso, cuando los actores consideran la dimensión micropolítica actual, el cambio de orientación de dentro hacia fuera es problematizado.

En las instituciones y contextos con orientación macropolítica, los directivos docentes estiman que la actitud gerencial de la rectoría ha buscado garantizar condiciones para el adecuado funcionamiento de la institución y para responder a necesidades que se derivan de los contextos socioeconómicos deprimidos de donde provienen los estudiantes. Ello es especialmente válido en la ciudad de Cartagena, donde las diferentes instituciones tienen numerosos convenios interinstitucionales y en donde las diversas agencias gubernamentales y no gubernamentales han encontrado en la institución educativa un espacio privilegiado para su labor, teniendo en cuenta la dificultad para ingresar directamente a los sectores populares altamente deprimidos. Contribuye el que las múltiples necesidades financieras, de dotación y de infraestructura no puedan ser atendidas y que la ampliación de cobertura las acentúe y haga más visibles dichas carencias. La Secretaría de Educación de Cartagena insiste en una gerencia social que atienda lo pedagógico y realice una fuerte gestión de contexto; los asesores empresariales señalan la importancia de que los rectores sean gerentes, en tanto que las organizaciones gremiales se oponen a estas tendencias. En contraposición, en Bogotá, la Administración durante el periodo 2004 – 2007, se distancia fuertemente de los enfoques de la Administración anterior, que enfatizan un rol gerencial “integral” en el campo de la rectoría, por lo que es necesario considerar esos antecedentes.

En todos los casos, los rectores consideran que si bien son halados hacia fuera, su trabajo externo de coordinación interinstitucional para la consecución de recursos se orienta pedagógicamente, y consideran haber desarrollado diversas estrategias para poder seguir en contacto con sus maestros y con el quehacer pedagógico de su institución. Docentes y padres de familia consideran que ese trabajo ha sido valioso e importante, y ven cómo responde directamente a sus necesidades. Los estudios de caso muestran que los rectores desarrollan diversas estrategias para mantenerse en contacto con el quehacer pedagógico de la institución, y que lo consiguen a un alto costo si se tiene en cuenta su dedicación total al plantel que incluye noches, festivos y días no laborables. De hecho, el trabajo de la rectoría empieza a ser visto por algunos como un cargo de funciones “descomedidas”.

De otra parte, para un sector importante de los docentes la gerencia educativa externa de los rectores debilita su quehacer pedagógico interno en la institución educativa. Perciben como ilegítima dicha actividad considerando que las instituciones deben contar con un equipamiento y condiciones mínimas y que por esa vía se favorece la privatización de la educación. Esta percepción docente tiende a acentuarse en contextos locales e instituciones con orientación micro política, produciendo diversas resistencias como se evidencia en los casos de Bogotá.

La línea de fuerza que hala la rectoría hacia el entorno en procura de recursos supone un cambio de orientación en el campo de la rectoría escolar, que es percibido de manera diferencial por los miembros de las secretarías de educación, directivos docentes y demás estamentos de la comunidad educativa. Quienes se orientan hacia la dimensión macropolítica consideran que este cambio consiste en el tránsito de una actitud burocrática, que caracterizó la rectoría de antes de la Ley General, a una actitud gerencial que caracteriza la rectoría después de la Ley 715. Para quienes se orientan hacia la dimensión micro política este cambio consiste en el tránsito de una actitud pedagógica que caracterizó la rectoría luego de la Ley 115 a una actitud empresarial que determinó la legislación de la rectoría luego de la Ley 715. En ambos casos, la línea de fuerza que hala a los rectores hacia fuera produce diversas resistencias al interior de las instituciones educativas.

En general, se evidencia el rechazo de un importante sector del magisterio hacia el rol gerencial del rector (operacionalmente orientado hacia la eficiencia y consecución de nuevos recursos y hacia la delegación de funciones pedagógicas en otros directivos). Ese rechazo se parte del supuesto que en las condiciones actuales de trabajo de los rectores no se puede conciliar su trabajo administrativo y de consecución de recursos con las demandas que supone la construcción de un Proyecto Educativo, y del supuesto de que se debe privilegiar el liderazgo pedagógico, pues el liderazgo administrativo podría ser delegado en otros actores. En consecuencia, esta visión se contrapone a las regulaciones actuales de la Ley 715, que privilegian la rendición de cuentas y el control sobre el trabajo pedagógico del rector. Al mismo tiempo, hay preocupación y temor porque se cree que dicha gerencia hace parte de una estrategia de desmonte progresivo de recursos para el sector educativo que conduce a la privatización de la educación. En consecuencia, la labor de los rectores se hace más compleja pues dicha desconfianza no deja de generar resistencias hacia algunas de las acciones que desarrollan fuera de las instituciones.

El rechazo docente hacia la "gerencia empresarial " ignora salidas como las que evidencia uno de los casos de Cartagena, donde, justamente bajo el apoyo de los empresarios, en una de las instituciones se propugna por una "gerencia social", en donde la exitosa obtención de recursos por parte de la directora, además de producir una sugestiva movilización social de estudiantes y

comunidad, se ha acompañado del empoderamiento pedagógico de equipos docentes que logran compensar el relativo alejamiento de la directora, quien por su parte no renuncia al liderazgo pedagógico. Sin embargo, las evidencias muestran que este trabajo múltiple de la rectora se hace posible en instituciones medianas (no mayores a 2000 estudiantes), se ha logrado concretar gracias a un alto compromiso y dedicación de tiempo de la rectora y a una larga trayectoria pedagógica de las entidades auspiciadoras y orientadoras, por lo que considerando estas condiciones en su conjunto podemos pensar que ellas no constituyen un patrón que se pueda generalizar ampliamente a todo el país, aunque su impacto en algunas poblaciones de La Costa haya sido notable.

Haciendo aún más complejo el panorama, buena parte de las regulaciones que halan al rector hacia fuera son recontextualizadas en las instituciones educativas. Mientras que el discurso del Ministerio de Educación enfatiza la gestión centrada en las competencias curriculares y en su discurso pedagógico reciente no se refiere al contexto de pobreza que rodea buena parte de las instituciones educativas oficiales, los rectores halados hacia fuera realizan una gestión de contexto que en buena parte busca responder a la situación psicosocial, económica y valorativa de sus educandos. Por tanto, muchas de sus acciones no se hacen visibles para el Ministerio de Educación, que centra su discurso en competencias genéricas sin mayor énfasis en el contexto social de los educandos. Esas acciones tampoco son recogidas en los discursos educativos del Ministerio relacionados con el trabajo del rector.

Los estudios de caso muestran entonces un cambio sustancial en la orientación actual del campo de la rectoría. ¿Qué condiciones internas "halan" a los rectores hacia la gerencia educativa orientada a la búsqueda recursos, aún en contextos de orientación micropolítica? El factor crucial sin duda es la fusión de instituciones educativas con necesidades múltiples, las cuales se acentúan años más tarde, cuando se da un crecimiento importante de la población estudiantil como consecuencia de las políticas y programas nacionales de ampliación de cobertura, a la vez que localmente se da una disminución de sus recursos como consecuencia de las políticas de gratuidad de muchos de los gobiernos departamentales y municipales. La complejidad de estas nuevas instituciones de recursos precarios presiona una diferenciación de funciones, en las cuales se inviste de autoridad al rector para la consecución de recursos externos, sin que haya margen para que en esa gestión participen otros actores (lo que sí sucede cuando se trata de asuntos pedagógicos al interior de la institución educativa para los cuales son delegado los coordinadores académicos y los coordinadores de convivencia).

En todos los casos, la percepción de los diferentes estamentos de la comunidad educativa en relación a la línea de fuerza que hala el rector hacia fuera coincide en que se ha dado un distanciamiento afectivo del rector para con los diferentes estamentos. Se subraya la necesidad de mayores vínculos, de un

mayor conocimiento de los docentes y los estudiantes por parte de la rectoría, con lo cual parece emerger también un imaginario del campo de la rectoría que se contrapone a la clásica visión burocrática jerárquica y de cargos con funciones diferenciadas e impersonales, donde no se consideran las redes afectivas al interior de la institución.

Mostraremos luego cómo ésta actitud gerencial cobra mayor sentido cuando se considera que también es la consecuencia de un conjunto de regulaciones relacionadas con el control y disciplinamiento de los maestros.

El efecto de la línea: el debilitamiento pedagógico del campo de la rectoría

Un efecto que se deriva de esta línea que “hala” o arrastra el campo de la rectoría hacia fuera, es la percepción de debilitamiento pedagógico del rector, frente al cual los mismos rectores se resisten y tratan de desarrollar acciones compensatorias que buscan restituir o construir su liderazgo pedagógico, o a tener soluciones de liderazgo pedagógico múltiple por medio de los coordinadores o los equipos de gestión. Este debilitamiento fue identificado inicialmente en la fase exploratoria y luego en los datos de la encuesta, pero los casos permiten apreciar que este efecto es vivido en las instituciones de diversa manera. En los casos se explicita que el trabajo pedagógico del rector se ha debilitado, y a la vez se constata que los rectores logran ejercer un liderazgo pedagógico, aunque con grandes esfuerzos y altos costos físicos, emocionales y sociales.

Frente a las teorías e investigaciones que plantean la importancia del liderazgo pedagógico y a la reiteración del liderazgo pedagógico del rector en los discursos y declaraciones de las autoridades educativas nacionales, tanto en los casos orientados por una dinámica micropolítica o macropolítica se señala que las fusiones de instituciones educativas realizadas después del 2001, son el acontecimiento que se asocia más claramente a dicho debilitamiento. Los rectores señalan que antes de las fusiones y como consecuencia de que los colegios no fueran tan grandes se hacía más énfasis en pedagogía, había mas tiempo para estar con los maestros, para mirar estrategias y didácticas, para mejorar las relaciones entre los maestros, visitar las aulas de clase, tener más contacto con padres de familia y alumnos.

Las fusiones implicaron un incremento sustancial de estudiantes y docentes, el aumento de la carga administrativa de los rectores y del trabajo de los rectores fuera de la institución en pro de la búsqueda de recursos, asesorías y oportunidades de mejoramiento para los colegios. Adicionalmente, se limitó el tiempo de encuentro colectivo de maestros, y como se señala con insistencia, se redujeron los tiempos legalmente permitidos para realizar jornadas pedagógicas. En todos los casos se resiente de manera particular cierto distanciamiento de los rectores con los estudiantes, debido a sus múltiples ocupaciones y a sus

ausencias frecuentes, necesarias para cumplir con las nuevas funciones de sus cargos. Se menciona cómo antes los rectores tenían más tiempo para contactar y reunirse con sus alumnos, monitorear el trabajo en las aulas y reunirse con los maestros. Incluso se constata cierta "nostalgia" por el debilitamiento de las relaciones interpersonales con los estudiantes y con los maestros. Se insiste en que el debilitamiento pedagógico es evidente en la disminución del contacto de los rectores con los estudiantes, con los padres de familia y hasta con los docentes. Los rectores comparten la preocupación de los profesores sobre las implicaciones de alejarse del trabajo estrictamente pedagógico.

A lo rectores les preocupa la desmotivación que observan en los docentes. Señalan que los maestros pierden el sentido de lo que están haciendo, no dan lo que tienen que dar a sus alumnos y que esto se debe en unos a su tradicionalismo pedagógico y en otros es una reacción frente a las políticas educativas y las malas condiciones salariales. También señalan que los maestros no cuentan con reconocimientos ni incentivos. Arguyen que se vive entre los educadores una sensación de extrañamiento frente a las regulaciones que se han promulgado, tales como la evaluación.

Para contrarrestar el debilitamiento pedagógico los rectores recurren a diversas estrategias, como la constitución de equipos de trabajo, la formulación de planes operativos claros, estar en las reuniones claves, ubicar asesoría externa para los docentes, fijar días de reunión fijos con los coordinadores y equipos, mantener contacto telefónico con los coordinadores, gestionar estímulos... En este nuevo escenario, los maestros perciben un debilitamiento pedagógico en comparación con lo que hacía el rector antes de las reformas y de las fusiones. Una de las hipótesis a partir del trabajo exploratorio parecía sugerir un debilitamiento del liderazgo pedagógico del rector, asociado al hecho de la recarga de trabajo administrativo y una cierta actitud gerencial. Sin embargo, profundizando en los casos se encuentran matices que permiten enriquecer esta hipótesis inicial. Los rectores de los casos imparten las directrices pedagógicas y son el eje para unir las jornadas y las sedes. Parece darse una relación entre la actitud gerencial y la búsqueda de proyectos pedagógicos para sus instituciones, asesorías externas, vinculación de universidades a través de docentes y practicantes, asesoría de empresas y lugares de práctica para los estudiantes, que estarían mostrando otra manera de movilizar el trabajo pedagógico, supliendo algunas acciones que antes de realizaban desde la administración nacional o local.

En las dos instituciones que tienen una orientación micropolítica, pese a que los rectores consideran que el campo de la rectoría debe orientarse hacia "dentro" de la institución y concentrarse en cuestiones del proceso enseñanza aprendizaje, se reconoce la existencia de un debilitamiento pedagógico. Los rectores concuerdan con otros miembros de la comunidad educativa en que deberían dedicar más tiempo a lo pedagógico, pero de manera crítica consideran que las

múltiples demandas que deben atender los alejan. En ambos casos los docentes reconocen la capacidad y formación pedagógica de sus rectores y mencionan que ellos dan directrices, articulando las diversas sedes a cargo. No obstante, en ambas instituciones los maestros son críticos con el papel que juegan los rectores en lo pedagógico y reprochan el excesivo número de funciones a su cargo.

En estas dos instituciones los maestros perciben que los rectores no logran saber qué pasa con la población estudiantil y sus necesidades pedagógicas; consideran que el campo de la rectoría debe concentrarse entonces en la labor central de la escuela: la formación de los estudiantes. En consecuencia, se espera que los rectores sean líderes que orienten dicho proceso de formación, para lo cual estos deberían considerar el contacto permanente y por ende el conocimiento profundo de la población estudiantil, de sus necesidades y aspiraciones. En consecuencia, los esfuerzos de coordinación y de búsqueda de opciones pedagógicas y asesoría de éstos rectores parecen no ser suficientemente valoradas por los maestros, así como las posibilidades que emergen de un liderazgo pedagógico múltiple cuando los rectores con orientación micropolítica abren espacios de participación a otros actores docentes. Los maestros son particularmente críticos, relacionan las estrategias de optimización de recursos con políticas de privatización de educación y se resisten a la idea de la escuela como una institución a gerenciar, arguyendo que su naturaleza formativa la hace distinta a la de una empresa.

En contraste, los estudiantes reconocen la labor de los rectores en la promoción de cambios como la flexibilización del horario para adecuarse a las necesidades de los estudiantes, la búsqueda de convenios y contactos para mejorar el trabajo pedagógico, la actitud de acercamiento y apoyo psicológico a los estudiantes a pesar de las limitaciones de tiempo.

En las dos instituciones con orientación macropolítica se encuentran elementos similares, pero se constata que en una de ellas se reconoce un liderazgo pedagógico del rector, favorecido por las condiciones del contexto local que de una parte enfatiza en lo pedagógico, y de otra aporta mayor presupuesto a la educación. Tanto en Cartagena como en Bogotá, a pesar de que las rectoras son haladas hacia fuera, han hecho una apuesta fuerte por defender su liderazgo pedagógico y para ello han impulsado propuestas que intentan responder a las regulaciones de la política educativa actual, y al mismo tiempo lograr pertinencia frente a las necesidades de los estudiantes y de su contexto. En los dos casos, se constata el reconocimiento de un saber pedagógico de las rectoras por parte de los coordinadores, docentes y estudiantes. El caso de la institución C en Bogotá, de orientación macropolítica, muestra la importancia de las condiciones del contexto local que posibilitan el liderazgo pedagógico de la rectora, como es la existencia de una política educativa que privilegia lo pedagógico, garantiza una mayor estabilidad de los maestros y dedica un porcentaje significativo de recursos a la educación de la ciudad. De manera sugerente se constata que allí el

fortalecimiento pedagógico del campo de la rectoría está asociado a un proyecto educativo amplio que trasciende el accionar de los planes de mejoramiento actuales y atraviesa de manera transversal toda la institución, logrando conciliar las demandas nacionales de educación por competencias con las demandas locales de educación para el trabajo, a través de un proyecto general de emprendimiento que se desdobra en cada uno de los grados escolares y en los cuales es decisiva la gestión interna y externa de la rectoría.

En el caso de la institución B, de orientación macropolítica y ubicada en la ciudad de Cartagena, existen condiciones menos favorables como la rotación y traslado masivo de maestros y menos recursos locales orientados al sector de educación, lo cual acarrea un gran esfuerzos de la rectoría para contrarrestar estas desventajosas condiciones. En los dos casos los padres de familia y los docentes señalan los altos costos del liderazgo pedagógico y administrativo de las rectorías, que evidencian en las manifestaciones de estrés, el deterioro de la salud y el cansancio que observan en ellas. Como consecuencia, se insiste en la necesidad de reforzar los equipos de apoyo, el área administrativa y de apoyo psicosocial y en profundizar la delegación de funciones. De hecho, como respuesta incipiente en la Secretaría de Educación de Cartagena se nombraron profesionales universitarios para empezar a apoyar a los rectores en las funciones administrativas y psicosociales. Dada la compleja situación de los colegios, la Secretaría de ésta ciudad señaló en su entrevista que si estuviera en sus manos no tendría colegios de más de 1,500 estudiantes.

El esquema gerencial aparece como un elemento que con diversos matices atraviesa los discursos y prácticas pedagógicas de las instituciones educativas y se orienta a compensar el debilitamiento pedagógico que ocasiona el trabajo externo del campo de la rectoría. En Cartagena esta orientación es más dominante. En el caso de la IE A con orientación macropolítica, el esquema de gerencia social basado en un liderazgo de equipos con acompañamiento de la rectoría ha impactado fuertemente el ámbito pedagógico de la IE y en este caso se ha logrado articular el trabajo administrativo y el pedagógico. Tres razones parecen estar a la base de este hecho: a) el saber pedagógico y la supervisión académica por parte de la rectoría, b) el apoyo empresarial con un marcado énfasis pedagógico orientado por una universidad privada con Facultad de Educación y, c) la existencia de maestros nuevos dentro del sector oficial, en su mayoría vinculados a raíz de los últimos concursos. Sin embargo, la movilidad de maestros no ha permitido la consolidación de un equipo pedagógico y la eliminación de horas extras para los rectores parecen estar amenazando el liderazgo alcanzado. En la IE A de orientación micropolítica (Cartagena), los profesores se resisten a la idea de la escuela como institución a gerenciar, argumentando que su naturaleza formativa la hace distinta a una empresa. Se insiste en la preeminencia de la labor pedagógica en el trabajo del rector.

En estos dos casos se evidencia la importancia de una formación pedagógica de los rectores que permite la orientación educativa requerida en el Pei. En contraposición a los estereotipos comunes en muchos docentes, según los cuales la capacitación y la formación ofrecida por las empresas se orienta por un esquema gerencial que desconoce las particularidades del acto pedagógico y asimila la escuela a una empresa, en la institución B el apoyo brindado a enfatizado el trabajo pedagógico del aula, y la concertación de acuerdos pedagógicos institucionales, en los que el liderazgo pedagógico de la rectora juega un papel decisivo.

Aunque todas las instituciones se podrían considerar de un tamaño grande y suficientemente complejo, pues todas tienen más de 2000 estudiantes, lo que se aprecia es que entre más estudiantes tenga la institución, más se dificulta el liderazgo pedagógico del rector. De hecho, la institución A es la más grande y es, a su vez, en la que más se demanda el liderazgo del rector. En contraposición, en la institución B, la de menor tamaño, la rectora ha logrado liberar el tiempo requerido para liderar la capacitación a los maestros, hacer acompañamiento y supervisión pedagógica, tener más contacto con estudiantes y docentes que sus pares, aunque las demandas "hacia fuera" torpedean constantemente sus intentos de trabajo pedagógico al interior del plantel.

En síntesis, los estudios de caso muestran un *cambio en la orientación de la rectoría*, que en los dos contextos construidos 'hala' a los rectores hacia la gerencia educativa orientada a la consecución de recursos, que si bien tienen un efecto positivo en la institución y es visto favorablemente por los padres de familia y estudiantes, que reciben un beneficio directo de esta labor, al mismo tiempo produce un debilitamiento del trabajo pedagógico, lo cual es rechazado por los docentes, quienes consideran dicho trabajo es una función esencial del campo la rectoría. Lo que más incide en este debilitamiento son las fusiones de las instituciones educativas, ligadas a las políticas de ampliación de cobertura y las carencias institucionales que llevan a los rectores a un replanteamiento de sus actividades pedagógicas, delegando una buena parte de éstas a los coordinadores, con el consecuente distanciamiento de los estudiantes, los padres de familia y los mismos docentes.

Línea de dominio: rectores halados hacia la democratización y hacia el disciplinamiento y resistencia de los maestros

Nuestra investigación sobre cómo se construye el campo de la rectoría escolar en Colombia documenta una segunda línea de fuerza que hala al rector hacia la democratización y hacia el disciplinamiento. Así se constata en los resultados de la fase exploratoria, la encuesta y en los casos. Independientemente de su orientación macropolítica o micropolítica, existe la percepción generalizada de que a partir de la Ley General de Educación hay mayor participación de la comunidad educativa. Se menciona como uno de los cambios más visibles la

pérdida de poder centralizado en el rector, concomitante con la aparición de nuevos actores como los estudiantes, los docentes y los padres de familia. También coinciden los datos en que a partir de las reformas del 2001 se presenta también un fortalecimiento de la autoridad de los rectores, orientado al disciplinamiento de los maestros.

Como reacción a ésta segunda línea de dominio, emerge desde los maestros una línea de resistencia en contra de dicho disciplinamiento, que es potenciada por el sindicato y lleva a modificar, a partir de la desobediencia civil, disposiciones relacionadas con la jornada laboral y la evaluación del desempeño de los maestros.

El contenido de estas líneas está definido por los procesos de participación, democratización, y al mismo tiempo por el endurecimiento de la autoridad de los rectores. Un efecto que se genera a partir de ellas es la existencia de diversos procesos de negociación de los rectores y aplicación flexible de las normas orientadas al control y al disciplinamiento de los maestros, con matices derivados de las orientaciones del rector hacia la macropolítica o micropolítica escolar.

El contenido de la línea: la democratización escolar

En la línea que hala hacia la democratización escolar diversos actores señalan relaciones más horizontales entre directivos, docentes y comunidad escolar. De manera tangencial se hace alusión a la democratización que se deriva de la posibilidad de construcción de un proyecto pedagógico, pero con mayor frecuencia se señala la democratización de las relaciones escolares que proviene del ejercicio de construcción de derechos y deberes de los diferentes estamentos educativos, muy ligado al desarrollo de la justicia escolar que se ha dado con toda la jurisprudencia derivada del debido proceso que se debe tener frente a la resolución de conflictos escolares con los estudiantes. Al respecto, el campo de la rectoría se orienta a la mediación de conflictos entre maestros y estudiantes. Antes que medidas impositivas, emergen de manera incipiente negociaciones que parecieran hacerse posibles por los espacios de participación que han ganado los estudiantes, el debido proceso y el ejercicio crítico que se observa en algunos planteles hacia las decisiones o acciones de los maestros. En este punto, la rectoría ejerce de manera creciente una delicada labor de mediación, a la que se refieren diversos estamentos en los estudios de caso.

El contenido de esta línea se evidencia en el sentido que dan los entrevistados al Gobierno Escolar como un mecanismo que promueve la participación de diversos estamentos en la toma de decisiones y en la configuración de una dirección escolar más horizontal. A través de la encuesta se indagó por los efectos que pudieron haber tenido medidas orientadas a la democratización y participación dentro de la institución escolar desde la Ley 115 y los cambios que se generaron después del 2002, cuando aparecen nuevas

normas que introducen cambios en las funciones de los rectores y que podrían crear conflicto con los procesos de democratización previos. No obstante, la encuesta muestra que hay acuerdo en que la existencia del Gobierno Escolar ha democratizado las relaciones en las instituciones educativas (3.99).

Tanto los resultados de la etapa exploratoria como los casos ponen en evidencia mayor participación de los diferentes estamentos en la toma de decisiones a través del Consejo Directivo. Se señala con insistencia el impacto del Gobierno Escolar en el quiebre de la verticalidad que había en el manejo de la dirección escolar. Se reitera la emergencia de un trabajo colaborativo entre los miembros de la comunidad escolar; los rectores consultan a los padres, a los maestros, a los estudiantes y se da un incipiente acercamiento de los padres de familia a las instituciones, así como una mayor cantidad de alumnos interesados en participar e intervenir en los asuntos institucionales. Se han generado espacios para la formación en democracia y participación, y en un caso se tiene una propuesta estructurada sobre formación democrática con reconocimiento local y nacional.

Más allá de estos hechos, la mayor parte de las reflexiones de los entrevistados se orienta a la dimensión política de la democratización escolar. La imagen antiautoritaria subraya que el "rector ya no está en el pedestal". Esta participación deriva en un mayor compromiso con la institución y los procesos formativos. Los padres y estudiantes mencionan que con el aval de los rectores y rectoras se ha dado cabida a la participación y se están promoviendo procesos de formación que educan en la democracia. No obstante, en todos los casos se señala que las prácticas de participación y democratización son aún limitadas en un extremo por "carencias en la participación" y en otro extremo por "exceso de toma de decisiones". En el extremo de las carencias percibidas se reconoce la importancia de los padres y los estudiantes como nuevos actores en los espacios de decisión, pero docentes y rectores señalan que no hay tradición en prácticas participativas y en experiencias que propendan por una mayor democratización de las decisiones escolares, y que la participación es restringida, pues padres, estudiantes y docentes poseen poca información y están a menudo en posición de "convidados". De otra parte, los rectores señalan que cuando los actores convocados a los consejos directivos toman decisiones, se genera una tensión frecuente que se resuelve por parte de los rectores con una centralización del poder de toma de decisiones en su campo, argumentando en los diferentes casos que las decisiones se toman colectivamente, pero las consecuencias de las decisiones recaen sobre la rectoría. Varias razones producen esta tensión en el campo la rectoría: una reglamentación profusa que deja un estrecho margen de decisión institucional, que al mismo tiempo se acompaña de mecanismos de participación escolar más centrados en la representación de estudiantes y maestros que en un ejercicio participativo directo al interior de los consejos directivos y otros espacios escolares, y en un discurso sobre la autonomía escolar

que al interior de la institución escolar no tiene legitimidad pues lo que se perciben son restricciones a la autonomía institucional.

En los colegios con orientación macropolítica, se señala que el Consejo Directivo es un apoyo para el rector, se hace un reconocimiento de los estudiantes y padres frente a los espacios de participación que se han abierto. Se reconoce que ahora los rectores tienen mayor respaldo para tomar decisiones y se percibe que el Consejo Directivo es apoyo para los rectores. Hay acuerdo, según los datos de la encuesta en que con el gobierno escolar hay mayor democracia y que después de la Ley 715 desde la percepción de los docentes se ha disminuido la participación. Sin embargo los datos de la encuesta no son contundentes en este sentido. Aluden a que en el espacio del Consejo Directivo se requiere tener un buen perfil del padre y del estudiante. Se reporta también que con frecuencia los miembros del Consejo Directivo tienen intereses creados de carácter político, económico y gremial.

En contraste, en los colegios orientados a la micropolítica los rectores y profesores son críticos con el funcionamiento de los procesos de participación y sus efectos en la democratización de la vida escolar, señalando la dificultad de crear espacios institucionales democráticos y climas de convivencia y respeto mutuo. Subrayan que los cambios normativos (la ampliación del tiempo escolar, los procesos de evaluación, el derecho a la educación, el debido proceso) ponen en evidencia el manejo del poder al interior de la institución educativa. Se reconoce la existencia de profesores autoritarios, que con frecuencia ven invadidos sus espacios por la presencia de padres de familia y estudiantes en el Consejo Directivo y su injerencia en las decisiones que antes estaban solo en el ámbito del profesor o las directivas. Es común en estos contextos, que buscan mayores niveles de participación y comunicación, ver a los rectores mediando en estas situaciones de confrontación y tomando partido por los estudiantes. Además de los incipientes procesos de formación para participar y para el ejercicio de una mayor democracia, en estos casos, se señala cómo la existencia de excesivas regulaciones, promueve una democratización limitada y restringe la autonomía para manejar las situaciones con mayor criterio.

En la institución bogotana D, de orientación micropolítica en un contexto local orientado también hacia la micropolítica, uno de los énfasis de su proyecto educativo es la formación en democracia y derechos humanos y de manera paradójica es el caso en el que se explicita el mayor grado de conflictividad, en buena parte por la falta de tradición para un ejercicio no autoritario del poder por parte de maestros y estudiantes. Se trata de un escenario institucional complejo dada: a) la apatía de los padres de familia (para con las actividades de la institución y la educación de sus hijos), b) las carencias del contexto (problemas socioeconómicos, de violencia y agresión, robos, drogadicción, porte de armas), c) el manejo en ocasiones autoritario de los maestros quienes se sienten impotentes frente a estas situaciones y, d) la actitud reflexiva y conciliadora del rector en

consonancia con el proyecto educativo democrático que busca la construcción social de las normas, propósito que en ocasiones es desconocido tanto por los estudiantes como por los maestros en conflicto, que exigen posiciones más enérgicas de la rectoría. Sin embargo, una lectura más propositiva del conflicto que allí se vive muestra que el rector avanza en su propósito de democratización de las relaciones escolares y las relaciones autoritarias de algunos docentes y estudiantes puede ser vistas como resistencias ante los movimientos que se experimentan.

En síntesis, mas allá de las particularidades se constata una percepción de procesos de participación incipientes que incluyen a otros miembros de la comunidad educativa, en particular, se reconoce como novedosa la participación de docentes, padres y estudiantes y la pérdida de poder centralizado del rector, que por otro lado tiende a centralizarse por las regulaciones macropolíticas recientes. Se señala que el campo de la rectoría está sujeto a una tensiones que provienen de las mismas regulaciones macropolíticas, pues de una parte se enfatizan los procesos de participación y democratización, y de otra parte se ha expedido una profusa reglamentación que limita la autonomía en el manejo de las complejas situaciones que se afrontan, autonomía que también se ve restringida por la falta de formación y madurez para con estos procesos de algunos actores escolares.

El contenido de la línea: el disciplinamiento de los maestros

El primer *contenido* de esta línea tiene que ver con el aumento del tiempo escolar. Se pone en evidencia en la justificación de las regulaciones, las nuevas categorías que se introducen, los discursos que apropian los diversos actores y las prácticas que los rectores han tomado ante la medida. Respecto a la justificación de ampliación de la jornada, el MEN afirma que los estudiantes colombianos estaban recibiendo el 25% menos tiempo de clases que el establecido por la Ley.

Las reacciones y prácticas de los rectores también hacen parte del contenido de esta línea. Algunos rectores buscaron apoyo en las secretarías de educación o unidades intermedias para persuadir a los maestros del aumento el tiempo, empezaron a aplicar procedimientos de control, a vigilar el tiempo de entrada y salida con reloj, a reportar a los docentes que se ausentaban o participaban en paros sin autorización, a seguir procesos disciplinarios:

El segundo contenido de esta línea tiene que ver con la evaluación del desempeño de los docentes: la justificación de la regulación, los discursos de los actores sobre ésta y las prácticas de los rectores. En la justificación se señala la necesidad de examinar la idoneidad académica del docente y la actualización pedagógica. La medida es recibida de diversas maneras por los rectores. Para unos es importante, pues como señala un entrevistado, todos deberían estar en la capacidad de revisar sus estados de desarrollo y tener la apertura mental para

movilizarse. Otros la plantean como una estrategia para contribuir a la formación de los maestros. También se entiende como parte de una discusión corporativa de los maestros, que se preguntan por las sanciones que se derivan del ejercicio de la evaluación.

Algunas prácticas de los rectores frente a esta regulación fue empezar a evaluar a los maestros internamente en sus instituciones a través de instrumentos contruidos, usar los formatos de evaluación diseñados por el Ministerio de Educación, hacer seguimiento y asesoría a los docentes con dificultades. Las evaluaciones también se usaron con el propósito de buscar el traslado de maestros con quienes los rectores tenían dificultades.

Miradas las dos bifurcaciones de la línea, democratización y disciplinamiento, los entrevistados perciben un cambio entre normas: con la Ley 115 se abren de manera explícita espacios de participación, pero con la Ley 715 se reposiciona el rol del rector como autoridad en la institución y se le delegan de nuevo decisiones importantes, pero al mismo tiempo, coexisten los procesos de participación con el fortalecimiento de las funciones de los rectores.

La coexistencia de discursos y prácticas con sentidos opuestos en los procesos de democratización escolar son percibidas como contradictorias respecto a los sentidos iniciales y a las consecuencias de las decisiones tomadas en los órganos de participación. Estos rasgos podrían caracterizar lo que hemos denominado esta línea de fuerza.

A la par que los rectores son halados hacia la participación escolar, al mismo tiempo en el campo de la rectoría escolar se constata un fortalecimiento de la autoridad formal de los rectores. Los resultados de la encuesta muestran un alto grado de acuerdo en que los rectores han fortalecido su función disciplinaria y sus niveles de exigencia con los maestros (4.25). Estos cambios están asociados manera directa a la legislación que demanda a los rectores un mayor control hacia los docentes, y de manera indirecta a otras regulaciones como la ampliación de las jornadas escolares, que presiona sobre una mayor eficiencia en el manejo de los tiempos escolares. En los estudios de caso los entrevistados insisten en que con la Ley 715 se recobró la idea de una autoridad centralizada y jerárquica del rector, al hacer explícitas las funciones y los deberes disciplinarios de los rectores. Lo central que introduce la ley es la reorganización en la parte administrativa y el manejo de personal, medidas que tienden a configurar el campo de la rectoría hacia el disciplinamiento de los maestros, lo que produce resistencias en el magisterio, potenciadas por la acción del sindicato. Respecto a la percepción de si los rectores han tenido que enfrentar más conflictos con los docentes, las respuestas no son concluyentes. Mientras los directivos (3.64) y los padres de familia (3.64) señalan su acuerdo con esta afirmación, los estudiantes muestran su desacuerdo, y los docentes y administrativos tienen una posición poco definida.

Los casos orientados a la macropolítica muestran elementos compartidos. El ejercicio del control disciplinario de los maestros se da por vías directas e indirectas que muestran cómo se está dando una importante transformación en el campo de la rectoría. Las vías directas incluyen el control sistemático de la hora de ingreso y salida de los maestros, el control del tiempo para participar en paros, las prácticas de evaluación hacia los maestros (tal como se había dispuesto antes de que derogara la norma), la realización de jornadas y los encuentros de maestros dentro de la jornada ampliada (Decreto 1850/2002). Las vías indirectas compensan la imposibilidad de los rectores para nombrar y remover personal docente y se refieren a los traslados en los que incidieron los rectores al momento de organizar las fusiones, el seguimiento a docentes con bajo rendimiento laboral, el manejo de las "cargas" docentes que dan la posibilidad al rector de liberar maestros y solicitar su traslado si no se cumple (en principio) con los parámetros de alumnos por docente.

La rectora de la IE B, de orientación macropolítica en un escenario local con orientación macropolítica, logró en un inicio que los docentes trabajaran dentro de la institución las ocho horas dispuestas por la regulación. Luego, cuando el Ministerio sacó una directiva flexibilizando el tiempo, logró negociar con los maestros el trabajar los sábados en jornadas pedagógicas intensivas. El proceso de mejoramiento implicaba para los maestros continuar en jornada contraria, asistir a seminarios y trabajar algunos sábados. Estas circunstancias, ligadas a las exigencias del proceso liderado por la rectora y al cumplimiento de regulaciones como la ampliación de la jornada escolar y la evaluación de desempeño de los maestros, produjeron el traslado masivo de los docentes quienes aprovecharon la posibilidad creada por la Secretaría de Educación. En esta institución, el que la mayoría de los docentes actuales estén recién ingresados y el que un porcentaje importante sean maestros contratados, incide en que el rector pueda desarrollar la evaluación de desempeño y la ampliación de la jornada, porque estos maestros no tienen una tradición sindical y porque su condición laboral incide para que no ejerzan resistencias activas en relación a estas medidas

Por su parte, la rectora de la IE C, de orientación macropolítica en un escenario local de orientación micropolítica, pese a la movilización que ha logrado en sus maestros para el desarrollo del proyecto pedagógico institucional, esporádicamente logra reunirlos en jornadas de trabajo que implican un tiempo adicional a la jornada académica, incluso si se trata de actividades sociales. No obstante, aunque los maestros no hacen explícitos discursos de resistencia, se dan muestras de resistencia pasiva manifiesta en numerosas incapacidades laborales y enfermedades de los maestros, según reportan diversos entrevistados.

En los casos orientados a la micropolítica, pese a las relaciones horizontales también los rectores se ven impelidos a ejercer estas nuevas funciones delegadas, tanto por las regulaciones nacionales como por las disposiciones locales y por la ausencia de procesos de supervisión externa sobre el personal docente. Un

asunto conflictivo es el manejo de la jornada laboral frente a la cual los rectores han asumido una actitud de diálogo y concertación con los maestros, implementando estrategias indirectas como el control de la asistencia por parte de los coordinadores, quienes a su vez les piden a los estudiantes que lleven el control en sus salones. En estos casos, los rectores acuden a diversos ejercicios de concientización de sus maestros.

En la institución A, de orientación micropolítica en un escenario local orientado a la macropolítica, los docentes reconocen que ahora hay más control de la asistencia que antes, cuando estaban los supervisores. Los maestros afirman que el rector está más pendiente del funcionamiento del colegio y se tiene más control sobre el profesorado y hay seguimiento. Por su parte, el rector insiste en renegociar con los maestros las decisiones atinentes al disciplinamiento con la consecuente flexibilización de las normas, procurando que se mantengan los vínculos comunicativos con los maestros. En contraste, en la institución D, de orientación micropolítica, se señala que la renegociación de las normas disciplinarias por parte del rector en ocasiones se interpreta por parte de los maestros como un manejo permisivo y flexible en exceso, según algunos entrevistados. Dicha situación muestran la complejidad del estilo de orientación del rector. Al hacerse posible un mayor espacio para el debate y la contradicción, los profesores de estas instituciones orientadas hacia la micropolítica expresan su inconformismo con las regulaciones y la aplicación que de ellas hacen los rectores. Quizás por esta flexibilidad de los rectores, las prácticas de resistencia no son tan evidentes como en el caso de las instituciones orientadas a la macropolítica.

De otra parte, en estas instituciones algunos profesores han sugerido al rector ejercer la autonomía institucional limitando en su interior la aplicación de la política educativa nacional y sus regulaciones. Sin embargo, en los casos indagados la fuerza de las regulaciones macropolíticas no hace evidente esa posibilidad. Por el contrario, los maestros de estas instituciones subrayan la progresiva diferenciación que ha tenido el campo de la rectoría respecto de los maestros, en lo que a la participación sindical se refiere. Arguyen que los rectores ya no están presentes en las movilizaciones gremiales, y que incluso ahora las agremiaciones sindicales son distintas. De manera consistente, en la encuesta se reportan mayores diferencias que antes entre el rector y los maestros (3.81).

En conclusión, los hallazgos de la investigación muestran un cambio sustancial en la orientación del rector. Las regulaciones ‘arrastran’ a los rectores a ejercer un control en sus instituciones, a realizar una administración de personal en tareas como el control del horario, la asignación de la carga académica y la evaluación a los maestros nuevos, que son sujetas a un manejo flexible por parte de los rectores con orientación micropolítica. A la par, se reiteran las limitaciones en la autonomía escolar, dada la regulación excesiva y la falta de condiciones mínimas como contar con el personal docente completo. Ante la aplicación de las

regulaciones por parte de los rectores se han generado acciones de resistencia potenciadas por el sindicato, como la desobediencia civil frente a la ampliación de la jornada escolar y de la evaluación de desempeño. Las resistencias más explícitas de los maestros se dan en las instituciones que tienen una orientación hacia la macropolítica, a través de acciones masivas de traslado, quejas y reclamaciones, incapacidad laboral y ausentismo de los maestros. Estos resultados sugieren que las nuevas tareas delegadas a los rectores como el control de la jornada laboral, la asignación de cargas académicas a los docentes, el seguimiento a las actividades docentes, la iniciación de procesos disciplinarios y la evaluación del desempeño, están contribuyendo a configurar el campo del rector, hacia el disciplinamiento de los maestros.

La resistencia de los maestros, potenciada por el sindicato, frente a la ampliación de la jornada y la evaluación,

La línea de control y disciplinamiento de los maestros, está enfrentada a una línea de resistencia en contra de dichas medidas.

El contenido de esta línea se expresa en las prácticas del sindicato, las marchas de los maestros, el desacato a través de la desobediencia civil, las visitas de delegados del sindicato a los colegios como apoyo a los maestros, las declaraciones a través de los medios y las medidas que toma el MEN después de estos hechos. Dentro de las instituciones los maestros generaron formas de resistencia potenciadas por las orientaciones y acuerdos con el sindicato. Los entrevistados señalan que se dio una resistencia generalizada del magisterio, y en los docentes inconformidad frente a lo que consideran como una imposición, rechazo del tiempo extra y ratificación a la idea de que deben trabajar en la jornada laboral seis horas.

Una vez expedidas las reglamentaciones los rectores entrevistados empezaron a aplicarlas. En algunos casos los maestros habían ‘aceptado’ las ocho horas de trabajo, se habían hecho arreglos para programar este tiempo dentro de la institución. En otros casos las medidas fueron desafiadas desde un inicio por parte de los maestros y menos en menor grado por algunos directivos. Se dieron enfrentamientos entre rectores y docentes y entre rectores y sindicato.

Los rectores de orientación macropolítica, que hicieron evaluación de sus maestros cuando el Ministerio aún no había derogado la medida, perciben positivamente la medida. Después dejaron de practicarla, pero en otros casos la evaluación se volvió a repetir nuevamente, a juicio de una de las rectoras, no para enviarla al Ministerio sino como un proceso interno, incluso con la revisión de los instrumentos.

En síntesis, frente a las medidas adoptadas de jornada laboral y académica y de evaluación del desempeño, se hizo visible la resistencia del magisterio a partir de las reacciones de los sindicatos regionales y nacionales, hecho que a su vez originó cambios normativos en las medidas originales tal cual fueron concebidas por el MEN. Estos hechos también provocaron reacciones en las instituciones, tanto en el momento en que se expidieron las regulaciones, como después de sus modificaciones. El manejo de estas reacciones fue asumida por los rectores y se constituye en elemento que configura fuertemente el campo de la dirección. Cuando exploramos en la encuesta como un dato que ayuda a comprender cómo se configura el campo del rector las pérdidas y ganancias percibidas por los diversos estamentos en relación con las reformas recientes, encontramos que, hay acuerdo en que el sindicato como gremio (2.48) ha perdido.

El efecto de la línea: aplicación flexible de la norma

Un efecto que se produce a partir de las líneas de fuerzas de dominio, la democratización y el disciplinamiento, y la línea de resistencia, es la aplicación flexible y creativa de las regulaciones por parte de los rectores. Las prácticas adoptadas por los rectores sobre el tema de la jornada laboral presentan dos tendencias. Una mayoritaria asume de manera flexible la reglamentación y negocia su aplicación. Plantean estos rectores que deben crearse situaciones intermedias, tener cierta flexibilidad, hacerse a la buena voluntad de los maestros y trabajar con algunos pocos que se queden, y ocasionalmente reunirlos. En los casos, esta tendencia refleja una orientación del rector más hacia la micropolítica.

Una tendencia minoritaria, más cercana a una actitud macropolítica, ha planteado hacer uso de la norma y hacerla cumplir tal cual. Estos rectores señalan como principios la exigencia, el control del tiempo con reloj y otorgar permisos con justificación. En todos los casos ésta última tendencia ha tenido consecuencias para la rectoría, tales como tutelas, demandas o traslados masivos de docentes.

En las dos tendencias se dan procesos de negociación frente a las regulaciones, procesos que reflejan en particular tensiones en el cumplimiento de la jornada escolar, en donde se reportan numerosas situaciones: intento de engaño de los docentes, ausentismo de los docentes, incremento de las incapacidades médicas, inicio de procesos disciplinarios. Las prácticas de las negociaciones incluyen acciones tales como lograr que los docentes se queden algunos tiempos adicionales en la jornada alterna, trabajar con algunos pocos, ser flexibles en las horas de entrada y salida de clase, pero buscar puntualidad en las horas de clase, gestionar estímulos, convencimiento con los docentes.

Hay distintas formas de mediación de la rectoría con el sindicato. Los rectores y coordinadores abren los espacios para el sindicato exponga la información que debe dar a conocer. En algunos casos, cuando se trata de temas que suscitan debate, llaman directamente a FECODE o las agremiaciones locales

para que les informen, mas no a las representantes que usualmente hay dentro de los colegios. En otros casos, la misma rectora ha pedido a otras personas del sindicato que le ayuden a recuperar el mal ambiente que alguno de sus miembros ha producido dentro de la institución. En otros casos se han dado enfrentamientos entre los rectores y los miembros del sindicato. Las reacciones de los rectores pasan por la sensación de sentirse aprisionados, entristecidos o confrontados.

En síntesis, alrededor del control y manejo disciplinario se ha afianzado, no sin dificultad, el poder del rector, aunque se constata que es uno de los aspectos de más difícil manejo.

Línea de dominio: rectores halados hacia la rendición de cuentas, la demanda de pertinencia de la educación y la resistencia de los maestros a las pruebas y la promoción escolar

El contenido de la línea: las metas nacionales y la búsqueda de pertinencia

El *contenido* de esta línea se refleja en las justificaciones sobre la rendición de cuentas desde las instituciones educativas y en cabeza de los directivos; las disposiciones del Ministerio de Educación, como el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación- SABER - con pruebas de carácter censal cada tres años, las pruebas de estado- ICFES-, la reglamentación de un porcentaje de reprobación permitido por institución del 5%, la evaluación institucional, el diseño de planes de mejoramiento, los discursos y las prácticas que han adoptado los rectores a partir de estas regulaciones.

Los estándares, las evaluaciones masivas, los planes de mejoramiento, los criterios de promoción escolar configuran el campo del rector. Estas regulaciones se convierten en los instrumentos que están a la base para la rendición de cuentas, de lo que se define como la responsabilidad de la institución en cabeza del rector. La evaluación a través de pruebas es la columna vertebral de la política de mejoramiento en el país, junto con los planes de mejoramiento. El proceso de la evaluación de logros generó resistencias, primero en Bogotá, como ciudad pionera de estas evaluaciones, y luego en el ámbito nacional. No obstante, las pruebas se institucionalizaron, dado que las resistencias del sindicato no lograron generar cambios sustanciales en esta regulación. Sin embargo y como se verá adelante, se dan otras formas de resistencias. Señalan los rectores que frente a la aplicación de las pruebas hay un acomodamiento, una respuesta de “indiferencia y de desesperanza” frente a los resultados, en la medida en que se percibe que dadas las condiciones de los estudiantes, del contexto, del trabajo escolar, no es muy fácil cambiar los resultados.

Maestros y directivos exploran otras alternativas pedagógicas que no necesariamente coinciden con las formulaciones de estándares y competencias

medidas por las pruebas, buscando respuestas a las necesidades que plantea el contexto social e institucional, es decir, se orientan más a la búsqueda de pertinencia local antes que a los propósitos de calidad tal como se entienden desde el Ministerio, sin que en la mayoría los casos logren establecer nexos entre estándares nacionales y procesos institucionales.

La rendición de cuentas ha calado en los rectores que buscan implementar en su institución acciones diversas, referidas a las metas de cobertura, permanencia y calidad, a las que se resisten los maestros, quienes sustentan diversas restricciones para su cumplimiento. En la encuesta se presenta un acuerdo generalizado en que los rectores se orientan hacia la rendición de cuentas; se estima que han tomado decisiones para aplicar las competencias de los estándares en los planes de estudio (3.66), han tomado en cuenta las evaluaciones de SABER y de las pruebas ICFES⁵² (3.98) y han tenido en cuenta los resultados de la evaluación institucional (4.04) en los planes de mejoramiento. Los rectores han asumido la aplicación de las pruebas tal como las demandan las Secretarías de Educación, en algunos casos en confrontación con los maestros. En otros casos se plantea prepararlos para las pruebas y promover procesos de mejoramiento a partir de los resultados.

En cobertura, los rectores recibieron a todos los estudiantes que les remitieron, adecuaron espacios y en otros casos buscaron estudiantes, creando diversas estrategias hasta completar los parámetros de estudiantes por profesor⁵³. Todos señalaron que la capacidad de cupos estaba cubierta o excedía la oferta institucional. Asociada a las metas de cobertura se encuentra mantener la permanencia de los estudiantes. Ya hemos abordado la línea de fuerza que hala el campo de la rectoría hacia el entorno y, en ella, buena parte de las acciones desarrolladas en el contexto local se relacionan con la búsqueda condiciones requeridas para el cumplimiento de las metas de acceso y retención: restaurante escolar, transporte escolar, apoyo interinstitucional orientado a la retención, entre otros.

Varias características de la población llevan a los rectores a redoblar esfuerzos para el cumplimiento de las metas nacionales. En varias de las instituciones hay desplazados, que en algunos casos continúan huyendo y población flotante o con alta movilidad. Además, se menciona con insistencia desde el estudio exploratorio y luego en los casos, que a los colegios públicos llegan cada día más estudiantes con problemas familiares y emocionales serios que hacen difícil el cumplimiento de metas de retención escolar.

⁵² Denominación corriente de las pruebas de medición de la calidad de la educación llevadas a cabo por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES -

⁵³ De acuerdo con los resultados de la fase exploratoria en otros contextos, rurales o de ciudades mas pequeñas, los rectores debieron salir a buscar estudiantes, y algunos afirman que debieron hacer "mercadeo" para completar los parámetros.

En relación a la rendición de cuentas, la permanencia es el aspecto al que dedican más energías los rectores, pues de no tomarse medidas la retención tiende a disminuir sustancialmente por las problemáticas de los estudiantes, derivadas de sus difíciles condiciones socio-económicas, la falta de atención de los padres de familia, la experimentación con sustancias psicoactivas, el pandillismo, la falta de sentido del estudio para los estudiantes. Para enfrentar estos problemas, en todos los casos los rectores han implementado procedimientos dentro de las IE, como los mediadores escolares, la conciliación para la resolución de conflictos, los pactos de aula, trabajo con padres de familia, las visitas domiciliarias, sistemas de apadrinamiento, restaurante escolar, jornadas de salud, los convenios con instituciones –hospitales, Red del Buen Trato, Comisarías de familia-. Adicionalmente, se constata que el campo de la rectoría ha asumido un fuerte trabajo relacionado con la resolución de conflictos entre maestros y estudiantes, que parecen aumentar en los planteles ante la imposibilidad de seleccionar sus estudiantes y la dificultad para expulsar aquellos que a juicio de los maestros presentan graves problemas comportamentales. No obstante, se estima que estas acciones son insuficientes, habida cuenta de los precarios recursos de apoyo psicosocial con que cuentan los planteles. Adicionalmente, hay numerosos esfuerzos que apuntan a la pertinencia de la educación como veremos luego.

En relación a las metas de calidad evaluadas desde el Ministerio de Educación a través de la aplicación de pruebas nacionales, y en el último ciclo a través de las pruebas de acceso la universidad a cargo del ICFES, también los rectores han desarrollado diversos esfuerzos, en buena parte impelidos por la demanda ministerial de elaborar anualmente los planes de mejoramiento institucional, toda vez que en ellos se enfatiza que la institución debe orientarse hacia mejoramiento de los resultados en dichas pruebas. En este momento las pruebas parecen haberse institucionalizado al interior de los planteles, y periódicamente se realizan “simulacros” o “icfesitos” en los cuales se replican las pruebas y sus condiciones. También los rectores impulsan que la evaluación de las áreas tenga en cuenta el tipo de preguntas de las pruebas nacionales, y los resultados de las pruebas comienzan a ser tenidos en cuenta por los directivos docentes. En general, es una preocupación constante la búsqueda de alternativas para fortalecer las competencias básicas que son evaluadas y para la adecuación del currículo a las demandas de los estándares. No obstante, veremos luego cómo, a pesar de ser un referente del denominado ciclo de calidad y ser acogido por los rectores, hay cierta aprehensión frente a su aporte como elemento clave para promover una formación más integral.

La resistencia de los maestros y padres de familia hacia la rendición de cuentas

Aunque los indicadores de gestión de las instituciones y de las secretarías de educación y del Ministerio dan cuenta de los incrementos de cobertura y retención y de mejoramiento relativo en el desempeño en las pruebas (relativo en tanto dichas pruebas no son comparables de un año a otro), los estudios del caso revelan un marcado escepticismo de los maestros con las metas nacionales de cobertura, retención y calidad, frente a las cuales se da un reclamo reiterado para que en ellas se tengan en cuenta diversas variables contextuales que inciden en la rendición de cuentas y arrastran también a los rectores y maestros hacia otras prioridades relacionadas con una mayor pertenencia de la educación que se ofrece. De esta manera, pareciera evidenciarse una dificultad para la apropiación y desarrollo concreto del discurso de los lineamientos curriculares y las competencias que enfatizan la aplicación flexible del saber.

La línea de resistencia hacia la rendición de cuentas que se pide a las instituciones escolares y a los rectores se manifiesta a través de los discursos y las prácticas de los docentes y de los padres de familia. Estaríamos hablando de una línea de resistencia bifurcada. La primera fuerza, desde los maestros y en cierta medida desde los directivos, se refleja en un cuestionamiento a las políticas de ampliación de la cobertura, la aplicación de pruebas como único criterio de calidad de la educación, la aplicación de los criterios de promoción escolar, el diseño de planes de mejoramiento, regulaciones que en su conjunto se perciben como medidas que limitan la autonomía otorgada a las instituciones por la Ley General de Educación.

La segunda línea viene desde los padres de familia, que cuestionan la pertinencia de la formación en competencias básicas, frente a una educación más útil, que ofrezca destrezas prácticas a sus hijos. El reclamo de pertinencia se expresa en la expectativa de padres de familia y estudiantes que demandan una formación que los habilite para el trabajo y ofrezca alternativas frente a una educación académica. Se demanda también desde los padres una formación específica mas allá de las competencias básicas formuladas en las áreas básicas de lenguaje, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales, así como una mayor atención a las artes, la educación física, los deportes y a diversas formas de expresión que cuando estudiantes tuvieron estos mismos padres en las instituciones oficiales.

Los padres señalan que en los colegios no hay tiempo ahora para la práctica del deporte, las artes, para hacer campeonatos, tener una banda musical. Se atribuye este hecho al énfasis que se hace solo en las competencias, a la falta de recursos humanos al poco tiempo de las jornadas escolares y a la cantidad de alumnos por institución: De igual manera los padres aluden a la utilidad del bachillerato. Señalan que el bachillerato debería ser mas diversificado, los

estudiantes deberían salir preparados para el trabajo y para seguir estudiando en la universidad. Los colegios deberían tener talleres para sistemas, contabilidad, carpintería, secretariado, enfermería, telecomunicaciones, biología. Señalan que se deberían mirar otras salidas, gestionar otro tipo de modalidades, para que los bachilleres no salgan solo académicos.

Otro tanto piensan los maestros que insisten en que se amplíe el énfasis del proceso enseñanza aprendizaje centrado en competencias, para incluir otros aspectos del entorno que consideran no son tenidos lo suficientemente en cuenta y en que se prioricen en la gestión de los rectores diversas necesidades de los planteles, sin las cuales consideran que es difícil avanzar en las metas de calidad. Frente a estas demandas de prioridad en resolución de necesidades institucionales básicas y de pertinencia, en tres de los casos con el liderazgo de los rectores se han buscado opciones, sólo una de las cuales articula de manera explícita las demandas nacionales de calidad con las demandas locales de pertinencia.

En la institución B orientada a la macropolítica se han definido otras prioridades, como fortalecer un proyecto etnoeducativo, pues su población es afrodescendiente, con origen en los Palenques, fortalecer un proyecto productivo que vincula a padres de familia y estudiantes y que proyecta convertirse en una cooperativa, desarrollar ofertas fuertes en la parte cultural y artística y en relación a la satisfacción de necesidades institucionales básicas la prioridad es fortalecer las sedes de la IE. Por su parte, la IE D de orientación micropolítica tiene una opción en educación ambiental, ética, valores, derechos humanos, y la preocupación por los resultados de las pruebas académicas es un interés secundario frente a la problemática del contexto que reflejan los jóvenes en el plantel.

La Institución C, de orientación macropolítica, es el único de los casos donde de manera explícita se ha buscado articular las demandas nacionales de calidad con propósitos institucionales de pertinencia. El proceso de mejoramiento curricular ha tenido en cuenta el desarrollo de competencias y por grados se ha desarrollado un proyecto transversal de competencias laborales, orientado al empresarismo que trasciende las clásicas separaciones de las modalidades comerciales, técnicas, informáticas... y las reúne en un propósito común de formación para el emprendimiento que por su amplitud logra articularse al conjunto de las áreas y al trabajo por competencias. De esta manera, a la par que la institución ha logrado un buen resultado en las pruebas de estado, ha consolidado a través del PEI su opción de empresarismo valorada por todos los miembros de la institución como una alternativa que concilia pertinencia y calidad, al tiempo que incentiva en los estudiantes la creación de oportunidades laborales.

Los efectos de la línea: el fortalecimiento del derecho a la educación y la sensación de impotencia

Dos efectos podrían mencionarse como resultado de la línea de fuerza que de manera simultánea hala el campo de la rectoría hacia la rendición de cuentas y produce en los maestros numerosas resistencias. De una parte, se reconoce que las regulaciones y políticas de acceso y retención, así como las estrategias de restaurante, transporte y gratuidad llevan al fortalecimiento del derecho a la educación en tanto favorece el acceso de estudiantes pobres y su permanencia en el sistema educativo. Los resultados de la encuesta muestran alto acuerdo (4. 28) con esta afirmación.

De otra parte, se considera por parte de algunos rectores que los derechos al debido proceso han fortalecido la justicia escolar, algunos consideran que algunos docentes suelen ser arbitrarios y tienden a resolver los problemas comportamentales de los estudiantes buscando su expulsión, antes que la comprensión de las razones sociales que producen dichos comportamientos y sin que en las decisiones autoritarias que buscan esos maestros esté presente la justicia escolar. Sin embargo, ésta percepción es compleja, pues al mismo tiempo, los rectores consideran que frente a casos graves de violencia, irrespeto, robo e irresponsabilidad crónica con las obligaciones escolares la legislación educativa es demasiado laxa y los estudiantes que incurren en esas faltas se aprovechan de ello, creando desazón en otros estudiantes y haciendo que las acciones de formación pierdan legitimidad.

Emergen pues nuevas lógicas alrededor de la justicia escolar que involucran al rector, algunas relacionadas con el derecho a la educación y la práctica del debido proceso, que implican a los estudiantes y sus padres, que consultan y ejercen el cabildeo para incidir en las decisiones. Los docentes, quienes enfrentan directamente los conflictos con los estudiantes, ahora deben asumir un proceso que anteriormente se resolvía entre los directivos, particularmente entre el rector, los docentes y los alumnos. En este nuevo juego de interacciones el rector no decide solo, y como se reporta en los casos, entra a mediar, a menudo con altos costos emocionales.

Por parte de los maestros, los procedimientos usados para promover la política de acceso a toda la población en edad escolar se experimenta como una intrusión en las instituciones que afecta la autonomía. Desde los profesores se plantea que la cobertura se amplió sin posibilidades de mejorar, algunos consideran irresponsable la forma como se amplió y estiman que en estas condiciones es difícil que el rector gestione una verdadera calidad.

Hay coincidencia en todos los casos que el no tener la IE injerencia en la selección de los estudiantes ha llevado a que se conformen grupos de estudiantes difíciles de manejar y la falta de personal de apoyo psicosocial contribuye a

acentuar el problema, pues cuando los maestros indagan las causas familiares están a la base de muchas de las multas de los estudiantes, por lo que se sienten impotentes para manejar sus consecuencias en la institución. En algunos casos, las situaciones de mal comportamiento y bajo logro escolar han llevado a la expulsión de estudiantes y la pérdida de año escolar, decisiones que usualmente derivan en la interposición de tutelas por parte de los estudiantes afectados y sus familias, quienes a su vez se quejan de malos tratos, pérdida injustificada y falta del debido proceso. Cuando estos hechos y reacciones se dan implican a los rectores, quienes deben asumir, de una parte, las negociaciones y solución de conflictos entre docentes y estudiantes y, de otra parte, deben asumir las consecuencias de las decisiones y los trámites correspondientes a las tutelas. Con frecuencia la mediación y orientación de los rectores para retener a los estudiantes y evitar que sean expulsados por decisión de los maestros genera tensiones entre directivos y docentes quienes con frecuencia se sienten irrespetados, retados en su práctica pedagógica y vulnerada en su autonomía profesional.

El Decreto 230 de 2002 (solo 5% de reprobación escolar) es duramente criticado por todos los estamentos. Se argumenta que la norma es poco clara y genera efectos no deseados como la pereza de los estudiantes y la falta de compromiso. Los resultados de la encuesta indican acuerdo (3.85) en que la aplicación del Decreto ha generado conflictos entre el rector y otros miembros de la comunidad educativa. Se reitera que los problemas socioeconómicos y la falta de apoyo de las familias están a la base de la repetición “encubierta” que produce esta regulación. Los estudiantes de dos casos señalaron que debía ser frustrante para los rectores y maestros que todo el esfuerzo invertido no fuera aprovechado y que tantos estudiantes pasaran el año sin mayor esfuerzo.

Se atribuyen también las dificultades y los problemas que se presentan en el manejo comportamental de los estudiantes a las normas e instrumentos jurídicos como la tutela y el código del menor, que han favorecido escaso compromiso en algunos estudiantes, y la reiteración de situaciones en las que se ordena a los rectores volver a recibir estudiantes expulsados.

Respecto a las metas de calidad evaluada en términos de resultados en pruebas externas (tal como ha sido definida desde las políticas nacionales), en todos los casos existe desacuerdo en directivos y docentes con que las pruebas sean el mejor parámetro de calidad y consenso y en que sus resultados reflejan las prioridades de los colegios, los esfuerzos, los proyectos adelantados y los avances institucionales.

Sobre éstas hay diversos discursos: para algunos entrevistados significa introducir una competencia injusta entre los colegios y un efecto perverso, que lleva a los colegios a preparar a los estudiantes sólo para presentar las pruebas; para otros, interfieren en la autonomía de los colegios en tanto se percibe que los proyectos de los colegios no son tomados en cuenta. En general, desde los

involucrados en la investigación se estima que las pruebas como criterio único de calidad es equivocado porque no miden lo que tienen que medir, o si bien se asume que las pruebas son importantes, pero no indispensables para hacer una valoración de la educación. Se señalan con insistencia las condiciones socioeconómicas de los estudiantes como razón ligada a los bajos resultados, a la vez que no se miden ni se valoran los esfuerzos que hacen los maestros frente a la formación.

A diferencia de regulaciones como la ampliación de la jornada escolar y la evaluación de docentes, la resistencia de los maestros liderada por el sindicato no logró derogar la evaluación. En este momento, la evaluación externa es una regulación ya institucionalizada. No obstante, a raíz de las objeciones señaladas se dan otras formas de resistencia, en particular se reporta el extrañamiento y la indiferencia frente a la aplicación de las pruebas. De esta manera, las pruebas tienden a convertirse en una rutina más, a pesar de los esfuerzos de los rectores.

Se esperaba que, en principio, planteles orientados a la macropolítica tengan mayor acogida y reconocimiento de las pruebas, y que se de la situación inversa en planteles orientados a la micropolítica. Sin embargo, en la IE B, orientada a la macropolítica (Cartagena), los resultados en la pruebas de estado siempre se han posicionado en un nivel inferior y, pese a ello, no se evidencia que las acciones de la rector de los maestros se orienten a superar los resultados pues los maestros y directora lo que destacan son los avances en el aprendizaje de los estudiantes que se han logrado con los proyectos institucionales enfocados a la pertinencia. Por el contrario, la IE A (Cartagena), de orientación micropolítica, tradicionalmente considerada como buen colegio en la ciudad, decayó en los últimos años su nivel en las pruebas; recibió en el 2006 un reconocimiento por obtener un puntaje Medio en las pruebas de Estado. Sin embargo, para los maestros esto no significó mejor calidad, toda vez que teniendo en cuenta los problemas sociales y de relación que viven a diario con sus estudiantes la calidad no puede ser sólo académica. Destacan el manejo comportamental de los estudiantes, la baja motivación hacia el estudio en muchos y las contradicciones que perciben entre las pruebas nacionales de alta exigencia y la permisividad que perciben en las normas de solo 5% de reprobación escolar.

En la institución D, de orientación micropolítica (Bogotá), aunque obtienen puntajes Medios señalan que los estudiantes no se toman en serio las pruebas y a menudo contestan al azar. En el colegio C, de orientación macropolítica (Bogotá), se refirieron tangencialmente a las pruebas y a los criterios de evaluación y promoción, aludiendo a que lo que se ha derivado de estas medidas es el facilismo y la mediocridad. Este colegio tiene un rendimiento alto en las pruebas de estado, razón por la cual probablemente este tema no sea álgido como ocurre en otros colegios.

En síntesis, más allá de los contextos locales y de la orientación macro o micropolítica, el campo de la rectoría registra un cambio a responder por los resultados definidos por la política educativa nacional, a la par que se evidencian dificultades para cumplir con esas metas si se tienen en cuenta las contradicciones y resistencias en su puesta en marcha.

Las dificultades para cumplir las metas de la política nacional estarían mostrando, como lo señalaron varios entrevistados, contradicciones entre la búsqueda de óptimos resultados de aprendizaje y retención escolar y una autonomía que se considera incompleta y sin recursos. Se estima que el acceso masivo de estudiantes, vinculado a las dificultades para retenerlos, dificulta garantizar mayores niveles de aprendizaje y satisfacción en los estudiantes. Mirando los datos en su conjunto, sigue siendo un reto combinar los propósitos de acceso, retención escolar, buen rendimiento en las pruebas.

El efecto que genera en maestros y directivos las numerosas regulaciones actuales orientadas a la rendición de cuentas es la percepción de que se ha fortalecido el derecho a la educación, al tiempo que se evidencia un sentimiento de impotencia frente a la pérdida de autonomía escolar y las posibilidades de la acción escolar orientadas a la rendición de cuentas. Los maestros señalan que ante las dificultades con sus estudiantes se sienten desarmados, no encuentran qué hacer. Una parte importante arguye que no existen condiciones para pedir ni esperar calidad, teniendo en cuenta por un lado la cantidad de estudiantes por curso, el empobrecimiento y la descomposición social, la falta de recursos didácticos, y por otro lado la gran desmotivación que observan en el gremio, el desgaste físico y mental de los maestros, entre otros. Como evidencia, indican que en algunas áreas empieza a observarse un déficit de maestros. Ello sin duda dificulta sustancialmente la labor de los rectores.

4. DISCUSIÓN: PUNTOS DE Tensión - ORÍGENES Y TRAYECTORIAS POSIBLES

4.1 EL RECTOR GERENTE Y EL LÍDER PEDAGÓGICO

La gerencia educativa y la escuela como proyecto: liderazgo administrativo y liderazgo pedagógico

El contenido de este punto de tensión está dado por la transición que empieza a emerger de un rector burócrata a gerente. El proyecto de escuela única y estandarizada construyó una cultura escolar burocrática ligada a normas y reglamentos, títulos requeridos para enseñar, organización y división de la escolaridad, horarios, modalidades de evaluación, asignación de recursos. En esta etapa se podría señalar que el rol de los rectores obedece a un esquema burocrático. Todas las decisiones importantes como el currículo, la selección de materiales y textos, el manejo de personal, recaen sobre instancias externas y los rectores como representantes de la administración se responsabilizan de cumplir las disposiciones e intenciones que surgen de ella. En un sistema centralizado los directores implementaban las órdenes de sus superiores.

De manera incipiente, en la presidencia de Betancur se inició el proceso de descentralización y a las escuelas se les demandó el desarrollo de un proyecto cultural comunitario. A medida que se fueron pensando las medidas descentralizadoras, también a las escuelas y a sus directores se le exigió la generación de respuestas a situaciones locales y la recontextualización de la enseñanza. En 1994, con la Ley General de Educación, se demandó a los planteles la construcción de un proyecto pedagógico institucional (PEI), liderado por los directivos docentes. El entorno fue considerado en ese entonces como el capital cultural de las comunidades y cobró importancia la pertinencia educativa, y con ella el liderazgo pedagógico de los rectores y los maestros. El magisterio colombiano vivió una intensa movilización alrededor del desarrollo del Pei, en la que los rectores tuvieron un papel crucial.

Con la Ley 715, que contó con una radical oposición del magisterio, las reformas en curso dirigen la orientación del rector más hacia el entorno institucional, con una actitud y práctica que lo conduce hacia el liderazgo administrativo y que produce una resistencia de maestros observada en todos los casos. El origen de este cambio podría estar de una parte en el énfasis de las últimas normas legales sobre las nuevas funciones de los directivos docentes referidas al manejo financiero⁵⁴, el manejo de personal, la evaluación y la rendición

⁵⁴ Dentro de las 18 funciones que les otorga la Ley 715, a los rectores, la función de administración de los recursos es reglamentada por el Decreto 0992 del 21 de Mayo de 2002, en que se le asignan 10 funciones relacionadas con el manejo de los recursos y la rendición de cuentas.

de cuentas, que se anudan de manera compleja con las políticas de ampliación de cobertura y de atención a la demanda educativa, y, de otra parte, a los imaginarios sociales que manejan maestros y sindicatos sobre el carácter de esta normatividad. Esto ha llevado a plantear que a los rectores les han transformado su carácter docente tradicional al asignárseles responsabilidades propias de jefes de personal de la institución.

En efecto, los referentes que en el imaginario social de los maestros se asumen en relación a la gerencia educativa provienen de las teorías clásicas del liderazgo pedagógico que han determinado dos grandes grupos de funciones propias de la dirección escolar. Unas relacionadas con la función de administración (preparación y organización de documentos, formulación y control presupuestario, administración del personal, disciplina de los estudiantes, regulación y control de horarios, administración de las instalaciones, gestión del equipamiento) y otras relacionadas con el liderazgo educativo y de la enseñanza (Stoll y Mortimore, 1997). Sin embargo, estas funciones en el imaginario de los maestros son vistas como antagónicas, y a ello puede contribuir la recarga actual de funciones administrativas de los rectores.

De manera paralela, se expande una concepción que considera al rector como un gerente, la cual está asociada a la idea de la institución educativa oficial como “empresa” que debe contribuir a “gestionar” su autosostenimiento, generar recursos propios y atender a sus estudiantes como “clientes”, tal como lo observamos en uno de los casos. En esa concepción, la gestión de la rectoría se asocia a eficiencia, y la eficiencia a la consecución de recursos para el logro de los fines educativos, aunque cabe aclarar que simultáneamente la rectoría desarrolla una gestión asociada a la movilización de los docentes en torno al proyecto educativo. Hemos visto cómo esta visión genera un fuerte rechazo del magisterio, y a la vez hemos constatado que en padres y estudiantes esta idea ha venido calando, entre otras porque genera beneficios tangibles y directos para las comunidades. En este contexto, las acciones que en el campo de la gestión están implementando los rectores no son muy valoradas por los maestros; para muchos la idea de gestión o gerencia remite a un rector-patrón y una escuela-empresa que produce de manera estandarizada sujetos homogeneizados que harán parte del engranaje del gran capital. Así se constata en muchos de los relatos del estudio de casos.

No obstante, frente a la visión estereotipada de la dicotomía administrativo-pedagógica, y frente a la visión politizada de la escuela-fábrica, la concepción de la gerencia educativa tiene otros referentes que no han sido suficientemente reconocidos para orientar el debate.

La visión empresarial de la administración pública ocupó un lugar central en los años 90 y actualmente tiene un influjo fuerte en el ámbito de la educación. El enfoque empresarial para el sector público se basa en la prescripción de técnicas

originalmente empresariales, tales como la reingeniería, la calidad total, el redimensionamiento, para la gestión de las organizaciones públicas. Estas tendencias sugieren un nuevo modelo de gobierno centrado en la producción de bienes y servicios públicos que se presupone deben autorregularse y ser regulados por la competencia y el mercado, produciendo así productos de alta calidad orientados hacia los clientes. De acuerdo con Falcao (1997) dentro de sus desarrollos están la gestión participativa de programas y proyectos con los clientes, el estímulo a la competencia interna y externa, la desreglamentación interna, la simplificación organizacional, la clarificación de papeles y misiones, la evaluación y el financiamiento, responsabilidad por resultados, la descentralización y desconcentración, el control jerárquico, el desarrollo de equipos, la gestión participativa, los trabajadores gerentes, y los círculos de control de calidad.

Diversas propuestas basadas en esta visión empezaron a ser impulsadas en el país desde 1994, año en que se expidió la Ley General de Educación, a través del Foro de Presidentes de la Cámara de Comercio de Bogotá; un grupo de empresarios que ha impulsado programas como Líderes Siglo XXI, que consiste en una asesoría de empresas y empresarios directamente a rectores y sus instituciones para la implementación de técnicas empresariales para mejorar la gestión escolar. Pero cabe anotar que no se hizo un traslape mecánico. Estas propuestas fueron acompañadas de una reflexión y unas estrategias sobre la necesidad de fortalecer el liderazgo pedagógico de los directivos. Así, uno de los elementos de referencia que se tuvo fue la investigación sobre escuelas eficaces. De ella se retomaron diversos elementos que se consideraron útiles para fortalecer el trabajo de los rectores. Un ejemplo interesante de estos intentos es el Galardón a la Gestión Escolar, un premio iniciado en Bogotá y extendido a otras regiones del país, que destaca la buena gestión institucional, así como otros aspectos pedagógicos orientados a fortalecer la gestión escolar (Chambers, 2006).

De otra parte, la idea de una gerencia social (como el caso de Cartagena), de la promoción pedagógica a los rectores también ha venido ganando fuerza. No obstante, algunas de estas iniciativas no dejan de estar acompañadas al inicio de cierta desconfianza de los maestros, teniendo en cuenta, los imaginarios sociales de la gestión y la privatización de la educación que antes hemos señalado.

En síntesis, la línea muestra el tránsito de un modelo educativo centralizado, burocratizado, basado en la jerarquía y el control, que fue desarrollándose en el siglo pasado, organizado a través de escuelas relativamente pequeñas y dispersas sometidas a un control central directo, a un modelo descentralizado, mucho más complejo, basado inicialmente en las interacciones democratizadoras con el entorno, la intensificación de las relaciones del colectivo de maestros y demás estamentos alrededor de la producción de un proyecto educativo. Pero este proceso es reorientado luego hacia un modelo más masificado, que

reintroduce mecanismos dirigidos a la eficiencia y la rendición de cuentas y que hala al rector en esa nueva trayectoria. Los rectores encuentran dificultades dentro de este último esquema, tratando de pasar de un esquema burocrático a un esquema gerencial, sin haber logrado consolidar un proyecto educativo suficientemente sólido.

Así, la macropolítica plantea a los rectores un marco institucional paradójico. De una parte, se presiona al rector hacia el ejercicio de un liderazgo pedagógico por diversas vías (en parte porque la intensa movilización alrededor de los PEI aún subsiste, en parte porque los precarios resultados educativos obtenidos en las pruebas así lo demandan). De otra parte, diversas regulaciones lo halan hacia un liderazgo administrativo, en un contexto con fuertes restricciones financieras, una alta regulación que deja poco margen a la toma de decisiones y una alta expectativa de que respondan por resultados.

Murdowich (2005) señala que en una descentralización consecuente, gran parte de las regulaciones deberían ser satisfechas por otro tipo de instituciones o reglas del juego. La descentralización debería barrer obstáculos, pero lo que hubo en muchos casos fue una traslación de las normas a una escala menor. Poner un sistema educativo que no esté regulado palmo a palmo por un estado burocrático, requiere paradójicamente un estado más fuerte y con mayor representatividad para mediar y forzar el cumplimiento de los acuerdos de la sociedad. (Gore, 2003).

En consecuencia, los casos evidencian tanto la intensa movilización de los rectores hacia el contexto, como el desencanto de los maestros frente a algunas acciones de los rectores. Este hecho no es ajeno a los rectores que a su vez muestran una especie de desencantamiento con su labor de gestión hacia el contexto. En consecuencia, la aparente energetización actual del campo de la rectoría escolar, debe ser leída en una trayectoria donde si bien las intensas regulaciones de la macropolítica han producido la movilización de los rectores, a la postre pueden llegar a saturarlos, si se tiene en cuenta la sobrecarga de trabajo actual que tienen. De esa manera, una descentralización centrada en la desconcentración de funciones administrativas antes que en una descentralización de las decisiones con garantías plenas que permita el ejercicio de autonomía a los planteles, puede llegar a producir una neoburocratización de los rectores al no encontrar éstos garantías para la producción autónoma del proyecto educativo, pero si presiones hacia el ejercicio administrativo orientado hacia el eficientismo económico de los planteles, por demás, sin el pleno compromiso de algunas secretarías de educación.

Pero si existe el riesgo latente de un retorno a la burocratización del rector, también está abierta la posibilidad de un retorno a la recuperación de su labor estrictamente pedagógica. Para ello, es necesario reconocer en primer instancia la importancia del trabajo actual que desarrollan los rectores en relación al contexto, pues muchas de las acciones buscan el reposicionamiento pedagógico de los

planteles en relación al plan de vida de los jóvenes y a las perspectivas de desarrollo regionales y locales.

Pero también es necesario reconocer los riesgos de una visión que reduce el contexto a la coordinación interinstitucional encaminada a la mera captación de un banco de recursos o programas profesionales para "llevarlos" al interior de la escuela. Adicionalmente, es necesario superar la visión del contexto como lugar de origen de las carencias y problemas de los estudiantes y desarrollar a cambio una visión intersectorial que consiste en articular diversas alternativas en salud, deportes, cultura con el proyecto educativo escolar. No se trata de una tarea fácil, pues los casos muestran cómo en el imaginario social se encuentra profundamente arraigada la "cultura de la pobreza", según la cual los estudiantes provienen de un contexto incapaz e incapacitante. Es necesario desarrollar a cambio una actitud abierta para acercarse y comprender el entorno, para poder leer las potencialidades de los mismos jóvenes, de los padres, en la cultura local, como condición para renegociar con ellos y para poder configurar la escuela como proyecto que apunta a la formación de jóvenes que logran transformar sus condiciones de vida.

En esa perspectiva, es fundamental que los rectores construyan una matriz compleja de la dirección, donde tenga cabida una visión sistémica que permita comprender las interdependencias entre escuela y contexto, relacionando causas y efectos de los problemas, desarrollando sus habilidades para prever las consecuencias posibles de las acciones a desarrollar, produciendo estrategias, imaginarios de cambio y siendo persistentes en su consecución. Para ello se requiere recuperar la idea de un pensamiento sistémico que permita ver la dinámica cambiante del entorno. Cabe anotar que el pensamiento sistémico es una idea común en la gerencia social que conviene llevar a la gerencia educativa.

Liderazgo administrativo y liderazgo pedagógico

Un efecto que se deriva de ésta línea de fuerza es lo que hemos llamado 'debilitamiento pedagógico'. Este efecto estaría asociado en el campo educativo a discursos de los movimientos de reforma que dan prelación a funciones de carácter administrativo sobre el pedagógico en los rectores y en un contexto más amplio, a visiones que apuntan al desmonte del Estado benefactor y tienden a visiones de un Estado minimalista que prioriza la libre competencia y el mercado. Su base legal se encuentra en la Ley 715 que estableció una autonomía administrativa para la escuela que la hace responsable directa de la prestación del servicio educativo y orienta al rector hacia tareas más administrativas que pedagógicas.

No obstante, los hallazgos de la investigación muestran un esfuerzo constante de los rectores para mantener el liderazgo pedagógico, no siempre con éxito. El origen de este liderazgo proviene de la Ley General de Educación, alrededor de la cual el Magisterio propugnó por la autonomía pedagógica que

significaba asumir el diseño de un proyecto educativo“. “Se le quita el control de los contenidos al Estado, cuando deja ésta función directamente en las instituciones escolares y en manos de los maestros” (Ocampo, 2002, p. 19). La Ley General de Educación con su mandato de construir el Proyecto Educativo Institucional y promover la autonomía pedagógica suscitó una fuerte reflexión en torno a la pedagogía que parecería mantenerse en los colegios. El reto que tuvieron los colegios para definir el proyecto educativo, organizar el plan de estudios, delimitar las relaciones entre áreas obligatorias y optativas ayudó a fortalecer la autonomía escolar y las comunidades académicas, en la medida en que convocó a los educadores a dialogar y a crear comunidad académica. Se generó también una reflexión en torno a la democracia y a los arreglos para promover una mejor convivencia escolar. Varios entrevistados se refirieron a los cambios que se aprecian en este sentido y que se mantienen, aunque debilitados, pese a que desde el nivel central ya no se insista tanto en ellos.

Frente a las lecturas múltiples del concepto de autonomía escolar y el papel de los rectores en ella, diversas investigaciones reconocen el liderazgo pedagógico del rector y del equipo directivo como elemento clave de la innovación y el cambio (Fullan, 1990; Gairin, 1993), la orientación de metas educativas y el clima del centro escolar (Hall, 1987). Por su parte las escuelas eficaces plantean la importancia del rector como factor de calidad (Beare, Caldwell y Millikan, 1992), igual que lo hacen las declaraciones que enfatizan el liderazgo pedagógico que deben tener los rectores, (Ávila, 2002, Hincapié, 2005, MEN, 2006, Peña, 2006,). En contraposición, en las entrevistas realizadas se constata cómo buena parte del discurso y las prácticas de los rectores están centradas en sus tareas administrativas o en una combinación de asuntos administrativos y pedagógicos, cuya mezcla termina siendo costosa para los rectores, dados el estrés y el debilitamiento de la salud que se derivan de la recarga laboral. Algunos sienten la frustración de no contar con tiempo para asumir funciones de carácter pedagógico.

La Ley 715 da más del énfasis a la autonomía administrativa, introduce los estándares curriculares y las pruebas externas, que junto con el plan de mejoramiento constituyen el llamado ciclo de calidad, entendido como la focalización de acciones prioritarias alrededor de la cuales se debe organizar la acción estatal y la acción escolar. La introducción de estos elementos ha sido interpretada también como limitante a los propósitos de autonomía, argumentando los riesgos potenciales de: a) homogenizar de nuevo el currículo nacional y de orientarlo hacia la rendición de cuentas y, b) caer en perspectivas homogeneizantes sin articulación con los contextos, historias y tradiciones particulares. Se adiciona además la restricción de los tiempos de encuentro pedagógico entre los maestros por la manera en que ha sido estructurada la jornada escolar, y la definición de sólo dos jornadas pedagógicas al año. “Tanto en la formación de los maestros como en las instituciones escolares el discurso pedagógico ha ido desapareciendo con la consiguiente devaluación de la escuela como formadora y su énfasis en una escuela neutral que educa para cualquier

parte y que cada vez tiene menos nexos con su entorno” (Movilización social por la Educación, p.27).

Los casos ilustran la tensión en la que se mueven los rectores por responder a las nuevas tareas administrativas delegadas al mismo tiempo que ‘defienden’ su rol pedagógico. Sin embargo, dada la presión tan fuerte hacia un rol gerencial, se termina haciendo una delegación de funciones pedagógicas en los coordinadores y la entrada de otros profesionales a los cargos de rector sin la formación pedagógica que necesariamente los centra en tareas de tipo administrativo. A todo ello, hay que agregar un factor crucial: la sensación de agotamiento por parte de los rectores cuando redoblan sus esfuerzos para procurar mantener su liderazgo pedagógico.

Para contrarrestar esta trayectoria de la línea hacia tareas administrativas en detrimento de la orientación rectoral pedagógica, es necesario crear condiciones para que los rectores puedan ejercer esta última. Esto implica, tener un vicerrector administrativo y/o delegar todas estas funciones a través de un equipo de apoyo administrativo y psicosocial como de manera incipiente lo comenzó a realizar Cartagena con el nombramiento de profesionales universitarios. De igual forma se requiere una reflexión que reafirme la misión pedagógica que tiene la escuela y su reto para construir (y no sólo administrar) opciones que respondan a las necesidades del país, y a las condiciones de vida de los estudiantes y sus familias, en la perspectiva de una mayor pertinencia social que consulte las particularidades y necesidades del contexto.

También es necesario revisar los orígenes y recorridos de la autonomía escolar y generar condiciones para que se revitalicen las opciones pedagógicas que se empezaron a construir en un pasado cercano y que parecerían estar sucumbiendo al impacto de los estándares y las pruebas, toda vez que se constata en los casos que la reflexión pedagógica se orienta más hacia la “preparación para las pruebas” que en la reconstrucción de las prácticas pedagógicas en consonancia con las concepciones trazadas en los lineamientos curriculares. De igual manera, dada la desmotivación y sensación de desesperanza de los maestros, se hace necesario revisar y ampliar los espacios de encuentro profesional y la reconstrucción del trabajo pedagógico del maestro en una jornada, tal como se había previsto en la Ley General de Educación. Dentro del campo de la rectoría juega un papel crucial la reactivación y resignificación de los espacios de reflexión pedagógica al interior de las instituciones, en instancias como el Consejo Directivo, los consejos de maestros, la participación en foros y las redes de maestros. No es una tarea fácil para los rectores, porque los casos muestran cómo a la base del desánimo pedagógico se encuentran asuntos gremiales ligadas a las condiciones salariales, la ampliación de la jornada laboral, además de las presiones derivadas del deterioro de las condiciones de vida de la población escolar y del cambio cultural, que con frecuencia desborda las energías y los recursos pedagógicos de los maestros.

La revalorización y el fortalecimiento del liderazgo pedagógico de los rectores requiere tener en cuenta las expectativas y necesidades de formación de los rectores, de tal manera que se ofrezcan opciones de formación que respondan a un nuevo perfil de los rectores que desarrolle nuevas competencias, dentro de una perspectiva innovadora, que enriquezca su trabajo y dé énfasis a las tareas pedagógicas. De otro lado, es importante que los rectores lean y resignifiquen a sus maestros las oportunidades de mejoramiento que ofrece un contexto en el que la gestión escolar y el trabajo de los rectores se ha ubicado en la agenda educativa, así como el ingreso de nuevos actores al campo, como las universidades, las fundaciones y el sector empresarial.

Si se crean las condiciones para el fortalecimiento pedagógico de la labor de los rectores, una trayectoria posible es que puedan ser los conductores del cambio escolar, participar en los procesos de mejoramiento, promover la innovación e incidir en el enriquecimiento de procesos curriculares, al tiempo que promueven altas expectativas académicas para alcanzar altos resultados en la formación de sus estudiantes. Este fortalecimiento podría llevar a una mayor cercanía entre el rector y la comunidad educativa, mayor tiempo para estar en contacto con los estudiantes, visitar salones, trabajar con profesores, reunirse con padres de familia. Tener participación en los momentos claves de la dinámica escolar; en síntesis, mirar hacia dentro y estar menos volcado hacia fuera.

4.2 EL RECTOR JEFE Y EL COMPAÑERO RECTOR

El segundo punto de tensión ubica al rector entre la democratización escolar y el reposicionamiento de su autoridad burocrática. Es una línea de dominio bifurcada con dos fuerzas desde lo jurídico. La primera fuerza hala hacia la democratización de las relaciones y la participación en las instituciones educativas, en tanto que la segunda fuerza hala al rector hacia el disciplinamiento de los maestros. Como reacción a ésta segunda fuerza, desde los maestros y potenciada por el sindicato emerge una línea de resistencia en contra del disciplinamiento, que a partir de la desobediencia civil lleva a modificar disposiciones del nivel central como la jornada laboral y la evaluación del desempeño de los maestros. El contenido de ésta línea bifurcada está definido por el proceso de participación (democratización) y al mismo tiempo por el endurecimiento de la autoridad de los rectores. Un efecto que se genera a partir de ellas es la existencia de diversos procesos de negociación de los rectores y aplicación flexible de las normas que se orientan al control y al disciplinamiento de los maestros, según las orientaciones del rector tiendan hacia la macropolítica o hacia la micropolítica escolar.

Estos hallazgos coinciden con estudios previos. Torres (1999), refiriéndose al análisis de las reformas en América Latina, constata una mayor diversificación y jerarquización de los agentes educativos dentro y fuera de la institución escolar. “Dentro de la escuela, cobró relieve la figura y el papel del director, su visión y

capacidad de liderazgo... se creó una situación contradictoria: por un lado, énfasis sobre el equipo escolar; por otro, diferenciación y distancia mayor entre directores y planta docente.” (p. 22)

Rectoría y democracia escolar

Hasta el proceso de fusión de las instituciones, con excepción de los colegios de bachillerato, toda la educación rural operaba mediante escuelas en las cuales se daba una bonificación a un docente para que ejerciera funciones administrativas mediante las cuales mantenía el contacto con los niveles local, regional y nacional. También en las escuelas urbanas se daba una situación similar. Por su parte, los planteles de la época que contaban con rector no tenían el tamaño que alcanzaron con los procesos de fusión y con el crecimiento de cobertura de la década del 2000. Especialmente en el caso de las escuelas, el colega que ejercía funciones de director no ejercía funciones de disciplinamiento y, en cuanto a los colegios con rectoría, la descentralización administrativa de la época hacía que dichas funciones recayeran sobre las direcciones de núcleo, las secretarías departamentales y el mismo Ministerio; se trataba más de un “compañero rector”.

De manera más directa, el origen de la línea orientada a la democratización escolar está en los procesos participativos planteados con la Constitución de 1991, que llevaron a la posterior negociación con el Magisterio y a la expedición de la Ley General, en la cual se estableció la creación del Gobierno Escolar y el Consejo Directivo en los planteles, haciendo partícipes a otros actores escolares de las decisiones que antes se delegaban sólo a la rectoría o que concernían al nivel central como el currículo. El proyecto constitucional de 1991 requería la creación de ciudadana y el espacio privilegiado para tal efecto fue la escuela, promoviendo formas de participación democrática en la vida escolar. En ése orden de ideas, con la Ley General se establecen once funciones del gobierno escolar vinculadas directamente a la proyección y ejecución del PEI, y se prescribe el cargo del rector como ejecutor de las decisiones colegiadas del Gobierno Escolar:

No obstante, diversas indagaciones sobre la manera como se resuelve la democracia escolar encuentran una fuerte tendencia a la escolarización de la democracia política. Para Castillo (2002), se han trasladado los mecanismos democráticos formales a la escuela y se reduce su carácter a un conjunto de rutinas propias de la cultura escolar tradicionalista y formalista. Un estudio nacional de caso sobre formación democrática en Colombia (Rodríguez, 1995) determinó que los mecanismos democráticos del Gobierno Escolar se corresponden al imaginario de una democracia representativa antes que a los propios de una democracia participativa que son los que deberían corresponder al proyecto constitucional. Así, el carácter formal y representativo con que se determinó el Consejo Directivo, la reproducción de prácticas políticas antidemocráticas en la elección del personero y del Consejo Estudiantil y el hecho

que la institución escolar es una institucional altamente normatizada se contrapusieron a un discurso reiterado de construcción colectiva de normas, que a la postre creó un vacío entre el deber ser de la democracia escolar y las prácticas cotidianas, pero que sin embargo no impide reconocer a diversos actores escolares que pese a estas distancias entre prácticas no participativos y discursos participativos se han logrado flexibilizar las relaciones escolares, dando mayor apertura a diversos actores escolares en la toma de decisiones.

Autoridad y poder de la rectoría escolar

El origen de esta línea podría ubicarse en los cambios de orientación que introducen las nuevas políticas del Acto Legislativo 01/2001 y la Ley 715/2002, las cuales se encuentran asociadas a los procesos de fusión de escuelas y colegios, toda vez que la fusión llevó a un crecimiento institucional que a su vez determinó una diferenciación burocrática en las funciones pedagógicas, administrativas, financieras y disciplinarias, entre otras. Hemos discutido antes cómo frente a esta diferenciación de funciones el rector es halado hacia funciones administrativas, en detrimento de las funciones pedagógicas. Adicionalmente, los estudios de casos muestran que también se da una línea de fuerza orientada hacia el disciplinamiento ejercido por el campo de la rectoría hacia los maestros, que entra en tensión con el imaginario del compañero rector. Así las cosas, el campo del rector deja de estar signado por la autonomía pedagógica y el gobierno escolar colegiado de la Ley 115 y pasa a ser afectado por la delegación administrativa y disciplinaria de la Ley 715.

En efecto, nunca antes se había expedido una reglamentación tan específica sobre el rol del rector. La Ley 715 da gran peso a los rectores y les delega nuevas funciones relacionadas con el manejo de personal, la evaluación y la rendición de cuentas a la comunidad escolar. Refuerza también otras funciones asignadas antes a los rectores, como el manejo de los recursos financieros y la calidad de la prestación del servicio educativo. De manera paralela, se expide un nuevo estatuto de profesionalización (Decreto 1278 de 2002) que cambió un estatuto anterior, fruto de una larga lucha sindical que otorgaba a los docentes un régimen especial en las condiciones de ingreso, ejercicio de la profesión, estabilidad, ascenso y retiro.⁵⁵ Este conjunto de medidas contribuyen de manera particular en la diferenciación entre rectores y docentes basada en el disciplinamiento, y se contraponen a la diferenciación más difusa de la Ley 115 basada en el liderazgo pedagógico y el gobierno escolar compartido.

En este contexto normativo y según el contenido jurídico de ésta línea de fuerza, dos medidas hacen visible el control y disciplinamiento delegados a los

⁵⁵ Primero a través de la aplicación de la Ley 200 de julio 28 de 1995, que establece el Régimen Disciplinario Único, Nuevo régimen disciplinario para todos los empleados del Estado, incluyendo los educadores.

rectores dentro de sus funciones: los cambios en la jornada laboral para los docentes y la evaluación de desempeño. Los casos mostraron las tensiones que en su momento produjeron dichas medidas en el campo de la rectoría.

En 1982⁵⁶ se define la jornada laboral de los docentes directivos y docentes de los establecimientos oficiales de educación preescolar, básica y media vocacional⁵⁷; estipulando su permanencia en la institución durante toda la jornada diaria de trabajo. Los docentes tenían cierta flexibilidad en la asignación académica dependiendo la función desempeñada⁵⁸. Luego, en 1984, la intensidad horaria corresponde a horas de 60 minutos y no a periodos de 45 minutos, como antes⁵⁹. En 1994, la Ley 115 decreta que el servicio público educativo se preste en las instituciones educativas en una sola jornada diurna o jornada única, pero cuando las necesidades del servicio educativo lo requiriesen, podrían ofrecer dos jornadas escolares, una diurna y otra nocturna, bajo la responsabilidad de una misma administración⁶⁰.

Posteriormente, la Ley 715 establece que los directivos docentes, rectores y coordinadores, distribuirán su permanencia en las jornadas o plantas físicas a su cargo, de tal manera que dediquen como mínimo 8 horas diarias al cumplimiento de sus funciones en el establecimiento educativo. También establece que el horario escolar será definido por el rector o director al comienzo de cada año lectivo, de conformidad con las normas vigentes, el PEI y el plan de estudios⁶¹.

⁵⁶ Mediante el Decreto 190 de 1982, Artículo 3

⁵⁷ La jornada laboral es definida como el tiempo que deben dedicar a las labores específicas de administración; el cumplimiento del calendario y desarrollo del currículo escolar; a la atención y preparación de su asignación académica; a la investigación de asuntos pedagógicos; a las labores de orientación, disciplina y formación de alumnos, todo de acuerdo con los reglamentos y órdenes de las autoridades educativas competentes.

⁵⁸ La flexibilidad se manejaba así: Los jefes de departamento, además de atender la administración del currículo a su cargo y las funciones propias del mismo, atendían hasta 12 horas de clase, si el departamento tenía entre 10 y 20 profesores. Hasta 8 horas de clase, si el departamento tenía más de treinta profesores. Los profesores de tiempo completo, sin dirección de grupo atendían 24 horas de clase semanales y en las horas restantes cumplían las demás actividades programadas por la institución, de conformidad con las exigencias del plan de estudios. Los profesores de tiempo completo, con dirección de grupo atendían 20 horas de clase semanales. Los docentes que desempeñaban funciones de coordinación de internos atendían 8 horas de clase semanales además del desempeño de las funciones específicas. Los docentes que desempeñaban funciones de consejería y orientación de alumnos, además del desempeño de sus funciones específicas debían atender 10 horas de clase semanales. Cada una de las horas de clase semanales tenía una duración de 45 minutos.

⁵⁹ En 1984 la Resolución 17489 del 7 de noviembre reglamenta el Decreto 1002 de abril de 1984 en cuanto a la distribución del tiempo de trabajo escolar para la educación básica primaria frente a la intensidad horaria y resuelve que la intensidad horaria corresponda a horas de 60 minutos que pueden agruparse en periodos de duración variable, en función de las condiciones pedagógicas del alumno y del área de aprendizaje. Esta intensidad horaria no incluía los periodos de descanso.

⁶⁰ El Decreto 1860, Artículo 57, del 3 de agosto de 1994, reglamentario de la Ley 115.

⁶¹ Decreto 1850 de agosto 13 de 2002 que, en el Artículo 2.

Estos cambios llevan a una reducción del tiempo de descanso de los docentes y a un recorte de vacaciones, según fue señalado por los docentes.

Respecto al establecimiento de la evaluación del desempeño⁶², desde la Ley 115 se establece la evaluación de desempeño de los docentes y directivos docentes y en el caso de estos últimos, se prescribe que quienes obtengan resultados negativos deben retornar a la docencia. En la década del 90, el MEN hizo varios intentos de diseño e implementación de pruebas que no se aplicaron por oposición de los maestros. La evaluación de docentes se ha seguido reglamentando después de la expedición de la Ley 715 estableciendo que corresponde al gobierno nacional fijar las reglas y mecanismos generales para la evaluación del personal docente y directivo docente; y definiendo que le compete a los Departamentos, Distritos y Municipios certificados evaluar el desempeño de Rectores y Directores de conformidad con las normas vigentes⁶³.

La línea de control y disciplinamiento de los maestros, está enfrentada a una línea de resistencia en contra de dichas medidas. El origen de esta línea se podría ubicar en los cambios en las políticas y sus reglamentaciones, concretamente en la ampliación de la jornada laboral⁶⁴ para los maestros, y en las normas recientes sobre evaluación de desempeño de los docentes y directivos docentes⁶⁵. El “Manual de Evaluación del Desempeño de Docentes y Directivos Docentes”⁶⁶, genera una amplia resistencia del magisterio potenciada una manera visible por FECODE y los sindicatos regionales de maestros.

Las reacciones frente a los procesos de evaluación de desempeño fueron explícitas desde el sindicato y desde los docentes y coordinadores que desafiaron la medida y argumentaron que se orientaba a expulsar maestros del sistema. Aunque en muchos colegios oficiales ya habían iniciado el proceso de evaluación de desempeño, la oposición de los sindicatos regionales, del sindicato nacional FECODE y de una buena parte de los docentes terminó suspendiendo la evaluación. La jornada laboral y la aplicación de la evaluación de desempeño de los maestros fueron asuntos que convocaron a la desobediencia civil liderada por el sindicato de maestros.

Estas regulaciones fueron demandadas y la Corte Constitucional declaró inexecutable el decreto⁶⁷ que definía la organización de un Sistema de Inspección y Vigilancia para la educación preescolar, básica y media, argumentando que era tema del poder Legislativo y no del Poder Ejecutivo. También se declaró

⁶² Decreto 1278/2002, Capítulo IV, artículo 26.

⁶³ Ley 715 d 2002, Artículo 6° numeral 6.2.6 y el Artículo 7° numeral 7.7

⁶⁴ Decreto 1850/02

⁶⁵ Decreto 2582/03,

⁶⁶ Guía No. 3 del MEN

⁶⁷ Sentencia de la Corte Constitucional C-357/03

inexequible un artículo⁶⁸ de la Ley 715 que definía y establecía las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente, y parcialmente la evaluación anual del desempeño de rectores y directores⁶⁹. Es decir, la Corte Constitucional dejó sin piso legal la evaluación de desempeño mientras no se reglamentara por el Legislativo.

A pesar de que la evaluación formal de los maestros fue suspendida, la atribución del rector para evaluar sus maestros se ha venido legitimando y las evidencias sugieren que hoy hace parte importante del campo rectoral y que los maestros progresivamente han venido aceptando este ejercicio evaluativo de los rectores, especialmente en aquellas regiones cuya administración local está orientada macro políticamente. No obstante, persiste una tensión entre la legitimidad formal otorgada al rector para la evaluación de los maestros y los temores frente a las consecuencias administrativas que pueda tener su aplicación.

Después de la desobediencia civil la jornada escolar también fue modificada. El MEN expide una Directiva Ministerial⁷⁰ sobre la jornada de planteles y docentes y en ella señala que todo el personal docente de la educación preescolar, primaria secundaria y media debe dedicar un mínimo de 30 horas semanales al cumplimiento de la asignación académica y actividades curriculares complementarias en los establecimientos educativos, y que el tiempo restante de la jornada laboral puede cumplirse fuera o dentro del establecimiento educativo en desarrollo de las actividades curriculares complementarias. El rector o director puede solicitar un informe mensual de la dedicación del tiempo comprometido en la jornada laboral que desarrollen los docentes fuera del establecimiento educativo. Como parte de planes de trabajo acordados con el personal de la institución para el logro de los objetivos del PEI, el rector puede ocasionalmente convocar a los docentes para realizar actividades tendientes a la integración de la comunidad académica o para la atención de actividades especiales de carácter cultural o recreativo.

Nuevamente aquí se dieron reacomodos importantes en el campo rectoral. A los rectores les fue demandada una nueva función de disciplinamiento que hasta ese entonces había estado agenciada externamente y el control del horario es asumido plenamente por los directivos docentes al interior de las instituciones educativas. Éste control hoy es asumido por una porción significativa de los maestros en los casos estudiados y aunque las resistencias persisten, hay una percepción positiva generalizada en los casos de orientación macropolítica sobre la importancia de esta medida.

⁶⁸ Numeral 5-8 del artículo 5º de la Ley 715

⁶⁹ Parágrafo 1 del Artículo 10º de la Ley 715/01

⁷⁰ Directiva Ministerial No. 3 de 26 de Marzo de 2003

No obstante, el campo rectoral orientado hacia el disciplinamiento de los docentes se ha visto interferido por la capacidad del sindicato para influir las políticas públicas y la opinión de sus miembros, organizando protestas o apoyando reformas (Murillo, 1999). Para el caso colombiano, Peña (2005) señala cómo “en muchos momentos de la historia reciente el magisterio pareció ser el único interlocutor de los gobiernos cuando se trataba de la sociedad civil en las decisiones educativas” (p.). Por su parte, Duarte y Villa (2002) consideran que las relaciones entre el gobierno central y FECODE se caracterizan por ser conflictivas al tiempo que son centralizadas... “su principal bandera durante el año 1999-2002 fue el rechazo a la evaluación que definía la salida de los docentes que estuvieran en el 1.5% de menor calificación” (p.11).

Hanson (1997) ha reportado que los sindicatos de docentes se opusieron a las reformas de descentralización a lo largo de Latinoamérica. “La oposición se basa en el temor de que la descentralización romperá la negociación nacional colectiva, reducirá el poder de los docentes y en consecuencia, resultará en una desmejora de los salarios y las condiciones laborales” (Hanson, 1997 P.9, citado por Meade, 2006). En ese contexto, para un sector del movimiento sindical el rector deviene de maestro compañero a rector jefe, en lo que algunos docentes de los estudios de caso llamaron una reburocratización de la rectoría, que por la vía del disciplinamiento fragmenta territorialmente la relación con las autoridades educativas, fracturando las discusiones macropolíticas gremiales del magisterio y reduciéndolas al campo de la macropolítica escolar.

Más allá de estas dos perspectivas opuestas, se constata que el campo de la rectoría escolar como unidad local del sistema educativo asume progresivamente funciones de disciplinamiento en aspectos específicos de la labor de los maestros, al tiempo que logra mantener una apertura en las decisiones que hoy competen a la institución y que son percibidas por maestros, estudiantes y padres como una mayor democratización de la vida escolar.

En relación al campo de la rectoría escolar, las trayectorias posibles que sugieren estos resultados se orientan de una parte a la profundización de las medidas de disciplinamiento, en caso que el nivel central presione la aplicación de medidas como la evaluación de todos los maestros y no sólo de los maestros recién nombrados y el cumplimiento y control de la jornada laboral de los maestros dentro de la institución educativa. En esa trayectoria, es posible que aumenten las tensiones al interior de las instituciones educativas, que se consolide la percepción de que los pusieron a unos en contra de otros, que se profundice aún más la diferenciación detectada entre docentes y rectores y que este control disciplinario con mayor delegación en los rectores interfiera con el ejercicio pedagógico al que aún no renuncian muchos directivos pese a sus múltiples ocupaciones.

No obstante, esa trayectoria puede ser afectada por una macropolítica local que se resista a ella. Bogotá es un caso elocuente de cómo ciertas funciones

disciplinarias asumidas por una administración e implementadas por los rectores, son reversadas por otra con altos costos emocionales y de legitimación de la autoridad de los rectores. En estos casos, la complejidad del campo de fuerzas puede resultar en diversas trayectorias, una de las cuales es la renegociación entre directivos y docentes, que buscarán resolver internamente las tensiones que resultan de dos fuerzas distintas que los afectan. En esa renegociación, jugará un papel importante la forma como los actores escolares se sitúan a favor o en contra de dichas fuerzas.

Otra trayectoria posible proviene del interior de las instituciones educativas, en particular de aquellas con una orientación micropolítica, en donde la recontextualización de las normas nacionales, la preocupación por mantener un clima laboral favorable al diálogo y a la concertación y la búsqueda de un proyecto educativo colectivamente concertado y asumido se acompañan de un disciplinamiento legitimado el ejercicio del poder alrededor de una visión compartida orientada a un proyecto de formación.

4.3 METAS NACIONALES Y AUTONOMÍA

La rendición de cuentas, una práctica generalizada en todos los ámbitos gubernamentales actuales, permea también el sector educativo, afectando el campo de la rectoría escolar. Dentro de las nuevas funciones de los rectores se espera que respondan por los resultados académicos de la institución (mayores logros escolares) y también por la eficiencia educativa (menores índices de deserción y repetición escolar), en un contexto donde si bien la autonomía curricular se ha ampliado, a su vez se ha reducido en relación las pretensiones descentralizadoras de los años 90.

En la Ley 115 la autonomía es entendida como autonomía académica, y las declaraciones que la sustentan enfatizan el rol profesional del maestro y el carácter liberal de su disciplina, que conlleva a una fuerte recontextualización de fines, contenidos y métodos educativos. Los ejes más importantes que definen la autonomía son el Proyecto Educativo Institucional, la creación de los gobiernos escolares para ampliar la participación de la comunidad educativa en la dirección de los planteles y la delegación a los planteles de funciones en aspectos administrativos. En la Ley 715 la autonomía es entendida como autonomía financiera y administrativa de la institución, espacio en el cual el rector juega un papel fundamental, en contraposición a la idea de un gobierno colegiado, promulgado por la anterior legislación. La autonomía académica se circunscribe a los medios educativos, siendo los fines o “productos” fuertemente regulados a través de parámetros. Se introducen una serie de regulaciones que son percibidas por la comunidad educativa como limitaciones a los procesos de autonomía que venían implementando las instituciones: definición de estándares para desarrollar el currículo, evaluaciones censales de logro, criterios de promoción escolar, elaboración de planes de mejoramiento.

Por su parte, el Ministerio de Educación ha insistido en que medidas como los estándares, los criterios de evaluación y promoción no vulneran la autonomía escolar. El Ministro de Educación, en el lanzamiento de los estándares, lo planteó: "...una cosa es tener un referente nacional sobre lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que saben, y otra distinta cómo abordar la enseñanza. El desafío para las instituciones estará en la enseñanza, a partir de unos estándares." (Lloreda, 2003 p.3). Con el decreto 0230 que define que sólo es permitido el 5% de reprobación escolar se insiste: "La autonomía del docente y de las instituciones educativas no se altera con el Decreto 230/02; sigue vigente lo estipulado por la Ley General de Educación, dentro de los límites fijados por la presente Ley y el Proyecto Educativo Institucional" (Martínez 2004, p.53).

Descentralización y recentralización

El origen de la línea que hala el campo de la rectoría hacia la rendición de cuentas tiene relación inmediata con la definición de estándares, la aplicación de pruebas de logro y las políticas de retención escolar que recentralizan decisiones de mediados de la década del 90 que propugnaron por la descentralización pedagógica de los planteles. De manera más amplia la recentralización se ubica en los movimientos de reforma educativa que propugnan por una regulación a nivel central mediante el establecimiento de estándares, el monitoreo y la evaluación de los resultados del aprendizaje, y por una regulación simultánea a nivel local delegando en los rectores de las escuelas, los padres y las comunidades locales una mayor responsabilidad para la administración, incluyendo el disciplinamiento sobre los profesores. (PREAL, 1998).

En contravía a una larga tradición de objetivos de aprendizaje y contenidos formulados desde el nivel central, la Ley General de Educación plantea la autonomía curricular escolar para determinarlos y dejar sin vigencia los programas de estudio de la Renovación Curricular. En la mitad de los 90, el equivalente a los estándares actuales fueron los "Lineamientos generales de los procesos curriculares. Hacia la construcción de comunidades educativas autónomas", que junto con los lineamientos generales por áreas de 1997 cuidaron de mantener la autonomía curricular, que se espera fuera liderada por los rectores alrededor de la construcción del proyecto educativo institucional PEI. Ello produjo una intensa actividad pedagógica en los planteles alrededor de los fines de la educación, el sentido de la formación y los procesos metodológicos y didácticos dentro y fuera de las aulas, con frecuencia orientados hacia el medio local.

No obstante, ya en el 2001 desde la expedición de la Ley 715 se constata una recentralización curricular. Al fijar la Ley parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo estatal, señala que lo adoptado por las instituciones educativas debe tener en cuenta, entre otros, estándares para el currículo, u otros instrumentos para la calidad que defina y adopte el MEN. Así, en 2002 el Ministerio adoptó unos estándares provisionales para cada grado en

matemáticas, lengua castellana y ciencias naturales y sociales, que dejaban poco margen de acción a los PEI y no se relacionaban con las formulaciones curriculares de los lineamientos. Ello provocó una fuerte reacción en el magisterio y los intelectuales que participaron en el desarrollo de los lineamientos y la publicación fue invalidada.

Un año más tarde se publicaron los estándares de matemáticas y lenguaje. En el lanzamiento la Ministra de Educación señaló: "Los estándares no pretenden uniformar la educación; si pretenden establecer unos referentes comunes para superar la inequidad educativa. Es el momento de pasar de unos referentes individuales por institución (los logros) a un referente nacional (los estándares)... los estándares deben ir acompañados de procesos evaluativos en las instituciones educativas. ..La mejor manera de saber si los estudiantes están aprendiendo lo que deben aprender es articulando los estándares con instrumentos de medición" (p.4)

De ese momento y de manera consistente y permanente, la política estatal educativa ha orientado la capacitación, el monitoreo, los incentivos presupuestales y la evaluación hacia la reorganización de los procesos curriculares institucionales a partir de los estándares nacionales. Así, opera un proceso de doble vía donde se recentralizan los propósitos del aprendizaje mediante la formulación de estándares y la evaluación de los mismos (y por esa vía se incide sobre sus contenidos) y se descentralizan los medios (capacitación, diseño curricular en las regiones) delegando en buena parte esa responsabilidad en los rectores quienes deberán rendir cuentas del logro los propósitos mediante los resultados obtenidos en las pruebas nacionales que miden los estándares curriculares.

Al respecto, Tiramonti (2001) señala que "Los estados nacionales rediseñaron totalmente los dispositivos de control del sistema. Abandonaron el tradicional modelo burocrático y jerárquico a favor de la implementación de sistemas de evaluación de resultados y monitoreo externo de los proyectos que construyen vías directas de intervención en las escuelas. La adopción de sistemas competitivos para la asignación de recursos constituye a su vez, modos indirectos de regulación del trabajo de las instituciones" (p. 132).

Se argumenta que la enseñanza y el aprendizaje ocurren en escuelas y aulas y los planteles son los principales responsables de los resultados. En consecuencia, sus directivos deben tener autoridad y autonomía para determinar cómo lograr tales metas. "Esta es la principal razón por la que deben pasar a las escuelas responsabilidades que antes estaban en el centro, como es el caso de la selección de profesores y su capacitación, y decisiones sobre el tamaño de los grupos y el uso del tiempo escolar. Por su parte, 'el centro' requiere asumir roles nuevos: establecer estándares y promover altas expectativas de desempeño, evaluar los resultados, apoyar a las escuelas para que desempeñen adecuadamente sus nuevas funciones, en especial las que tienen que ver con la

formación de los recursos humanos (rectores y profesores) y poner en marcha sistemas de incentivos a los buenos resultados” (Peña, 2001, p. 20).

De esta manera, se empieza a pedir cuentas a los planteles por los resultados de aprendizaje. Desde 1990, con el plan de desarrollo educativo de la administración Gaviria de 1990, comienza a identificarse como un factor de calidad en las evaluaciones nacionales⁷¹. Con la Ley 715, se establece la responsabilidad de las instituciones educativas por los resultados: “el rector debe responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución”⁷². Además, se establecen incentivos de acuerdo con resultados en cobertura, calidad y eficiencia.

Respecto a la permanencia de los estudiantes como responsabilidad de la institución escolar y meta para los rectores, su origen se relaciona con diagnósticos educativos globales como la escolaridad media de toda la región es de 5.2 años (Kliksberg, 2000). En el caso colombiano, la permanencia en la educación primaria ha sido un propósito desde 1976. El país ha aplicado la promoción automática desde 1987, luego promoción flexible y con el Decreto 230/02 de evaluación y promoción escolar se dispone un máximo de reprobación del 5% por institución. Sin embargo, las dificultades de las instituciones educativas para retener a la población escolar inciden de manera múltiple en el campo de la rectoría escolar. Además de halar los rectores hacia fuera en procura de recursos que permitan su retención (programas psicosociales, de nutrición, capacitación prelaboral, entre otros), los ubican como una instancia mediadora entre conflictos de docentes y estudiantes, que antes se resolvían por la vía de la selección o de la exclusión del estudiante que no respondía a las expectativas escolares.

A partir de éstos hallazgos las trayectorias posibles para el campo de la rectoría escolar son múltiples y deben examinarse en la compleja relación que mantienen con otras fuerzas.

Si se conjugan aumentos en la tendencia hacia el trabajo administrativo, el disciplinamiento de los maestros y la rendición de cuentas, podría darse un efecto mimético según el cual los directivos docentes alejados de un liderazgo pedagógico podrían centrarse progresivamente en labores administrativas asumiendo un compromiso parcial e insuficiente con los nuevos propósitos de aprendizaje formulados en los estándares curriculares, orientándose más a “cumplir” demandas externas de rendición de cuentas que a propósitos de mejoramiento de la formación tal como se formulan en los estándares curriculares.

⁷¹ Desde 1991, se aplican pruebas a muestras representativas y luego a toda la población a través de pruebas censales en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias, y más recientemente en competencias ciudadanas. De igual manera el país participó a nivel mundial en las pruebas del TIMSS (Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias) y en las pruebas del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.

⁷² Artículo 10°. Capítulo III, de la Ley 715 de 2001

La manera como se ha vivido en los planteles la relación entre los proyectos pedagógicos endógenos y la evaluación externa de logros es ilustrativa. La segunda mitad de la década de los 90 se caracterizó por un fuerte movimiento pedagógico al interior de los planteles, alrededor de la construcción de los PEI. Sin embargo, no parecen existir evidencias que confirmen su impacto en el mejoramiento de los resultados de las pruebas nacionales de logro. La reestructuración pedagógica que se dio al interior de muchos planteles no se orientó ni hacia la perspectiva de “trabajo por procesos curriculares”, ni hacia la consecución de los logros formulados por el nivel central en la Resolución 2343, sino hacia la búsqueda una pertinencia local de los procesos educativos y a la postre, los logros nacionales terminaron siendo dejados a un lado por el magisterio.

La búsqueda de pertinencia local y la reestructuración pedagógica que se dio en los años noventa podría verse aún más debilitada, pues a partir de la masificación del sistema de evaluación se constata en el campo rectoral una preocupación que tiende más hacia la preparación de los estudiantes para las pruebas que hacia la reestructuración de la enseñanza. De esta manera, los desarrollos propuestos en los estándares para las áreas podrían verse instrumentalizados por una evaluación que sigue siendo percibida por directivos y maestros como externa y sin relación con las condiciones en que se da el proceso de enseñanza aprendizaje en los planteles públicos, pese a que el concepto de estándar de competencia, abre posibilidades de articulación de la enseñanza aprendizaje con el contexto local.

Es importante tener presente que, a la fecha, las pruebas de competencias aplicadas no permiten ser comparadas, teniendo en cuenta que su estructura ha venido siendo modificada. Pero aún así, si se arguyera un mejoramiento en los resultados de las pruebas, este incremento en resultados mirados a través de las pruebas no necesariamente tendrá el mismo significado para las instituciones escolares que para las autoridades locales, en tanto es reiterada la demanda de los docentes porque los resultados tengan mayor arraigo local y se busque sentido al trabajo educativo desde los contextos institucionales y locales. Será importante, por tanto, tender puentes entre los resultados de pruebas nacionales e internacionales y el trabajo cotidiano que se realiza en las instituciones, al tiempo que se valoran los desarrollos locales y de los planteles en la perspectiva de introducir un nuevo indicador educativo de pertinencia, que por demás daría mayor visibilidad a los numerosos esfuerzos actuales que se dan en el campo de la rectoría escolar.

Será necesario también reconocer las resistencias a la rendición de cuentas, y los cambios que implica ésta nueva lógica para las instituciones, e interpretar dicha resistencia como un reclamo relacionado con la búsqueda de la autonomía escolar, y el reconocimiento del estado actual la dimensión convivencial, que demanda profundos esfuerzos cotidianos a los rectores y maestros, dada la

heterogeneidad de la población estudiantil, y que parecería en ocasiones reñir con la búsqueda de altos resultados en las pruebas.

Desesperanza e impotencia frente a las metas de las políticas educativas

Un efecto crucial de la línea es la desesperanza e impotencia que se observa en los rectores y maestros frente a la implementación de las metas del nivel central. Es sabido que un factor crucial para el mejoramiento de las instituciones educativas radica en la posibilidad de un horizonte común, de un proyecto asumido colectivamente por el cuerpo docente. Otro tanto podría señalarse respecto a la posibilidad de un proyecto educativo nacional, más allá de las particularidades del PEI. No obstante, los hallazgos muestran que las medidas de estándares, evaluación, cobertura y permanencia son percibidas más como imposición que como proyecto compartido, lo que dificulta la movilización de la comunidad educativa por parte de los rectores. En el contexto actual las escuelas aparecen avasalladas por la implementación de las políticas educativas, y la trama de tensiones que constituye la institución escolar da cuenta de lo difícil y complejo que para la rectoría resulta responder a las múltiples y variadas expectativas de los padres, los maestros los alumnos y los gobiernos locales y el central.

Los hallazgos constatan que las altas exigencias de aprendizaje prescritas en los estándares y medidas en las pruebas son reinterpretadas por los maestros y rectores como evidencia de la inequidad educativa que perciben en el gobierno central, situación que ha sido reportada también en otros contextos. Darling – Hammond (2004) revisó la evidencia sobre los resultados de distintos enfoques de reforma basado en estándares y señala como los responsables de formular políticas han puesto el énfasis en reformas que articulan estándares y evaluaciones de altas consecuencias – con fines de promoción, agrupación, determinación de incentivos y sanciones, reconocimientos, estados de intervención, para instituciones y sus directivos – algunas veces utilizando la misma medida para todas las escuelas a pesar de tener distintas poblaciones estudiantiles y recursos. Al igual que los maestros colombianos, Darling – Hammond (2004) se pregunta si a partir de estos enfoques “¿habrá inversiones en mejor enseñanza, currículo e instrucción? O en el caso que los estándares y pruebas aplicados en contextos de desigualdad continua, ¿servirán simplemente para certificar el fracaso estudiantil en forma más visible, reduciendo el acceso a la educación y empleo futuros?”(p. 2)

También de forma muy preocupante, lo que se constata en los maestros es que los intentos de movilización de los rectores alrededor de la rendición de cuentas son leídas por los maestros no como demandas justas, como intentos de reducir la inequidad o como búsquedas sociales de transformación de lo social por la vía educativa, sino como “presiones injustas” que eliminan del discurso la pobreza, el cambio cultural y la transformación valorativa de las poblaciones. Por demás, los graves problemas disciplinarios que viven a diario maestros y

estudiantes mediados por los rectores, no tienen mayor consideración en la rendición de cuentas, pese al tiempo y esfuerzo que demandan al interior de la institución educativa. Todo ello ha generado una desesperanza frente a las posibilidades de la rendición de cuentas, dificultando la labor de los rectores como responsables de los resultados educativos frente a otras instancias locales y nacionales. Por su parte, los padres y madres siguen siendo ajenos al discurso de las competencias y la rendición de cuentas, pese al papel que se les atribuye en las declaraciones relacionadas con el control social de los resultados educativos y sus demandas indican más en otros campos no necesariamente abordados por las competencias curriculares evaluadas.

Frente a lo que el Ministerio ha denominado el ‘circulo de la calidad’ algunos analistas señalan cómo “a pesar de las declaraciones y las buenas intenciones, estas políticas pueden lograr a la larga más bien expulsar alumnos del sistema, desmoralizar a las instituciones y desacreditar irremediabilmente las instituciones oficiales que obtengan bajos resultados en los exámenes de saber” (Vasco, 2006, p.35)

Para referirse a fenómenos similares en Argentina, Iglesias (2003) habla de escuelas contenedoras de las problemáticas sociales, la mayoría de las cuales trata de cumplir con la función de promover la calidad de las enseñanzas y los aprendizajes... Sin embargo, a su juicio cuando la misma no se realiza es porque orienta sus esfuerzos a contrarrestar los emergentes contextuales, la contención afectiva de los alumnos y dar respuesta a las problemáticas sociales de los distintos actores. No obstante, también se ha demostrado como escuelas en contextos de pobreza alcanzan mejoras importantes en los logros de sus estudiantes. (García-Huidobro, 2004).

En consecuencia, una trayectoria posible es el abandono del proyecto constitucional como horizonte de la formación que se concreta localmente en el proyecto educativo institucional. Para responder a la presión de las pruebas lo que se puede dar es la institucionalización de respuestas didácticas instrumentales de tipo coyuntural (“preicfesitos”, como popularmente llaman los maestros a las “simulaciones” de preparación para las pruebas nacionales), atomizadas (esto es, sujetas más a la iniciativa de las áreas que un proyecto institucional) y sin una relación orgánica con la propuesta de los estándares de competencias como un saber hacer en contexto (es decir, sin transformaciones profundas de la enseñanza). A la postre, lo que se pueda dar es un escepticismo que niega las posibilidades evaluativas de las pruebas, sin que se llegue a dar mayor articulación entre las pruebas externas, las evaluaciones internas del aprendizaje y la reestructuración de la enseñanza en procura de alcanzar niveles complejos de aprendizaje en las competencias curriculares. En este contexto, se mantendría el divorcio detectado entre iniciativas locales y pruebas nacionales y de mantenerse la presión estatal sobre el mejoramiento de los resultados de las pruebas sin poder

asumir los desarrollos de los PEI, se terminaría también desestimulando las iniciativas locales que mantienen los rectores a un alto costo emocional y físico.

Otra trayectoria posible es la búsqueda de la reconciliación del maestro con el Estado por la vía del proyecto constitucional de un Estado Social de Derecho. En esa trayectoria, la rendición de cuentas asumiría otro sentido para el maestro, en tanto permitiría articular iniciativas locales y demandas nacionales, y las demandas de control por parte de padres y madres devendría en cooperación. No obstante, el hálamiento que experimentan los rectores hacia la gestión administrativa y la búsqueda de recursos, y las tensiones que se han experimentado entre maestros y gobierno, hacen pensar que esta trayectoria es poco probable de mantenerse las circunstancias actuales de gasto público en educación, relación entre el nivel central y los maestros y delegación administrativa sin suficientes respaldos fiscales.

5. CONCLUSIONES

De acuerdo con el planteamiento del problema y las razones que me llevaron a incursionar en el mundo de los rectores, las conclusiones del estudio se organizan a partir de tres apartados. En primer lugar, el escenario de incertidumbres estructurales en el que actúa el rector, lejos de las condiciones que suponen las declaraciones y prescripciones. En segundo lugar, me refiero a cómo se está configurando el campo del rector, a partir de diversas relaciones de poder que lo halan en diversas direcciones. Por último reseño, en medio de la singularidad de las instituciones, las tendencias compartidas.

5.1 EL RECTOR EN UN ESCENARIO DE INCERTIDUMBRES ESTRUCTURALES

Al analizar las prescripciones de la macropolítica desde las normas, las declaraciones y la literatura, se encuentra que los rectores se han identificado como sujetos estratégicos y como líderes de las reformas. Las evidencias constatan el papel fundamental que juegan en sus instituciones, la diversidad de aspectos que abordan, y el grado de influencia que pueden llegar a tener para promover o bloquear el cambio. Sin embargo, cuando se contrasta esta perspectiva con lo que sucede realmente en los contextos locales y en las instituciones, desde las múltiples visiones de los miembros de la comunidad educativa se encuentra que ésta es una visión idealizada. Los rectores, pese a su gran importancia dentro de las instituciones educativas, realizan su trabajo en contextos de incertidumbre estructural, los cuales terminan limitando la influencia y el impacto que realmente podrían llegar a tener en sus instituciones escolares.

Los contextos de incertidumbre tienen que ver con numerosos factores (cuya cantidad por demás constata la incertidumbre en cuestión): las características de cambio cultural de la población escolar, el incremento del deterioro de las condiciones de vida de los estudiantes y sus familias, la fusión de las instituciones, la exacerbación de la carga laboral, las decisiones sobre la evaluación del logro de los estudiantes y la evaluación del desempeño directivo y docente, las determinaciones sobre gratuidad y derecho a la educación, el hacinamiento en las aulas. Estas medidas generan un marco de regulaciones que imprimen cambios en las funciones y orientación del rector. El deterioro en las condiciones de vida de la población escolar es uno de los aspectos que más fuertemente impactan la labor de las escuelas y los rectores. Responsabilidades tradicionales de los padres como la compra de los útiles escolares elementales a los niños, ahora en muchos casos no se asumen y se condicionan al pago de subsidios de asistencia escolar. En los casos estudiados fue frecuente la demanda de un mayor compromiso de los padres de familia con la educación de sus hijos. Los rectores consideran que éstas condiciones limitan el trabajo escolar, llevan a invertir mucho tiempo de la rectoría en la resolución de problemas psicosociales y de convivencia, en

detrimento del tiempo escolar dedicado a tareas académicas, a la vez que generan una sensación de impotencia frente al logro de resultados que se proponen desde las políticas y la preocupación por la pertinencia de la educación que ofrecen.

Los procesos de fusión han contribuido a la creación de este clima de incertidumbre: sin criterios unificados transformaron la composición de las escuelas, el tamaño de las instituciones, las relaciones y la orientación del trabajo de los rectores. Los rectores ahora atienden varias sedes y jornadas, tienen una fuerte demanda por entregar información a la administración y tiempo limitado para estar con sus estudiantes y docentes. Miran más hacia fuera que dentro de sus instituciones y las funciones académicas están en buena parte delegadas a los coordinadores.

En efecto, los rectores perciben que se les ha dado múltiples funciones y responsabilidades, no obstante, señalan las pocas condiciones que tienen para lograr los resultados en tanto no se cuenta en muchas oportunidades con el personal docente y administrativo completo, ni existe un manejo autónomo de los recursos financieros. La excesiva regulación del sector educativo lleva a que, desde las secretarías de educación, se experimente un constreñimiento frente a las normas en los colegios. Tanto el énfasis en la autonomía pedagógica que propuso la Ley 115 como el énfasis en la autonomía administrativa que formuló la Ley 715 no se logran ejercer en la práctica. En el primer caso, los rectores y docentes perciben que la existencia de estándares y evaluaciones limita el radio de acción de las instituciones frente a la construcción de sus proyectos educativos y sus propuestas pedagógicas. En lo referido a la autonomía administrativa, que supone se puede lograr una combinación más adecuada de los recursos en el nivel escolar, cuando la institución no está sujeta a decisiones de un centro – cualquiera que éste sea – en aspectos relacionados con las actividades escolares, tampoco se percibe como tal, porque las instituciones no cuentan en muchos casos con los recursos básicos, y se sienten fuertemente reguladas. Así las cosas, los planes de mejoramiento se hacen hacia “dentro” sin que sean retomados “fuera” ni por las secretarías de educación ni por el Ministerio de Educación Nacional.

En síntesis, las restricciones estructurales del contexto social y del sistema educativo limitan en la práctica la idea de los rectores como sujetos estratégicos dentro del sistema educativo y como líderes de las reformas. Los rectores experimentan que las políticas los han responsabilizado por la prestación del servicio educativo y por los resultados en sus estudiantes, sin que puedan tomar de decisiones y tener una injerencia plena en aspectos tales como la administración, financiación y gobierno de sus instituciones.

5.2 EL RECTOR ENTRE FUEGOS: ENTRE LA MACROPOLÍTICA Y LA MICROPOLÍTICA

Desde una exploración de las dimensiones macropolítica y micropolítica, la rectoría se identifica como un campo multiforme cruzado por diversas relaciones de poder que lo halan en diversas direcciones. Es un campo de fuerzas intensamente regulado desde las prescripciones de la macropolítica, y al mismo tiempo por las reinterpretaciones que se hacen de éstas en el escenario local, por las contradicciones de enfoques y normas, las expectativas y estereotipos sobre el rector. En efecto, los dos escenarios locales muestran cómo las disposiciones y regulaciones del nivel nacional no son asumidas mecánicamente por las secretarías, sino que por el contrario son reinterpretadas, con lo cual, el nivel macropolítico asume una pluralidad determinada en primera instancia por el nivel donde se produce y se reproduce, imprimiéndole matices particulares. Por ejemplo, en un escenario propende por una escuela más democrática, abierta al contexto, articulada con la ciudad, con disponibilidad relativa de recursos. En el otro escenario, signado por una mayor pobreza y la menor consolidación de la administración educativa municipal, se ha buscado dar orden a las instituciones, garantizar una distribución más equitativa de los recursos disponibles, pero, a su vez se ha legitimado un discurso que hala a los rectores a asumir una actitud gerencial y a buscar recursos que compensen los escasos disponibles.

El lugar en que se encuentran hoy los rectores es ambiguo, sometido a múltiples presiones provenientes de las políticas nacionales, las políticas locales, las resistencias del sindicato y las dinámicas escolares que se dan en la micropolítica escolar. Las evidencias dan cuenta de cambios relacionados con la complejización de la institución educativa, la orientación de los rectores hacia funciones administrativas y la búsqueda de recursos. La recontextualización de las regulaciones de la macropolítica se dan en medio de las resistencias de los maestros potenciadas por el sindicato, como lo evidencian las medidas iniciales sobre la evaluación de desempeño de los maestros y la jornada laboral, aplicadas en un inicio por los rectores. Estos cambios actúan como fuerzas que los afectan y han cambiado su orientación.

En los cambios es posible identificar cómo los rectores son afectados y a su vez como afectan a otros a partir de sus prácticas (Deleuze, 1987). Se han identificado unas líneas de dominio mediadas por un contenido jurídico que están configurando desde el campo macropolítico el lugar de los rectores en desmedro de la autonomía escolar. El primer cambio opera como una fuerza que “hala al rector hacia fuera”, lo saca del ámbito de la institución, lo induce hacia una actitud gerencial en procura de la consecución de recursos y la gestión de proyectos y produce como efecto el debilitamiento pedagógico en el campo de la rectoría escolar. Un segundo cambio orientado al disciplinamiento de los maestros se refleja en el fortalecimiento de los niveles de exigencia de los rectores hacia los maestros y una mayor diferenciación entre rectores y docentes. Una tercera fuerza

de origen macropolítico lo induce hacia la rendición de cuentas, a través de regulaciones como las evaluaciones institucionales, las pruebas Saber e Icfes y el diseño de plan de mejoramiento a partir de los resultados de la evaluación. Las medidas que orientan hacia el aumento de cobertura producen la percepción que se ha fortalecido el derecho de niños y jóvenes en edad escolar; y a la vez, la idea de que se ha instrumentalizado el quehacer del rector con los estudiantes (relaciones técnicas, relación maestro-alumnos, coordinadores –alumnos, administrativos – alumnos). Al mismo tiempo que se ha debilitado la autonomía escolar, se produce una impotencia de directivos, maestros, padres y alumnos para cumplir los objetivos de cobertura, permanencia, logro escolar y ante todo sentido y pertinencia de la educación ofrecida. Al respecto Ball (1989) señala que se espera que las escuelas produzcan ciudadanos de buen comportamiento y al mismo tiempo ciudadanos que asuman roles y estatus dentro de la fuerza laboral; metas difíciles de conjugar en el mundo actual.

Los estudios de caso muestran entonces un cambio sustancial en la orientación actual del campo de la rectoría. ¿Qué condiciones "halan" a los rectores hacia la gerencia educativa orientada a la búsqueda de recursos aún en contextos de orientación micropolítica? El factor crucial es la fusión de instituciones educativas con necesidades múltiples que se acentúan años más tarde cuando se da un crecimiento importante de la población estudiantil como consecuencia de las políticas y programas nacionales de ampliación de cobertura y las medidas de gratuidad. La complejidad de éstas nuevas instituciones con recursos precarios presiona hacia una diferenciación de funciones, en las cuales se inviste de autoridad al rector para la consecución de recursos externos, sin que haya margen para que en esa gestión participen otros actores (lo que sí sucede cuando se trata de asuntos pedagógicos al interior de la institución educativa para los cuales son delegados los coordinadores académicos y los coordinadores de convivencia).

El esquema gerencial aparece como un elemento con diversos matices y atraviesa los discursos y prácticas pedagógicas de las instituciones educativas. En Cartagena ésta orientación es más dominante; la visión de gerencia social con que se orientó la Secretaría ofrece un marco propicio a las direcciones escolares, para asumir una gestión empresarial social que a su vez contradice visiones estereotipadas del trabajo de gestión de los rectores. Frente a la visión tayloriana del rector como gerente reducido a lo administrativo que arguyen actores del sindicato o asesores, emergen otras visiones de gerencia "social" por parte de la SED y de gerencia "pedagógica" por parte de los mismos rectores. Uno de los casos ilustra cómo la actitud gerencial no riñe con el liderazgo pedagógico que la rectora mantiene en la institución. El tamaño mediano de la institución favorece la labor pedagógica de la rectora. Así, éste caso rompe la imagen irreconciliable entre lo gerencial y lo pedagógico que expresan muchos docentes.

En síntesis, estas nuevas condiciones orientan a los rectores fuera de sus instituciones hacia actividades administrativas y de “gestión” de recursos. Estos hechos contrastan con los planteamientos de la literatura y del imaginario de los mismos rectores y comunidad educativa que promueven la idea de un rector predominantemente ocupado en los asuntos pedagógicos.

Otro cambio visible es el que orienta a los rectores a la democratización de las relaciones y la inducción de procesos de participación, a la par que se ha aumentado el control del rector sobre los docentes. Se reconocen procesos de participación incipientes que incluyen a otros miembros de la comunidad educativa, en particular, se plantea como novedosa la participación de docentes, padres y estudiantes y la pérdida de poder centralizado del rector, que por otro lado tiende a recentralizarse por las regulaciones macropolíticas recientes. No obstante, las ambigüedades presentes en la legislación, generan constantes tensiones alrededor de las decisiones que puede tomar el Consejo Directivo y las decisiones que jurídicamente debe asumir la rectoría. No obstante el campo de la rectoría está sujeto a una tensión que proviene de la mismas regulaciones macropolíticas, pues de una parte se enfatizan los procesos de participación y democratización, y de otra parte se ha expedido una profusa reglamentación que limita la autonomía en el manejo de las complejas situaciones que se afrontan, autonomía que también se ve restringida por la falta de formación y madurez para con estos procesos de algunos actores escolares.

Frente al disciplinamiento de los maestros, la relación con los docentes es uno de los asuntos nuevos en el campo de los rectores que más cambian su orientación y que más dificultad reviste dentro de sus múltiples actividades. De hecho, si volvemos al origen del rector en nuestro país, encontramos su carácter docente y su relación de colegaje con otros educadores que lo caracterizó hace menos de un lustro. En consecuencia, es imaginario del “director compañero” contrasta con las nuevas tareas asumidas como el control de la jornada laboral, la asignación de cargas académicas, el seguimiento a las actividades docentes, la iniciación de procesos disciplinarios, la evaluación del desempeño, que en su conjunto disponen una nueva relación. En síntesis, alrededor del control y manejo disciplinario se ha afianzado, el poder del rector, no sin dificultad, aunque se constata que es un aspecto de difícil manejo.

El concepto de rendición de cuentas también genera cambios en el campo del rector. Efectivamente, las últimas disposiciones sobre evaluación externa a través de las pruebas ICFES y SABER, como la evaluación institucional y el diseño de un plan de mejoramiento reconfiguran las decisiones de los rectores. Deben responder por la cobertura que ofrece la institución, buscar alumnos, cuidar la permanencia de los alumnos y alcanzar altos resultados de aprendizaje. Se constata que el campo de la rectoría está fuertemente determinado por la dimensión macropolítica nacional y local orientada a la rendición de cuentas.

Los rectores han desarrollado diversos esfuerzos, en buena parte impelidos por la demanda ministerial de los últimos años para elaborar anualmente los planes de mejoramiento institucional, toda vez que en ellos se enfatiza que la institución debe orientarse hacia mejoramiento de los resultados en dichas pruebas. En este momento las pruebas parecen haberse institucionalizado al interior de los planteles, y periódicamente se realizan “simulacros” o “icfesitos” en los cuales se replican las pruebas y sus condiciones. También los rectores impulsan que la evaluación de las áreas tenga en cuenta el tipo de preguntas de las pruebas nacionales, y los resultados de las pruebas comienzan a ser tenidos en cuenta por los directivos docentes. En general, es una preocupación constante la búsqueda de alternativas para fortalecer las competencias básicas que son evaluadas y para la adecuación del currículo a las demandas de los estándares. No obstante pese a que el denominado ciclo de calidad – estándares, pruebas, plan de mejoramiento - es un referente, y fue acogido por los rectores, hay cierta aprehensión frente a su aporte como elemento clave para promover una formación más integral.

Los resultados nacionales exigidos no son asumidos como legítimos ni por los maestros, ni por los directivos quienes ven necesario considerar otras variables excluidas en las regulaciones que pesan sobre los resultados. Como efecto, se observa una cierta desesperanza en los maestros y directivos, la cual incide en toda la institución, y en particular en el campo de la rectoría escolar. La nueva reorganización de la población escolar, - estudiantes en extraedad, procedentes de experiencias reiteradas de fracaso escolar, judicializados, desplazados y sin el apoyo de sus familias, el hacinamiento, la falta de materiales y recursos didácticos, la desmotivación y el desgaste físico de los maestros parece desbordar las posibilidades de manejo que se hace desde las instituciones y los rectores señalan que responder por esas expectativas es una tarea difícil. De igual manera, en el conjunto de los casos aparece la percepción de que ahora hay menos autonomía y menos calidad de la educación, incluso en instituciones que por varios años han logrado buenos resultados en las pruebas estatales, pues los docentes, consideran que la calidad no puede restringirse a lo que miden las pruebas nacionales.

Aunque los indicadores de gestión de las instituciones y de las secretarías de educación y del Ministerio dan cuenta de los incrementos de cobertura y retención y de mejoramiento relativo en el desempeño en las pruebas (relativo en tanto dichas pruebas no son comparables de un año a otro), los estudios del caso revelan un marcado escepticismo de los maestros con las metas nacionales de cobertura, retención y calidad frente a las cuales se da un reclamo reiterado para que en ellas se tengan en cuenta diversas variables contextuales que inciden en la rendición de cuentas y arrastran también a los rectores y maestros hacia otras prioridades relacionadas con una mayor pertenencia de la educación que se ofrece. De esta manera, pareciera evidenciarse una dificultad para la apropiación y

desarrollo concreto del discurso de los lineamientos curriculares y las competencias que enfatizan la aplicación flexible del saber.

Las dificultades para cumplir las metas de la política nacional estarían mostrando, como lo señalaron varios entrevistados, contradicciones entre la búsqueda de óptimos resultados de aprendizaje y retención escolar y una autonomía que se considera incompleta y sin recursos. Se percibe que se ha fortalecido el derecho a la educación, al tiempo que se evidencia un sentimiento de impotencia frente a la pérdida de autonomía escolar y las posibilidades de la acción escolar en la búsqueda de propuestas más pertinentes. Los maestros señalan que ante las dificultades con sus estudiantes se sienten desarmados, no encuentran qué hacer. Una parte importante arguye que no existen condiciones para pedir ni esperar calidad. Estas condiciones, sin duda, dificultan sustancialmente la labor de los rectores.

5.3 DIVERSIDAD INSTITUCIONAL Y CAMBIOS COMPARTIDOS

La diversidad de los casos ilustra tanto la incidencia de los escenarios locales orientados a la dimensión macropolítica o micropolítica como la orientación macropolítica o micropolítica de cada una de las instituciones. El estudio encuentra que efectivamente estas formas de abordaje reconocen las diferencias tanto del escenario local como del escolar. En el escenario local, también se dan recontextualizaciones dependiendo de la región o de la administración encargada de la educación. Medidas como la participación de los rectores en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva⁷³, han tenido algunos desarrollos en ciudades como Cartagena. En ciudades como Bogotá, con el cambio de administración⁷⁴, los rectores vieron limitadas sus posibilidades de intervenir en la conformación de sus equipos y señalan que por el contrario, tenían dificultad por no contar con los maestros completos o los maestros de las áreas que necesitan a la par que se incrementaron las ausencias de los maestros por incapacidad laboral.

Tanto las macropolíticas, como la recontextualización de estas y las condiciones del escenario local contribuyen a configurar el campo de la rectoría. La orientación de la administración educativa, el tamaño de la institución, las carencias de recursos, las demandas por atención psicosocial, impulsan más a unos rectores que a otros a una intensa coordinación interinstitucional y búsqueda de recursos. Frente al debilitamiento pedagógico, si bien es común, éste también se encuentra asociado a los perfiles de los rectores, a su formación y experiencias previas, a la asesoría y acompañamiento de que dispongan. En la promoción de la participación y el disciplinamiento, también se encuentran algunas diferencias: los rectores que tiene una orientación micropolítica, con frecuencia, no se identifican

⁷³ Artículo 10, capítulo III de la Ley 715 de 2001.

⁷⁴ De la administración del período del 2000 -2003 al período 2004-2007.

totalmente con las políticas y son mas críticos frente a las regulaciones, usualmente, buscan negociar las normas con su maestros, intentan promover la autonomía y responsabilidad de los diversos miembros de la comunidad educativa. En estos casos aunque no se identifiquen con las políticas y sean críticos frente a las regulaciones, concluyen que las políticas los impulsan a asumir comportamientos con los que no necesariamente están de acuerdo, dada su orientación. Por otro lado, frente a la rendición de cuentas, si bien buscan cumplir con las orientaciones nacionales, no se perciben convencidos de los indicadores nacionales, sino más bien tienden a la búsqueda de un proyecto más pertinente para sus colegios.

En los colegios con una orientación macropolítica se encuentra mayor identificación con las regulaciones nacionales, se ha adoptado una actitud gerencial más marcada, como se señaló en Cartagena, quizás por la existencia de un escenario local mas proclive. En estos casos, aunque los maestros perciben que se ha dado un debilitamiento pedagógico, las dos rectoras han buscado defender esta función. En la promoción de mayor participación y disciplinamiento, a diferencia de los casos micropolíticos, en primera instancia se han aplicado las normas, y en caso de necesidad se han negociado, se busca mantener el orden, la disciplina. En uno de los casos, esta actitud, generó enfrentamientos con los rectores y traslados masivos, en el otro caso, quejas contra la rectora y derechos de petición. Frente a la rendición de cuentas, en éstos dos casos, se siguen los parámetros de la política, se aplican las regulaciones, pero al mismo tiempo existe también como en los casos micropolíticos una preocupación muy grande por la pertinencia de la educación que ofrecen.

En síntesis, los estudios de caso, más allá de las particularidades muestran un *cambio en la orientación de la rectoría*. En los cuatro escenarios construidos 'halan' a los rectores hacia la gerencia educativa orientada a la consecución de recursos, al mismo tiempo produce un debilitamiento del trabajo pedagógico, lo cual es rechazado por los docentes quienes consideran dicho trabajo es una función esencial del campo la rectoría. Se dan procesos incipientes de participación y al mismo tiempo un fortalecimiento del disciplinamiento y control del rector hacia los maestros, y una orientación hacia la rendición de cuentas. Los rectores aplican las regulaciones, pero se encuentran frente a las dificultades de responder por las metas propuestas de cobertura, permanencia y altos logros escolares. En todos los casos se busca además la pertinencia de sus proyectos educativos institucionales. En todos los casos se manifiestan las resistencias de los maestros, tanto a las medidas asociadas al disciplinamiento, como a la evaluación y la rendición de cuentas.

En síntesis, la reconfiguración del campo del rector se da en un contexto socialmente problematizado y signado por amplias expectativas sobre el papel de la escuela y el rol de los rectores en la promoción de permanencia, y altos resultados de aprendizaje medidos por las pruebas de logro escolar, marcado por

un sesgo altamente administrativo de la labor directiva, una orientación hacia el disciplinamiento de los maestros y restricciones en la disponibilidad de recursos financieros, en la infraestructura de los colegios, y con maestros insuficientes y desmotivados. En medio de estas restricciones, los rectores ensayan estrategias de negociación y promueven acciones y proyectos para lograr cumplir con los objetivos institucionales, las demandas de la comunidad escolar y las expectativas de su rol.

BIBLIOGRAFIA

- Álvarez M. (1992). *Elección y aceptación de los rectores: análisis de un estudio empírico*. En: Álvarez, Manuel. *La dirección factor clave de la calidad educativa*. Bilbao, ICE, Universidad de Deusto.
- Andrada, M. (2003). Decentralization, Regulation and Models of autonomy. A Comparative Perspective of Buenos Aires and São Paulo (1996-2002), in *Mexican Journal of Educational Research*, 8(18), Mexican Council of Educational Investigation.
- Ávila Aponte, R. (2001). "Retos, oportunidades y dificultades de los rectores en la conducción de las instituciones escolares". En: Memorias del seminario liderazgo y gestión educativa: el papel del rector. Realizado el 12 de Octubre del 2000. Bogotá. Fundación Corona, Corpoeducación y Universidad de Alberta (Canadá).
- Ball, Stephen J. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós.
- Ball, Stephen J. (2001). "The Teacher's soul and the Terrors of Performativity". Londres: Universidad de Londres. Unidad de investigación en política educativa.
- Bardisa, T. (1997). *Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares*. *Revista Iberoamericana de Educación* numero 15. Septiembre-diciembre 1997.
- Barrera, F. & Gaviria, A. (2003). Eficiencia de las escuelas colombianas. Bogotá. Fedesarrollo. Documento de Trabajo. <http://www.fedesarrollo.org/contenido/articulo.asp?chapter=90&article=323>
- Bass, B. (1988). *El impacto de los directores transformacionales en la vida escolar, en La gestión educativa ante la innovación y el cambio*. Madrid: Narcea.
- Bernal Agudo, J. L. (1997). *El equipo directivo en los Centros públicos de primaria. Análisis de su situación*. Zaragoza (Tesis de Ph. D.). Universidad de Zaragoza.
- Borden, A. M. (2001). *School Principals in Latin America and the Caribbean: ¿Leaders for change o subjects of change?* Boston: Harvard University.

- Borjas, G. & Acosta, O. L. (2002). Recursos públicos y educación en los años noventa. En: Alesina, A. (Ed.). *Reformas institucionales en Colombia*, Fedesarrollo en coedición. Bogotá: Alfaomega Colombiana S.A.
- Caballero (1998). El estudio cualitativo del Llece. Santiago de Chile: UNESCO.
- Caballero, P. (1998). La autonomía escolar en el marco de la descentralización. Bogotá: Instituto Ser de Investigación.
- Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Corona, Casa Editorial El Tiempo, (2007). Bogotá: Como Vamos. Educación entre los mejores logros de la administración Garzón.
- Camargo, M. & Cols. (2000). Un estudio de casos sobre la gestión escolar. Bogotá: Corpoeducación.
- Caro, B. L. (2000). Factores Asociados al logro académico de los alumnos de 3°. Y 5°. De primaria de Bogotá. Bogotá: Fedesarrollo.
- Carriego, C. (2004). Cambios y continuidades en la escuela: una mirada desde y sobre la gestión escolar. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Casagrande Renato, J. (2003). Valores organizacionales: Un análisis en el contexto educativo. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE-UNESCO.
- Castillo, E. (2002). Democratizar la escuela o escolarizar la democracia? Dilemas de la socialización política en la escuela colombiana. *Revista colombiana de educación*. Bogotá (Colombia) No. 25, pp.- 144- 164 Noviembre de 2003.
- Tomasevski, C. (2004). El derecho a la educación en Colombia. Informe de la relatora especial de la ONU, En *educación y Cultura* No. 65, Bogotá: Fecode, Junio de 2004, p. 30.
- Chambers, C. (2006). Después de la autonomía: programas para mejorar la gestión escolar en El Salvador, Colombia, Chile y Brasil. Santiago de Chile, PREAL.
- Chaparro, J. & Muñoz, G. (2001). Participación y Calidad en la Educación Básica Distrital. Bogotá: Veeduría Distrital.
- Chaparro, M. & Calderón, R. (1997). Criterios generales para la evaluación, formación, selección de rectores(as). Documento de trabajo, Bogotá: Ministerio de Educación-MEN.

- Cheng Cheong, Y. (1996). School effectiveness and school-based management. A mechanism for development. London: Biddles Ltd.
- Corpoeducación (2004). Evaluación integral proyecto de concesión educativa. Bogotá, Secretaría de Educación de Bogotá (Contrato No. 078 de agosto 8 de 2.003. Bogotá).
- Linda Darling-Hammond, L. (2004). Estándares, Accountability y Reforma Escolar *Escuela de Educación, Universidad de Stanford*.
www.uam.es/otros/rinace/biblioteca/documentos/Darling-Hammond.pdf -
- Deleuze, G. (1987). Foucault, Barcelona: Ed. Paidós.
- Denzin & Lincoln (1978). *Handbook of Qualitative Research*. Estados Unidos: Ed. Sage.
- Díaz, R. (2003). *Estudio sistema de concesiones en la educación pública en Bogotá*. Dirección de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. Contraloría de la República.
- Duarte, J. (2003). *Educación pública y clientelismo en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Duarte, J. & Villa, L. (2002). Los colegios en concesión de Bogotá, Colombia: una experiencia innovadora de gestión escolar. Banco Interamericano de Desarrollo. Económicos Archivos de Economía, Documento 159. Bogotá: DNP.
- II foro Nacional en defensa de la Educación Pública(2003).
www.upedagogica.gov.co
- Elmore, R. (1996). La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa. México: Fondo de Cultura Económica.
- Estrada, J. (2002). Organización Mercantil y privatización de la Educación. unbogota.tripod.com
- Estrada, J. (2002). Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación publica. Política educativa y neoliberalismo. Bogotá: Unibiblos. Universidad Nacional de Colombia
- Falcao, H. (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 9.

- Fernández Enguita, M. (1993). *La profesión docente y la comunidad escolar: crónica de un desencuentro*. Madrid: Morata.
- Foucault, M. I. (1985). *Saber y verdad*. Madrid: La piqueta.
- Fullan, M. G. & Hargreaves, A. (1996). *What's worth fighting for? Working together for your school*. New York: Teacher College Press
- Gairin, J. (1993). *La función directiva en la actualidad. Nuevas perspectivas en la formación del profesorado*. México: Universidad Pedagógica Nacional
- García-Huidobro, J. (2004). *¿Puede la escuela hacer la diferencia?: factores de las escuelas que aseguran aprendizajes de calidad en contextos de pobreza*. La Universidad Jesuita de Chile -, Bid - Unesco - Unicef, Santiago de Chile.
- Gaviria, A. & Barrientos, J. (2001). *Determinantes de la calidad de la educación en Colombia*. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos Archivos de Economía, Documento 159. Bogotá: DNP.
- Gómez Buendía, H. (Dirección) (1998). *Educación la Agenda del siglo XXI*, Bogotá: PNUD- TM editores.
- González, E. (1997). *El laberinto institucional colombiano 1974-1994, Fundamentos de administración pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-ESAP-FESCOL, 924p.
- González, J. I. (1993). *La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos*. Planeación y Desarrollo; DNP, Vol. XXVIII, Diciembre, pp. 26-62.
- González, J. I. (1999). *El logro escolar en Bogotá Secretaria de Educación de Bogotá, Hacia una Cultura de la Evaluación. Memorias del Tercer Foro Educativo Distrital*. Bogotá: SED- BOGOTÁ.
- Gore, E. (2003). *El papel de las escuelas en la construcción de una sociedad civil. Reflexiones alrededor de una experiencia*. (No. 3 Febrero-Mayo, 2003).
- Guba, E. G. (1981). *Criterios de credibilidad en la investigación naturalista*, en Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A.I. (Comps.) (1983) *La enseñanza: su teoría y su práctica*. Akal. Madrid: 148-165.

- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1981). *Effective Evaluation. Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*. Jossey-Bass. San Francisco.
- Hall, R. H. (1982). *Organizaciones estructura y proceso*. Bogotá: MacGraw Hill.
- Heneveld, W. & Craig, H. (1996). *Schools count. World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa*. World Bank. Technical Paper number 300, Washington, DC. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Hincapié, A. & García, J. I. (2002). *Los retos educativos de la ciudad*. Medellín: Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la docencia económica. Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia .
- Hopkins & Lagerweij (1997). "La base de conocimiento de mejora de la escuela" en D. Reynolds et al: *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana - Aula 21.
- Huberman, A. M. & Miles, M. B. (1984). *Innovacion up close. How School improvement works*. New York: Plenum press.
- ICFES. (2008) *Saber. Resultados de las pruebas*. <http://www.icfes.gov.co/cont4/saber/saber.htm> Consultado el 2 de Abril de 2.008
- Inmegart, G. (1998). *Selección y formación de directores escolares. En La gestión educativa ante la innovación y el cambio*. Madrid: Narcea.
- II Foro en Defensa de la Educación Pública (2003). *Manifiesto por el Derecho a la Educación Publica*. Bogotá. Octubre, 2, 3 y 4 de 2003. www.pedagogica.edu.co
- ICFES (2006). *Estudio Internacional de progreso en lectura – PIRLS (Progress in international Reading Literacy Study)*. www.icfes.org.co
- ICFES (2006). *Estudio de Tercera Evaluación en Ciencias y Matemáticas –TIMMS* - .Bogotá ICFES
- Kliksberg, B. (2000). *Hacia una nueva visión de la política social en América Latina desmontando mitos*. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. www.iadb.org/etica/
- LeGoff, J. P. (1994). "El mito de la empresa", en *Revista Colombiana de Psicología*, Bogotá, 3: 43-47.

- Líderes del saber (2003). Encuentro Nacional de Directivos Docentes (2003). Cúcuta. Líderes del saber No. 4 septiembre.
- Lucio, R. (2000). Gestión Escolar. Resultados y peripecias de un proyecto. Bogotá: Corpoeducación.
- Martínez Boom, A. (2003). De la escuela expansiva a la escuela competitiva en América Latina. En: Lecciones y lecturas de educación. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Meade, B. (2006). *Accountability* de la reforma educativa en América Latina: ¿Cómo puede o no la descentralización aumentar la *accountability*? *Santiago de Chile*, Grupo de Trabajo descentralización y Autonomía Escolar –GDyA- PREAL
- Mejía, M. R. (2006). Implicaciones de la globalización en el ámbito social y educativo y gremial. Planeta Paz.
- Mejía, M. R. (2003). Remedios que enferman. Le Monde Diplomatique, edición Latinoamericana, agosto de 2003.
- Mina, A. (2004). Factores asociados al logro educativo a nivel municipal. Universidad de los Andes, *Documento CEDE* 2004-15, marzo.
- Ministerio de Educación (2006). Educación: Visión 2019. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional (2004). Plan de desarrollo educativo: Revolución Educativa 2003-2006: proyectos estratégicos. Eficiencia del sector. Bogotá.
- Miñana, C. y Colectivo de Directivos (1999). En un Vaivén sin Hamaca. La cotidianidad del directivo docente. Bogotá: Universidad nacional. Programa de Fortalecimiento de la capacidad científica en la educación básica y Media - RED.
- Miñana, C. & cols. (2004). Proyecto la autonomía escolar en Bogotá. Bogotá: Programa RED- UN
- Movilización social por la educación (2004) El proyecto educativo y pedagógico alternativo. Bogotá. Documentos de trabajo. www.planetapaz.org.
- Murillo, F. J., Barrio, R. & Pérez-Albo M. J. (1999). La dirección escolar. Análisis e investigación. Madrid: CIDE.

- Narodowsky, Mariano (1999) *Hiperregulación de las escuelas públicas y desregulación de la escuela privada. El caso de los 'consejos de convivencia' de la ciudad de Buenos Aires*. Documentos de trabajo No. 24 Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.
- Núñez, J.; Steiner, R.; Cadena, X. & Pardo, R. (2002). ¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia? Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Economía* 193, junio.
- Ocampo, J. F. (2002). La Educación colombiana. Historias, realidades y retos. Bogotá: Magisterio.
- OCDE (1991). Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe Internacional. Barcelona: Paidós.
- Peña, M. (2001). Importancia del rector en la política educativa. En: Memorias del seminario liderazgo y gestión educativa: el papel del rector. Realizado el 12 de Octubre del 2000. Bogotá: Fundación Corona, Corpoeducación y Universidad de Alberta (Canadá).
- _____. (2001). Reforma escolar y organización escolar. Temas relevantes para el fortalecimiento de las instituciones educativas. Bogotá: Corpoeducación.
- Peña, M. (2005). Aprendizajes sobre gestión educativa. La experiencia de Bogotá, 1998-2003. Bogotá: Fundación Empresarios por la Educación.
- Periódico al Tablero (2005). Número 35, junio-julio 2005. Bogotá: Ministerio Educación Nacional.
- Pinilla, P. (2006). El derecho a la Educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Piñeros, L. & Rodríguez, A. (1998). Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes: Un estudio en Colombia. Banco.
- Mundial, Departamento de Desarrollo Humano, *LCSHD Paper Series* No. 36, diciembre.
- Piñeros, L. J. (1998). La eficacia de la escuela: el caso de los alumnos de grado 11°. Hacia una cultura de la evaluación. Memorias del Tercer Foro Educativo Distrital. Bogotá, SED- BOGOTÁ.

- Prawda, J. (1992). Educational decentralization in Latin America lessons learned. Human Resources Division Technical Department Latin America and the Caribbean Region THE World Bank, March.
- Presidencia de la República (1998). Cambio para construir la Paz 1998-2002. Tomo I. Bogotá. Presidencia de la República. DNP.
- DNP (2003). Hacia un Estado Comunitario. Alvaro Uribe 2002-2006. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Plan Sectorial de Educación 2004-2008, Bogotá: Una Gran Escuela para que niñas y niños y jóvenes aprendan mas y mejor.
- Plataforma Colombiana Derechos humanos, Desarrollo y Democracia (2005). Estado del derecho a la educación en Colombia. Informe de la Comisión Nacional de Seguimiento a las Recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas para el derecho a la Educación. Bogotá.
- PREAL (1998). El futuro está en juego. Informe de la Comisión Internacional, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, PREAL.
- República de Colombia. Constitución Nacional de 1991.
- Restrepo, G. (1991). Sistema de Evaluación de la calidad de la educación en Colombia. Bogotá: Servicio Nacional de Pruebas.
- Reynolds, D., Bollen, R., Creemers, B., Hopkins David, S. L. & Lagerwijn, N. (1996). Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza. Madrid: Aula XXI Santillana.
- Rodríguez, A. (2003). Un análisis de La Revolución Educativa. Bogotá, en www.planetapaz.org/campanas/educación/revolucion.pdf
- Sábato, H. & Tiramonti, G. (1995). La reforma desde arriba. Revista Punto de Vista, nº 53, nov. 1995.
- Sarmiento, A., Alonso, C. E., Duncan, G. & Garzón, C. A. (2005). Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003. Bogotá. Archivos de Economía Documento 291/ 5 de Septiembre de 2005. Departamento Nacional de Planeación.
- Sarmiento, A. Becerra, L. & González, J. I. (2000). "La incidencia del plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico", Coyuntura Social, No. 22, mayo 2000, pp. 53-64.

- Secretaría de Educación de Bogotá (2006). Indicadores de gestión de la SED de Bogotá. www.sedbogota.bladenodo4.redp.edu.co:7778/Indicadores/app
- Secretaría de Educación de Bogotá (2006). Estadísticas del sector educativo. www.sedbogota.edu.co/Información
- Secretaria Educación de Cartagena (2007). Informe de gestión SED 2006-2007. Cartagena. SED Cartagena.
- Stake, R. E. (1998). Investigación con estudio de casos. Madrid: Morata.
- Steers, R. (1988). Motivación de presencia en los centros educativos. La gestión educativa ante la innovación y el cambio. Madrid: Narcea.
- Stoll, L. & Mortimore, P. (1997). *School effectiveness and school improvement. En Perspectives on school effectiveness and school improvement. London. Institute of Education University of London.*
- Stoll, L. & Fink, D. (1999). Para cambiar nuestras escuelas. Reunir la eficacia y la mejora de las escuelas. Barcelona: Octaedro.
- Taylor, S. J. & Bodgan, R. (1986). Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados. Buenos Aires: Paidós.
- Teobaldo, M. E. (1992). Gestión y calidad de la educación: un análisis y evaluación de una experiencia en el nivel medio de la enseñanza oficial Argentina. En: La gestión pedagógica de la escuela. Santiago de Chile: Unesco.
- Tiramonti, G. & Filmus, D. (2001). *Sindicalismo Docente y reforma en América Latina*. Buenos Aires: Flacso. Temas Grupo Editorial.
- Torres, R. M. (1999). "Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas". Documento de trabajo solicitado por la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello para su discusión en el foro "Los docentes, protagonistas del cambio educativo" realizado en Cartagena en diciembre de 1999.
- Torres, V. J. (2002). Política educativa de la administración Pastrana Arango 1998-2002. Revista Opera Noviembre/ año / Vol. 2, número 002. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, p. 117-132.
- UNESCO - Oficina Regional de Educación Para América Latina Y El Caribe (1994). Medición de la calidad de la educación básica: Resultados de siete países. Volumen 11 1. REPLAD. Santiago, Chile.

- UNESCO (2000)– LLECE – Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la educación. Santiago de Chile: UNESCO.
- Vaillant, D. (2006). SOS profesional docente al rescate del curriculum escolar. En IBE Working Papers on Curriculum Issues No. 2. Ginebra – Suiza. Unesco.
- Vasco, C. E. (2006). Siete retos de la Educación Colombiana para el periodo 2006 -2019. Revista Pedagogía y Saberes No. 24. Universidad Pedagógica. Facultad de Educación. 2006, pp. 33-41.
- Weick, K. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems”, en administrative science Quarterly, Vol. 21.
- Weiss, E. (1992). La gestión pedagógica de los planteles escolares desde la perspectiva burocrática y sistémica, ejemplos de la Gestión pedagógica en los planteles de la educación media y superior. En: la gestión pedagógica de la escuela. Santiago de Chile: Unesco.
- Zarama, R. et. al. (2000). “Nuevo Sistema Escolar ¿Autonomía o Autofinanciación?”, En *Educación y Cultura* no. 54 Septiembre.

Anexo A. Guía entrevista fase exploratoria

¿Cómo era el rector antes, como es ahora?

Cambios en la función de la rectoría a partir de las reformas desde 1994.

Cambios en las relaciones con diversos miembros de la comunidad educativa.

Principales conflictos, tensiones que enfrenta

Anexo B. Entrevistas fase exploratoria

Entrevistado	Ciudad/ Municipio	T. servicio	Sexo	Sector	No. alumnos	No. Sedes	Metodología
1. Rectora	Bogotá	10 A	F	U	2000	3	G
2. Rectora	Sevilla	4 A	F	R	274	6	E.N
3. Rector	Bogotá	2.5 A	M	U	2200	1	G
4. Coordinadora	Bogotá	3 A	F	U/R	560	2	G/ E.N
5. Rector	Barranquilla	7 A	M	U	2000	2	G.
6. Rector	Manizales	2 A	M	U	700	3	E.N
7. Rectora	Manizales	25 A	F	U	710	2	E.N
8. Rectora	Cartagena	5 A	F	U/R	1124	5	G.
9. Coordinadora	Cartagena	5 M	F	U	760	1	G.
10. Coordinadora	Manizales	8 A	F	U	710	2	E.N.
11. Rector	Manizales	25 A	M	U	1721	3	E.N
12. Rectora	Bogotá	10 A	F	U	2000	1	G.
13. Rector	Bogotá	5 A	M	U	4100	3	G.
14. Rector	Bogotá	22 A	M	U	1600	3	G.
15. Rectora	Bogotá	16 A	F	U	2050	2	G.

Convenciones: A: años, M: meses, F: femenino, M: masculino, U: urbano, R: rural, G: graduada, EN: Escuela Nueva, metodología multigraduada

Anexo C. Ficha técnica encuesta campo del rector

Proyecto: La configuración del campo de la rectoría escolar oficial en Colombia: Estudio de Casos

Diseño y aplicación de la encuesta: Rosa Ávila Aponte

Fecha de realización: Octubre 2006-Marzo 2007

Lugar: Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Yopal, Sevilla (Valle)

Numero de encuestas: 161

Aplicación individual a los encuestados

Población: Miembros de la comunidad educativa de instituciones oficiales de educación básica: rectores, coordinadores, docentes, miembros de consejo directivo, estudiantes, secretarias, padres de familia.

Distribución de los encuestados por estamento

total por estamento	Rectores	19
	coordinadores	25
	docentes	57
	Estudiantes	25
	consejo directivo	6
	padres de familia	15
	Secretarias	6
	Profesional universitario	2
	Orientador	7
Gran total		162

Anexo D. Guía para entrevista semiestructurada actores del contexto local

1. ¿Cómo cree usted que ha cambiado el rol de los rectores desde 1994 hasta el presente?

2. Profundizando, que han implicado la aplicación de diversas regulaciones (la fusión de instituciones educativas, la ampliación de la jornada escolar, la aplicación de pruebas externas, la aplicación de la promoción flexible) para el rector?

Qué efectos ha producido la existencia de un gobierno escolar en la institución
¿Cómo ha cambiado lo que hace el rector con la existencia del gobierno escolar?
¿Se ha generado alguna adaptación de la norma a nivel local?

3. Cuales crees que son las principales dificultades que tiene que enfrentar un rector en el desempeño de su función?

4. ¿Cómo han cambiado las relaciones del rector con los diversos miembros del contexto externos al contexto escolar (Secretaría de Educación, supervisores, directores de núcleo, docentes, sindicato) ?

Anexo E. Guía para entrevista semiestructurada rector

1. ¿Cómo ha cambiado lo que usted hace con la aplicación de las regulaciones /parámetros definidos desde el Ministerio de Educación? (relaciones técnicas) ¿Qué tanto ha sido posible cumplir con esa norma?/Qué efectos ha producido la aplicación de esta norma?/Se han generado alguna adaptación de la norma a nivel local/institucional?
2. ¿Qué efectos ha producido (la aplicación de la norma de gratuidad?/ la aplicación de la integración entre instituciones/ la aplicación de la ampliación jornada laboral (Decreto 1850)/ la aplicación del decreto de promoción escolar flexible (decreto 230)/ la aplicación de pruebas externas ? ¿Cómo ha cambiado lo que usted hace con la aplicación de esas normas? ¿Qué tanto ha sido posible cumplir con esa norma? Se han generado alguna adaptación de la norma a nivel local/institucional?
3. ¿Qué efectos ha producido la existencia de un gobierno escolar en la institución ¿Cómo ha cambiado lo que usted hace con la existencia del gobierno escolar? ¿Se ha generado alguna adaptación de la norma a nivel institucional? Hay alguna diferencia en el funcionamiento del gobierno escolar antes de la ley 715 y después de esta ley? ?
4. Los cambios que introducen las últimas normas y políticas han contribuido a garantizar el derecho a la educación de los niños y jóvenes? Por que? Cuales han cuáles no han contribuido?
5. ¿Cómo ha cambiado la interacción – relación rector-docentes con la introducción de las nuevas normas (1850/ integración/ evaluación)? O que efectos se han generado en la relación – interacción rector – docentes ../Hay mayor diferenciación entre rector y docentes que antes?
6. Que efectos ha producido en los maestros la aplicación de nuevas normas (integración, 1850, 230 ¿ Como afecta? ¿Qué efectos tiene?
7. ¿Cómo ha cambiado la interacción – relación rector con cada uno de los miembros de la comunidad educativa?
8. ¿Con que actores externos (instituciones, fundaciones, universidad hades, políticos, empresarios), tiene mayor relación, sobre que asuntos? ¿ Qué efectos tiene en su rol trabajo la relación con estos actores?
9. ¿Cómo se sintió usted frente a las políticas que introducen las ultimas reformas ¿Qué reacciones se produjeron cuando usted llevo a la práctica esas medidas gubernamentales Cuáles de los cambios buscados por el gobierno cree usted que

se lograron y cuáles no ¿Como se siente Ud. como rector? ¿ que tan satisfecho esta? ¿Qué ha ganado usted en su experiencia como rector y que ha perdido? ¿ Qué costos ha tenido por haber asumido su cargo como rector?
Si pudiera legislar sobre las condiciones ideales para ejercer la rectoría ¿que cambiaria?

Anexo F. Guía para grupos focales: actores del contexto escolar

1. ¿Cómo cree usted que ha cambiado el rol de los rectores desde 1994 hasta el presente?

2. Profundizando, que han implicado la aplicación de diversas regulaciones (la fusión de instituciones educativas, la ampliación de la jornada escolar, la aplicación de pruebas externas, la aplicación de la promoción flexible) para el rector?

Qué efectos ha producido la existencia de un gobierno escolar en la institución
¿Cómo ha cambiado lo que hace el rector con la existencia del gobierno escolar?
¿Se ha generado alguna adaptación de la norma a nivel local?

3. Cuales cree que son las principales dificultades que tiene que enfrentar un rector en el desempeño de su función?

4. ¿Cómo han cambiado las relaciones del rector con los diversos miembros del contexto externos al contexto escolar (Secretaría de Educación, supervisores, directores de núcleo, docentes, sindicato) ?

Anexo G. Encuesta sobre el campo del rector de educación básica

Cargo o rol _____

Tiempo en el cargo _____ Tiempo de servicio _____

Edad _____

Institución educativa _____

Fecha _____

Frente a los siguientes enunciados señale su grado de acuerdo o desacuerdo. 1 es el mayor grado de desacuerdo y 5 el mayor grado de acuerdo

Enunciados	Calificación					
	1	2	3	4	5	NO SABE
1. Con las reformas educativas desde 1990, los rectores han adoptado una actitud gerencial						
2. Con las reformas educativas desde 1990, los rectores gestionan asuntos externos y los coordinadores asuntos con los maestros y alumnos dentro de la institución.						
3. La fusión de instituciones ha fortalecido el trabajo de los rectores.						
4. Con las reformas educativas desde 1990, los rectores han intensificado su labor de resolución de conflictos con los estudiantes y sus familias.						
5. Con las reformas educativas desde 1990, los rectores han tenido que enfrentar más conflictos con docentes.						
6. Con las reformas educativas desde 1990, los rectores han fortalecido su función disciplinaria y los niveles de exigencia con los maestros.						
7. Con las reformas educativas desde 1990, hay una mayor diferencia que antes en los roles del rector y de los maestros.						
8. Los rectores han tomado decisiones para aplicar las competencias y los estándares en el plan de estudios.						
9. La aplicación del Decreto 230 (5% de reprobación escolar) ha generado conflictos entre el rector y otros miembros de la comunidad educativa.						
10. Con las evaluaciones de Saber y del Icfes, los rectores han tomado decisiones para promover mayores niveles de aprendizaje.						

Enunciados	Calificación					
	1	2	3	4	5	NO SABE
11. Con la evaluación institucional de final de año los rectores han tomado decisiones para promover el mejoramiento institucional						
12. El plan de mejoramiento institucional ha contribuido a priorizar las labores del rector.						
13. El proyecto educativo institucional ha sido reemplazado por el plan de mejoramiento.						
14. La existencia de un gobierno escolar ha democratizado las relaciones en las instituciones educativas.						
15. Hay menor participación de la comunidad educativa después de la expedición de la ley 715 (2002).						
16. Con las reformas educativas desde 1990, se fortalece el derecho a la educación de niños(as) y jóvenes.						
17. Los estudiantes han ganado con las reformas educativas recientes, introducidas después de la década de los 90`.						
18. Los rectores han ganado con las reformas educativas recientes, introducidas después de la década de los 90`.						
19. Los maestros han ganado con las reformas educativas recientes, introducidas después de la década de los 90`.						
20. El sindicato ha ganado con las reformas educativas recientes, introducidas después de la década de los 90`.						
21. Los padres de familia han ganado con las reformas educativas recientes, introducidas después de la década de los 90`.						

II. Ordene de 1 a 4 de acuerdo al tiempo de dedicación del rector a las siguientes actividades, siendo 1 el de menor dedicación, y 4 la de mayor dedicación.

OJO: NO REPETIR CALIFICACION:

Actividades	Dedicación (1 menor dedicación) (4 mayor dedicación)
Asuntos administrativos internos de la institución	
Gestión de convenios y la obtención de recursos financieros	
Asuntos pedagógicos	
Gestión con la comunidad	

III. Califique el grado de satisfacción que usted tiene con su rol en la institución (estudiante, docente, padre o madre de familia del plantel, coordinador o rector). Marque 1 para el menor grado de satisfacción y 5 para el mayor grado de satisfacción.

Califique el grado de satisfacción que cree usted que el rector tiene con su rol en la institución. Marque 1 para el menor grado de satisfacción y 5 para el mayor grado de satisfacción.

Anexo H. Análisis de confiabilidad instrumento: cálculo coeficiente de Cronbach

***** Method 1 (space saver) will be used for this analysis *****

RELIABILITY ANALYSIS - SCALE (ALPHA)

Reliability
Coefficients

N of Cases = 110,0 N of Items = 21

Alpha = ,7225

Calculado
con todos
los
valores
positivos

***** Method 1 (space saver) will be used for this analysis *****

RELIABILITY ANALYSIS - SCALE (ALPHA)

Reliability
Coefficients

N of Cases = 110,0 N of Items = 21

Alpha = ,7294

Incluye las tres variables negativas (5,9 y 15)

SIGLAS

ANDI Asociación Nacional de Industriales
CADEL Centro Administrativo Local de Educación
FECODE Federación Colombiana de Educadores
IE Institución Educativa
IE A institución educativa A
IE B institución educativa B
IE C Institución Educativa C
IE D institución educativa D
LLECE Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación
MEN Ministerio de Educación Nacional
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA Organización de Estados Americanos
PEI Proyecto Educativo Institucional
PREAL Programa de Reforma Educativa en América Latina
SED Secretaria de Educación Distrital
SINTRENAL Sindicato de Trabajadores y empleados de la educación
SUDEB Sindicato Único de Educadores de Bolívar
UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
TIMMS Evaluación Internacional de Matemáticas y Ciencias