

8) EVALUACIÓN, CONTROL, INFORMACIÓN Y TIEMPO ¿PARA QUÉ?

Las actuales reformas pregonan flexibilidad, descentralización, autonomía, libre competencia, pero al mismo tiempo afinan y extienden los mecanismos de control, de información y evaluación. Se evalúan estudiantes, docentes, directivos, instituciones, localidades. Se busca en últimas que cada niño y cada padre se hagan responsables de su fracaso o éxito escolar y que, en función de sus intereses se mueva en el mercado educativo. La publicación de resultados de pruebas de estudiantes, profesores, instituciones, municipios, regiones o países busca también incentivar la competencia y ofrecer criterios a los “clientes” en la escogencia de los mejores centros educativos para sus hijos (Miñana Blasco 2003).

La tensión entre flexibilización y descentralización, y la creación de nuevos mecanismos de evaluación y control, ¿qué impacto tienen la autonomía institucional?

Teniendo en cuenta la actual tendencia hacia la reducción del Estado ¿qué tan efectivos han sido los mecanismos que este ha creado –como los sistemas de información-, para ejercer control al interior de la institución educativa? ¿Qué usos se hacen de la información? ¿Qué incidencias tiene el sistema de información interno de una institución frente a la autonomía?

CONTROL E INSPECCIÓN

En Colombia la Inspección y vigilancia de la educación es una función del Estado. La Constitución Política Nacional, en el artículo 365, consagra los Principios generales que rigen la prestación de servicios públicos. El artículo 67 define la educación como un derecho de la persona y como un servicio público que tiene una función social y exige al estado velar por la calidad y el cumplimiento de los fines de la educación y el aseguramiento a los menores de las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo. El artículo 189 numeral 21, atribuye al presidente la función de ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley, y el artículo 211 lo autoriza para delegar algunas funciones.

Antes de la promulgación de la Ley General de Educación, los supervisores en el sector oficial en Bogotá realizaban múltiples tareas, atendían reuniones de directivos, procesos de legalización, procesos asignación de cupos, procesos de traslados de maestros y hasta nombramientos, recibían pedido de materiales para los colegios, difundían las comunicaciones del nivel central y las nuevas normas. Los Supervisores de primaria respondían cada uno por una zona o parcela para atender las instituciones del sector oficial. Los Supervisores de secundaria atendían todas las instituciones de secundaria y media, oficiales y privadas. La supervisión era la fuente de información que tenía la SED.

A comienzos de la década del noventa la SED integró a los supervisores de primaria y secundaria para que todos atendieran indistintamente los diferentes niveles de la educación, proceso que

originó conflictos hasta de carácter personal en la supervisión. Los Rectores de secundaria y media rechazaban la intervención de la supervisión de primaria. La Ley 115 de 1994, ayudó a consolidar el trabajo de los dos grupos de supervisión, pues a partir de esta se empezaron a constituirse Instituciones Educativas de preescolar a grado once, o por lo menos hasta noveno grado.

La Ley General de Educación en el artículo 168 señala que la función de inspección y vigilancia se ejecutará a través de un proceso de evaluación y un cuerpo técnico, que velará por el cumplimiento de los fines de la educación, exigirá el cumplimiento de las disposiciones referentes a áreas obligatorias y fundamentales, actividades curriculares y extracurriculares, adoptará las medidas necesarias que hagan posible la mejor formación, ética, moral, intelectual y física de los educandos, así como el acceso y permanencia de los menores en el sistema.

La delegación de la función de Inspección y vigilancia al MEN, a los Gobernadores y a los Alcaldes se hace en el artículo 169 de la Ley General 115 de 1994. En el artículo 170 se dice que esta función será ejercida por el nivel nacional, sobre el nivel departamental y del Distrito Capital; por las autoridades del nivel Departamental sobre las de orden Distrital y municipal y por éstas últimas sobre las Instituciones Educativas, y en el artículo 173 se dice que los Gobernadores y Alcaldes podrán ejercer la función de Inspección y Vigilancia a través de las Secretarías de Educación.

El Decreto 907 del 23-05-96, reglamentario de la Ley 115, define el objeto, el ámbito, los medios para el ejercicio de la Suprema Inspección y Vigilancia del servicio público educativo, privilegiando los procesos de evaluación y asesoría como estrategias de prevención. Dispone que se debe acudir a la sanción cuando se hayan agotado todos los mecanismos de asesoría. El espíritu del Decreto se inclina más hacia la Supervisión, sin descuidar el control.

En las comunidades escolares la inspección y vigilancia genera expectativas diferentes según los actores. Para los padres de familia y estudiantes, que ven amenazado el derecho a la educación, inspeccionar significa sancionar a las instituciones. La mayoría de los directivos y profesores, especialmente del sector privado, la valoran más como asesoría y la reclaman con la expectativa de que se dé en forma individual para cada institución educativa. Para algunos directivos y maestros la actuación de la Supervisión resulta incómoda, ven perturbado su campo de trabajo, es una intromisión inoportuna del Estado, y en otros hay temor por las consecuencias disciplinarias que los informes de las investigaciones administrativas podrían traerles.

Desde las autoridades de control que tienen como función la vigilancia de la prestación de servicios públicos, hay diferentes perspectivas en cuanto al servicio público de la educación. La Personería exige la aplicación de los criterios normativos que sustentan el ejercicio de la inspección, vigilancia y del control. La Defensoría del pueblo la sugiere como seguimiento y evaluación, es decir, más de acompañamiento que sancionatoria. Actualmente está haciendo énfasis en el cumplimiento a cabalidad del Derecho a la Educación. La Contraloría, por su parte, desde hace unos 6 años viene haciendo control de las Instituciones Educativas Oficiales por muestreo y anualmente presentan informes de la población analizada.

En las tres últimas administraciones distritales, especialmente la Peñalosa - Vélez White y la Mockus - Vélez White - Peña Borrero, la función de Inspección y vigilancia se redujo a la atención de las quejas y reclamos sobre el funcionamiento de las Instituciones Educativas, es decir, al

control, limitando al máximo la posibilidad pedagógica, investigativa y formativa de la Supervisión siendo éste el modelo que un buen número de supervisores venía implementando con mayor énfasis en la década del 90. La Subsecretaría Académica de esas administraciones fue explícita en señalar que la asesoría la contrataban con Universidades y otras organizaciones para que la Supervisión realizara apenas el control desde el ejercicio o la tarea de las averiguaciones preliminares de quejas y reclamos, y recomendará los procesos sancionatorios cuando fuere el caso. Cuando la secretaria Cecilia María Vélez increpaba a los supervisores por “resultados”, se refería con esto a cuántas Instituciones Educativas estaban siendo sancionadas por informes de la Supervisión.

Igualmente en estas administraciones el ámbito de influencia de la Supervisión se concentró en el sector privado, con la participación en procesos de legalización, de orientación en temas de normativa, control a costos educativos, calendario académico, gobierno escolar y constitución de Asociaciones de Padres de familia. El tiempo dedicado a este trabajo con el sector privado es casi del 95%.

Respecto a este tema indagamos en una encuesta la percepción que tienen los directivos respecto a la Supervisión y, además, comparamos los resultados con otra encuesta que la SED contrató con la UN en 1998 en Bogotá (ver Tercera parte del informe). Con relación a los aspectos en que ha recibido más apoyo de la supervisión y el CADEL, sobresale el hecho que se mantenga la percepción de los Rectores-Directores sobre los aspectos en que se ha recibido más apoyo por cada ente respectivo. En los dos años analizados (1998 y 2004), el apoyo sobre las normas legales es considerado uno de los 2 aspectos más importantes por más del 45% de los Rectores y en segundo término, la asesoría en el diseño y desarrollo del PEI con un 30% de rectores aproximadamente. En general, dichos porcentajes se han mantenido. No obstante, sobresale el crecimiento de rectores que no señala ninguna actividad de apoyo por parte de la supervisión, (pasando del 8% al 18%).

Los supervisores (atendiendo al Dec. 180/96) se ocupan del análisis del informe anual denominado “Avances PEI” de las Instituciones de Educación Formal de naturaleza oficial y privada. Este es un proceso que presenta dificultades, pues el formulario que las instituciones deben diligenciar es mecánico y apunta únicamente a la cuantificación de resultados. En general, todos los informes de los procesos de legalización se consolidan en instrumentos de carácter formal, los cuales fueron diseñados en la primera administración Vélez White por la firma London, que tuvo a su cargo el trabajo de reingeniería en la SED. Algunos supervisores consideran que estos instrumentos, si hubieran sido realizados con un diseño realmente pedagógico, tendrían un impacto más positivo al interior de las instituciones educativas.

Otras acciones de control, como el estudio anual de calendario, gobierno escolar y costos educativos en instituciones privadas y oficiales, son también de carácter mecánico, formal, con análisis más cuantitativo que cualitativo.

En los colegios oficiales en los últimos 5 años la mayor acción de la Supervisión ha estado relacionada con la atención a quejas y reclamos, procedimiento que se surte con un proceso diseñado por flujograma, donde se busca detectar la infracción de la norma, antes que brindar apoyo. En este trabajo, durante la administración Vélez White y Peña Borrero, se prohibió dejar recomendaciones a los colegios porque -según los funcionarios de la Unidad Coordinadora de

Inspección Educativa- las recomendaciones constituían un obstáculo para el proceso sancionatorio.

El trabajo de inspección y vigilancia en los colegios de convenio ha sido realizado por el CID de Facultad de Economía de la Universidad Nacional, con el nombre de “auditoría”. Los formatos que utilizan no permiten dar cuenta de la parte pedagógica, siendo ésta es una gran falencia de esas instituciones.

Los Supervisores participan de las reuniones de rectores en donde cumplen con la acción del plan operativo, llamada “informar para prevenir” y asisten a otra serie de reuniones en el nivel local y en el nivel central.

En general la labor de los Supervisores resulta delicada y compleja y no siempre es reconocida, pues a veces va en contravía con lo que desea la comunidad escolar, a veces en contravía con lo que desea la administración, produciendo rechazos. De una parte se ve el Supervisor como policía, como juez; de otra, como complaciente con los directivos y maestros (Reyzábal, María Victoria. *La inspección entre la obediencia debida y la responsabilidad crítica*, p. 6). El Supervisor es uno de los funcionarios públicos que –como dicen ellos mismos- “debe vivir con el Código Disciplinario de almohada”, pues en él realmente se cumple aquello que “el funcionario público puede hacer solamente lo que le permite la Ley”.

La reducción del campo de trabajo de los supervisores fue normada en los últimos 6 años mediante las resoluciones que se enumeran a continuación, las cuales fueron restringiendo el espíritu del Decreto Nacional 907 de inspección y vigilancia. Según el artículo 5° del Decreto 907, la Nación, los Distritos y los Departamentos, coordinadamente con los municipios, elaboran anualmente sendos planes operativos de inspección y vigilancia, los cuales deben hacer parte del Plan Sectorial de Educación.

En cumplimiento de la anterior disposición la administración Villaveces publicó el Decreto 009 del 12 de enero de 1996 enunciando principios y estrategias para desarrollar las operaciones de que trata el artículo 4° del Decreto 907 (operaciones relacionadas con asesoría, supervisión, seguimiento, evaluación y control).

El Decreto 443 de 1996 que definía una reestructuración de la SED, dejó al Cuerpo Técnico dependiente de la Subsecretaría Académica y creó la UCIV (Unidad Coordinadora de Inspección y Vigilancia), principalmente para llevar los diferentes procesos que se surten con la educación prestada por particulares.

Según Resolución 538 del 11 de junio de 1998 que hizo otra reestructuración de la SED, la Unidad de Coordinación de Inspección y Vigilancia continuó dependiente de la Subsecretaría Académica y se le determinaron funciones de asesoría, de participación en la elaboración del Plan Anual de Desarrollo Educativo del Distrito, de formular de planes de formación para los Supervisores y velar por el cumplimiento de las funciones propias de la Inspección y Vigilancia.

La Resolución 712 de 1999, estableció un reglamento territorial para el ejercicio de las funciones de Inspección y Vigilancia y para la organización del Cuerpo Técnico de Supervisores en el Distrito Capital. En su artículo Primero declara que la función de Inspección y Vigilancia se ejercerá atendiendo los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución, los

principios fundamentales del Derecho Administrativo, Procedimental y Probatorio, el objeto de la Ley General 115 de 1994, el artículo 61 del Decreto 1860 de 1994 y los conceptos generales consignados en el Decreto 907 de 1996. El artículo 2° señala lo que le corresponde a la SED en materia de inspección y vigilancia, como formular e implementar la política de Inspección y Vigilancia y facilitar al C. T. de Supervisión las condiciones para el cumplimiento de sus funciones, aplicar los criterios definidos por el MEN, para coordinar procesos de evaluación y asesoría que deben cumplir como parte del ejercicio de la Inspección y Vigilancia y la definición de medios e instrumentos para el proceso de evaluación del servicio público educativo. El artículo 6° señala las características de los Supervisores: Profesionales de la Educación, Docentes de Carrera, con los deberes, derechos y garantías establecidos en el régimen especial de los docentes estatales. El Artículo 7° señala que los Supervisores dependerán de la Subsecretaría Académica.

En el Decreto 816 del 2001, que reestructuró nuevamente la SED, la Unidad Especial de Inspección Educativa continúa dependiendo de la Subsecretaría Académica con funciones como adelantar investigaciones administrativas, tramitar recursos de reposición, revisar proyectos de resolución que decidan sobre las investigaciones administrativas, tramitar el otorgamiento de personerías jurídicas a las entidades sin ánimo de lucro con fines educativos, llevar el registro actualizado de instituciones educativas, de las entidades sin ánimo de lucro y de las asociaciones de padres de familia, asesorar la SED en la definición, formulación y ejercicio de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para el ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia. En este mismo decreto se determinó la incorporación del área de Inspección y Vigilancia al CADEL, por lo tanto los supervisores pasaron a depender del Gerente del CADEL a quien se le asigna la coordinación de la función en las localidades. La Unidad Coordinadora CADEL controlará el desarrollo del plan operativo de Inspección y Vigilancia y Control el cual será diseñado por la Unidad Especial de Inspección Educativa para ser enviada a los Supervisores a cada localidad. Este plan señaló a las localidades los indicadores de gestión totalmente cuantificados. Al cumplimiento de esta tarea se le aplicaba el instrumento de control denominado “el semáforo”. Los supervisores deben rendir informes al gerente del CADEL con base en una “orden de trabajo” que este hace a aquellos. Durante la administración Vélez White – Peña Borrero la sistematización de los informes de Supervisión atendían solamente a producir indicadores cuantificables: número de colegios legalizados, número de quejas atendidas, número de calendarios revisados. Este tipo de sistematización dejaba por fuera los procesos y sus consecuencias al interior de las instituciones.

La reestructuración de la SED, normada en el Decreto Distrital 816 de 2001, creó una serie de direcciones y subdirecciones a las cuales se les asignaron las funciones que el Decreto nacional 907 señalaba para la Supervisión. La Resolución 3492 del 2002 estableció funciones a los Supervisores únicamente en el campo del Control y ratifica su dependencia del CADEL, al igual que la Res. 1203 del mismo año.

La Ley 715 del 2001 en su artículo 6° señaló competencias a los Departamentos y en el numeral 6. 2.7 le señaló la competencia de ejercer la Inspección Vigilancia y Supervisión de la Educación en su jurisdicción; en el numeral 6. 2.13, la competencia de vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos. El artículo 7° al señalar las competencias a los Distritos y municipios certificados en el numeral 7.8, también les señaló la competencia de ejercer la Inspección

Vigilancia y Supervisión de la Educación en su jurisdicción. El Capítulo VI de la Ley 715 señala disposiciones transitorias en educación desde el artículo 35 ° al 41°.

El Artículo 39 se refiere a Supervisores y Directores de Núcleo: “El gobierno nacional reglamentará los procedimientos para la Inspección y Vigilancia de la Educación y la destinación y provisión de las vacantes de los cargos de Supervisores y Directores de Núcleo”. Determina que las autoridades podrían asignar funciones administrativas, académicas o Pedagógicas a los funcionarios que en esa fecha desempeñaban los cargos de Supervisor o Jefe de Núcleo.

La Corte Constitucional, en cabeza de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño, atendieron la demanda de varios artículos de la Ley 715, entre ellos el 39° y el 72° los cuales fueron declarados inexecutable mediante la sentencia C-617 del 2002 porque vulneran la Constitución, en cuanto a la competencia atribuida al Congreso de la República en el Artículo 150, numeral 8, y artículo 189, numerales 21 y 22 de la Constitución, respecto al ejercicio de las funciones de Inspección y Vigilancia, ya que tales atribuciones corresponden al Presidente. La Inspección Control y Vigilancia corresponden a una atribución exclusiva del Estado. Es competencia del Congreso la expedición de la Ley para ejercer la función de Inspección y Vigilancia.

La función de Inspección y Vigilancia es indelegable en particulares. Las normas que así lo presentan resultan inconstitucionales, puesto que es una competencia exclusiva en cabeza de autoridades y no de particulares.

Igualmente, la sentencia de la Corte Constitucional C-357 del 2003 declaró inexecutable el Decreto 1283 del 2002, mediante el cual el presidente de la República pretendió legislar sobre Inspección y vigilancia. Como un efecto de la declaratoria de la inexecutableidad quedó sin vigencia el numeral 1° del artículo 111 de la Ley 715, por medio del cual el Congreso le había entregado facultades al gobierno para organizar un sistema de Inspección y Vigilancia (Sentencia de la Corte Constitucional C-097 del 2003). Ante esta situación se reviven las normas que hayan sido derogadas por aquellas declaradas inexecutable y se restauran, siempre y cuando no contradigan a la Constitución. En consecuencia las normas anteriores en materia de Inspección y Vigilancia siguen vigentes hasta que el Congreso legisle sobre la materia, y en este caso continúa vigente el Decreto 907, salvo las partes que han perdido vigencia con la derogatoria del artículo 172 de la Ley General 115.

Los artículos 35° al 41° de la Ley 715 del 2001, por su transitoriedad, perdieron su vigencia a partir del 1° de enero del 2004. La primera parte del artículo 39 ya había sido declarada inexecutable dado que el gobierno no podía legislar en materia de Inspección y Vigilancia.

La Ministra de Educación, Cecilia María Vélez, muy interesada en diseñar la política de Inspección y Vigilancia estrictamente bajo el criterio de “control”, solicitó varios conceptos, entre los que se encuentra el elaborado por Francisco Ramírez Infante, que sirvió de base para el borrador de resolución que pronto espera aprobarse “por la cual se reglamentan los planes operativos de inspección y vigilancia”. El concepto de Francisco Ramírez, a partir de un curso recibido en España, retoma únicamente la literatura que enfatiza la función de control y acalla los planteamientos que mencionan la asesoría y acompañamiento. El borrador de resolución afirma: “La inspección y vigilancia tendrá como elemento fundamental el control del cumplimiento de las normas vigentes para el sector educativo (...) El proceso de inspección y vigilancia evaluará

principalmente el cumplimiento de las normas sobre gestión de personal y sobre la asignación y uso de los recursos físicos y financieros de los establecimientos educativos (...) La inspección y vigilancia se ejercerá también sobre las asociaciones de padres de familia, las asociaciones que sean propietarias de instituciones educativas privadas y las entidades sin ánimo de lucro con fines educativos (...) El plan operativo contemplará actividades concretas destinadas a lograr que funcione de manera oportuna el sistema de información del sector, se apliquen y se utilicen los resultados de la evaluación censal de competencias y de los exámenes de Estado que aplica el ICFES, se establezca y se mantenga una apropiada coordinación con los organismos estatales de control externos al sector educativo. El plan operativo de inspección y vigilancia se orientará a vigilar que se ajusten a las normas vigentes: las decisiones del rector o director, el apoyo del consejo directivo del establecimiento, el funcionamiento de los órganos colegiados del establecimiento, la organización del plan de estudios y el desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales, las actividades curriculares y extracurriculares, el sistema de información la efectividad el control interno de los establecimientos educativos, el cumplimiento del calendario académico y los tiempos de los docentes, las normas sobre evaluación de estudiantes y docentes, el uso de los recursos físicos para el aprendizaje de los estudiantes, aplicación de las normas vigentes para la sanción de los estudiantes, atención a los padres de familia, el cumplimiento de las normas sobre costos educativos o pagos de pensiones, la elaboración del presupuesto y la contabilidad de los fondos de servicios educativos, la rendición de cuentas oportunas a los organismos de control (...). El Ministerio de Educación Nacional elaborará el plan operativo anual y definirá los responsables de realizar las actividades propias de la inspección y vigilancia que correspondan al nivel nacional para:

- a) Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos y municipios de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 715 de 2001,
- b) Controlar la correcta gestión de los recursos humanos, financieros y físicos del sector educativo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 715 de 2001,
- c) Verificar que las entidades territoriales certificadas cumplan las disposiciones establecidas en las normas generales vigentes y en la presente resolución,
- d) Articular el sistema de información con los procesos de evaluación y de inspección y vigilancia del sector educativo.”

Aunque la propuesta es amplia, tiene un corte muy centralista y el mayor énfasis esta en el control.

Una actuación profesional de la supervisión no puede reducirse al seguimiento de una simple normativa externa a las instituciones educativas, ni debe estar dominada por el poder político o por los intereses de sectores más o menos influyentes. Es necesario que los supervisores tengan la autonomía suficiente para el ejercicio de sus funciones, basada en el respeto a un código ético y a la norma legalmente establecida. No es de extrañar, por tanto, las reticencias, cuando no tensiones, que se han producido con frecuencia entre los encargados de realizar la supervisión y el partido político que gobierna en cada momento. En este sentido, es preciso diferenciar lo que supone para la supervisión el ejercicio de la función de control por delegación del poder político y, por otro lado, el interés de los responsables ministeriales para asimilar a los supervisores con el partido político que dirige el Ministerio; si no, puede confundirse una actuación profesional permanente en el ejercicio de unas funciones (con un carácter institucional), con una orientación temporal del partido político gobernante en cada momento. Es necesario evitar, por el bien de todo el sistema, que los supervisores sean cuestionados cíclicamente al compás de los cambios políticos que operan en los sistemas democráticos. Sería conveniente, por tanto, que los planes de actuación de la supervisión se trazaran a varios años vista, y dependiera su diseño y seguimiento

de una comisión parlamentaria, donde estuvieran representados todos los grupos políticos, si bien el responsable de coordinar su aplicación debería ser nombrado, naturalmente, por el partido que dirija la Administración en cada momento. Esta dependencia institucional daría a la supervisión la continuidad necesaria, así como la autoridad profesional que se apoya en la independencia de cualquier opción partidista. “De este modo, las autoridades encargadas de planificar y dirigir las reformas educativas que se precisen en un momento dado, contarían con un instrumento esencial para recibir información directa en el desarrollo y aplicación de los planes institucionales (cuyo contenido sería público). Es así como la actuación de los supervisores no caducaría junto con los proyectos que implanta un determinado grupo político, sino que, a través de su independencia profesional y con la continuidad suficiente en su tarea, podrán realizar con garantía y eficacia las funciones que la sociedad les encomienda dentro de un sistema democrático.” (SÁNCHEZ INIESTA. Tomás. *La supervisión del sistema educativo*. Editorial Magisterio del Río De La Plata, 1997).

Los cambios de funciones de la supervisión en estos últimos años, y su dedicación a los colegios privados, se reflejan en las percepciones que los directivos y docentes expresan en las encuestas. Cerca del 45% de los rectores considera la información sobre normas legales dentro de los 2 aspectos más importantes recibidos de la Supervisión, seguido por la asesoría en el diseño y desarrollo del PEI con un 30% aproximadamente; cerca de un 18% de rectores no señala ninguna actividad de apoyo por parte de la supervisión. Los coordinadores y los docentes están muy alejados de la Supervisión. El 59% de los coordinadores, por ejemplo, afirma no haber recibido ningún apoyo de ella en los últimos 5 años.

EVALUACIÓN DE LA “CALIDAD”

La Ley General en 1994 creó un sistema de evaluación con el ánimo de conocer las condiciones socio-culturales, pedagógicas y materiales de la educación colombiana y de velar por la calidad y la cobertura del servicio. Se creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE) (art. 80), como el conjunto de políticas, criterios, estrategias e instrumentos orientados a dirigir, coordinar y ejecutar los procesos de evaluación de la educación. El SNEE atendería en forma integral la evaluación en:

- El proceso educativo y los factores que influyen en él.
- Los planes, programas y proyectos especiales.
- La institución y su proyecto educativo, en especial los objetivos y propósitos, los métodos los procesos pedagógicos, el plan de estudios, la formación y el desempeño profesional de los docentes, los logros de los alumnos la organización administrativa la infraestructura física, dotación, textos y materiales, así como de los criterios y directrices de evaluación.

Esta evaluación tiene como finalidad velar por la calidad de la educación programar ajustes o correctivos necesarios, mantener el control sobre el régimen de tarifas de los costos educativos, promover la generación de una nueva cultura evaluativa en las instituciones educativas y promover asesorías y programas para mejorar el servicio educativo.

La implementación de los procesos educativos de la calidad ha generado un debate sobre la concepción de “calidad” o “mejor calidad”.

La Ley General en su artículo 4° establece que es obligación del Estado, sociedad y familia velar por la calidad de la educación y que el Estado debe atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación. La ley no define qué es la calidad, pero hace una asociación entre el mejoramiento de la calidad y el cumplimiento de los fines de la educación colombiana, establecidos en la misma, como referente ideal asume una formación humanista, axiológica, científica y tecnológica en los diferentes ámbitos del conocimiento, trasladados a la vida ciudadana, en todos y cada uno de sus órdenes.

No es frecuente encontrar una conceptualización de la expresión “calidad de la educación”; se habla más bien de los factores que le afectan, entre ellos la calidad de la enseñanza, los docentes, el medio escolar, el medio socio-cultural y económico. Desde otro enfoque se habla de la pertinencia en términos individuales y sociales.

En la administración Mockus – Villaveces de Bogotá se constituyó un área estratégica denominada “Cultura de Calidad” consistente en el “conjunto de instrumentos, actividades, acciones, procesos, metas, políticas y talento humano comprometidos con el mejoramiento continuo de la SED a través del enfoque de medición, la comunicación y la divulgación, la calificación de las formas de relación de los funcionarios y el reconocimiento a los logros más significativos del proceso” (Villaveces 1998:s.n., 3.1.e). En el plan de esta administración calidad se asocia a “competitividad” y al “mejoramiento continuo”. Para ello se creó la “Decanatura de Mejoramiento Continuo” encargada de la “Cultura de Calidad” y de coordinar todo el Plan Estratégico de la SED.

La reestructuración de la SED en el nivel central (Decreto 443 de 1996) estuvo también ligada a un Proyecto denominado Cultura y Capacitación del Sistema de Control Interno. En el marco de ese proyecto el Control Interno se concebía como autocontrol y autorregulación, como un “instrumento gerencial de calidad” y la Coordinación de Control Interno como un órgano “asesor facilitador y no una auditoría, que busca crear una relación de confianza con todos los miembros de la comunidad educativa sobre el compromiso de que el Control Interno somos todos y es responsabilidad de todos”. Este proyecto buscó impactar también a “todas las instituciones educativas oficiales de Bogotá” (Villaveces 1998:s.n.).

Para evaluar la gestión de la SED también se creó un proyecto coordinado por la Decanatura de Mejoramiento Continuo que se centró en el diseño de indicadores de gestión y de un software para el seguimiento.

Este tipo de terminología (calidad, competitividad), así como otras relacionadas (planeación estratégica, gerencial) fue el resultado de un acercamiento y un trabajo conjunto con la empresa privada en lo que dicha administración llamó “socios”: el Foro de Presidentes de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Corporación Calidad, el Instituto FES de Liderazgo, el Instituto SER, la Universidad Nacional, la ESAP, otras universidades, ONG y firmas de consultoría (Villaveces 1998:s.n.).

Las siguientes administraciones de Cecilia María Vélez y Margarita Peña van a inscribirse definitivamente en esta línea gerencial, como veremos más adelante, definiendo la calidad educativa con indicadores cuantitativos referidos a los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas de competencias, al incremento del tiempo “para el aprendizaje” y a la eficiencia en la gestión.

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

El artículo 84° de la Ley General habla expresamente de la evaluación institucional anual, refiriéndose a la evaluación del personal docente y administrativo, a la evaluación de los recursos pedagógicos y de la infraestructura física para propiciar el mejoramiento de la calidad de la educación que se imparte, proceso que debe realizar el Consejo Directivo siguiendo los criterios y objetivos que establezca el MEN.

El tema de la evaluación institucional fue abordado en el MEN en 1997, por un equipo de investigadores quienes formularon una propuesta de estudio sobre los factores que determinan la calidad de la institución educativa. El documento del MEN denominado *Reflexiones sobre nuestras Instituciones y sus procesos* es el producto de ese trabajo.

Posteriormente, con la asesoría de la Corporación Calidad, el MEN realizó algunos talleres regionales y produjo una primera versión de la guía *Autoevaluación y mejoramiento Institucional*, dirigida a los establecimientos oficiales y no oficiales de Educación Pre-escolar, Básica y Media. El MEN propuso para 1998 revisar algunos trabajos sobre la guía, con el ánimo de avanzar sobre la definición de “calidad”, fomentar los espacios y estrategias que exigen la consolidación de los PEI y avanzar sobre la construcción de una escuela democrática que abriera puertas a la comunidad, a los elementos de la cultura local como objeto de estudio y que se preocupara por integrar la realidad social a sus procesos. Esbozó la necesidad de que la institución educativa avanzara en sus niveles de participación, toma de decisiones y consolidara su *autonomía*, para lo cual propuso que la escuela orientara su reflexión hacia trabajos de procesos básicos: procesos pedagógicos, procesos de administración y gestión escolar, y procesos de participación comunitaria.

El capítulo III del Dec. 230 de 2002 define la evaluación académica institucional como autoevaluación y/o evaluación externa. Esta última la realizan entidades avaladas por el MEN y bajo normas técnicas y reglamentaciones generales establecidas por el Ministerio. Una vez más el mensaje pareciera ser que no se confía en la capacidad de los niveles regionales, distritales y locales para la evaluación, y que se van a favorecer a grandes entidades -con un perfil técnico- para ello.

Según el mismo Decreto, la evaluación institucional es la mirada intencional, amplia, general que el plantel hace como envolvente de otros procesos evaluativos (Evaluación del desempeño, evaluación de los aprendizajes...), en contraste con las metas de calidad y los indicadores de desempeño que la institución de manera integral define o ajusta anualmente. La objetividad, amplia participación y rigurosidad de este ejercicio, y la plena conciencia de los actores de la escuela sobre los resultados de este proceso se convierten en uno de los pilares básicos para el crecimiento personal y profesional de cada uno de los integrantes de la comunidad escolar y por ende del fortalecimiento de la autonomía institucional (Decreto 230 de 2002, artículo 3° literal f).

Si bien se menciona el fortalecimiento de la autonomía institucional en los procesos evaluativos, la práctica ha venido mostrando cómo la rendición de cuentas a los niveles centrales se hace en formatos y con indicadores externos que limitan dicha autonomía, como veremos más adelante.

Hay que señalar que los premios como Mejor PEI o el Galardón a la excelencia se han convertido indirectamente en una herramienta importante para la evaluación institucional, como pudimos observar en uno de los colegios visitados¹. De otro lado, el trabajo que se realiza al inicio y al final del año, en las semanas previas y posteriores al inicio y finalización del año escolar, ha sido también importante en este sentido. Gracias a los cursos a directivos y docentes se ha ido implantando un modelo de planeación estratégica y de evaluación por resultados.

EVALUACIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS ESTUDIANTES

Un cuestionamiento a la evaluación cuantitativa de los aprendizajes de los estudiantes que se venía haciendo desde tiempo atrás se inició con el “Programa Nacional de Mejoramiento Cualitativo de la Educación”, más conocido como Renovación Curricular. Hasta entonces existía la Promoción Anual según la cual el estudiante pasaba al grado siguiente solamente al finalizar el año lectivo.

El Decreto-Ley 088 de 1976 en su artículo 8º estableció la promoción automática de un grado a otro como mecanismo de promoción en Básica Primaria y entendida como el proceso por medio del cual, después de un seguimiento permanente de evaluación escolar, todo niño que curse un grado en el nivel de Básica Primaria, es promovido al año siguiente al finalizar el año lectivo o antes si sus capacidades y logros se lo permiten. La calificación era un juicio de valor sobre el desarrollo del alumno, expresado en una escala convencional.

El Decreto 1860 de 1994 describió la evaluación como “el conjunto de juicios sobre el avance en la adquisición de conocimientos y el desarrollo de capacidades de los educandos”. La caracterizó como continua, integral y cualitativa expresa en informes descriptivos, donde se pudiera leer el avance en la formación de los estudiantes y proponer las acciones necesarias para continuar adecuadamente el proceso educativo, conceptos que recogió la Resolución 2343 de 1996, hoy derogada por la Ley 715 como resolución pero no como conceptos de logros e indicadores de logros. Desde la Ley 115 y su decreto reglamentario 1860 de 1994 se asume el concepto de “promoción flexible”, como el paso al siguiente grado de una o varias o todas las áreas sin necesidad de haber terminado el año lectivo, concepción que asume el Decreto 230 de 2002.

La evaluación de los estudiantes ha estado atravesada en estos diez últimos años por una serie de tendencias a veces contradictorias. En primer lugar la normativa ha combatido un tipo de evaluación meramente memorística y cuantitativa, haciendo énfasis en su carácter procesual, formativo, holístico, respetuoso de los procesos y ritmos individuales, y de los contextos socioculturales de los estudiantes. Las descripciones sobre el avance en el desarrollo de las potencialidades serán juicios de valor que tendrán como base el conocimiento de la singularidad de cada estudiante relacionado con el estado de desarrollo de sus dimensiones, sus intereses, sus necesidades, sus aptitudes (Decreto 1860, artículo 40º literales e y f), caracterización que la institución registrará cuando el estudiante ingrese por primera vez y al finalizar cada año escolar.

¹ En ese caso la institución utilizaba los siguientes indicadores: 1. Innovación de ambientes de aprendizaje. 2. Fortalecimiento de principios y valores definidos en el Horizonte Institucional. 3. Liderazgo. 4. Transformación de la cultura institucional. 5. Estandarización de procesos en las áreas claves. 6. Clima institucional. 7. Satisfacción de necesidades del usuario.

Por otro lado, esta flexibilidad y respeto a la individualidad contrasta con un esfuerzo impresionante por parte de las administraciones por establecer unos estándares, unas formas de medición aplicables en todo el país, comparables incluso con mediciones internacionales, como veremos al hablar de las pruebas estandarizadas.

Desde el punto de vista de la evaluación hemos pasado de los objetivos observables del inicio de la Renovación curricular, a una gran flexibilidad que ofrecían los Lineamientos curriculares (donde la evaluación dependía en buena parte del criterio del maestro), a los “indicadores de logro” del Decreto 1860 de 1994, a la evaluación por “competencias” y a los “estándares”.

El Decreto 230/02 adoptó las categorías de Excelente, Sobresaliente, Aceptable, Deficiente, e Insuficiente, como valoraciones. Los lineamientos sobre evaluación y promoción normados en el Decreto 230/02, apoyan el desarrollo de la autonomía en las niñas y los niños y las y los jóvenes, al exigir el respeto por la individualidad en los ritmos de aprendizaje y al exigir que se le brinde a cada persona por lo menos 7 posibilidades para superar sus dificultades. El apoyo al crecimiento autónomo de los estudiantes es un apoyo al desarrollo de la autonomía institucional. “Al evaluar a los estudiantes mediante una escala cualitativa y buscar su promoción permanente se le da el valor a la educación en sí misma y no a la nota. Se lleva al estudiante mediante el conocimiento claro de sus dificultades y capacidades a esforzarse para avanzar y seguir adelante. La calidad pierde valor cuando esta se centra en una nota o calificación, ya que el estudiante no se preocupa por aprender, sino por sacar la nota que se requiera para pasar” (*Finalidades y alcances del Decreto 230/02*, p. 59).

Los permanentes cambios en los criterios de evaluación han generado un galimatías y confusión en los docentes. Veamos, por ejemplo, las definiciones que recoge la SED en su página WEB oficial actualmente:

“Indicador de Logro: "Son indicios, señales, rasgos o conjuntos de rasgos, datos e informaciones perceptibles que al ser confrontados con lo esperado, Pueden considerarse como evidencias significativas de la evolución del desarrollo humano." Resolución 2343 Art. 8º (Derogación Implícita por la Ley 715, del art. 148 literal d) numeral 1).

Estándar de Contenido: "Lo que los profesores debieran enseñar y lo que se espera que los estudiantes aprendan, en descripciones claras y específicas sobre habilidades y conocimientos." DIANE RAVITCH. Documento sobre Estándares Curriculares.

Estándar Básico de Competencias: "Son niveles básicos de competencia (saber y saber hacer) que los estudiantes deben alcanzar en determinada área y en determinado conjunto de grado." MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Nuevo documento de estándares, 2003

Estándar Curricular: "Son criterios que especifican lo que los estudiantes deben saber y ser capaces de hacer." MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Documento inicial sobre estándares, 2002.

Estándar de Desempeño: "Definen grados de dominio o niveles de logro. Ellos responden a la pregunta ¿Cuán bueno es lo suficientemente bueno? Describen qué clase de desempeño representa un logro inadecuado, aceptable, o sobresaliente."

Estándar de Oportunidad: "Definen la disponibilidad de los recursos que las escuelas, distritos y el estado proporcionan. Para que los estudiantes puedan alcanzar los estándares de contenido y de desempeño." DIANE RAVITCH. Documento sobre Estándares Curriculares."

A pesar de que la nueva normativa habla de estándares, los docentes y estudiantes siguen hablando de “logros”, de “recuperar logros”, de “profe, ¿cuántos logros le debo?”...

“Yo veo como mucho corre-corre, porque mientras estamos adaptados a los objetivos, cuando estamos aclimatándonos a eso de los objetivos, nos llegaron indicadores de logros, luego la evaluación por competencias y ahora nos llegan estándares y lineamientos curriculares. O sea, el proceso de adaptación es como muy rápido y no se alcanza a asimilar cuando ya nos han cambiado las reglas de juego” (Profesor, taller área de ciencias 3/09/04).

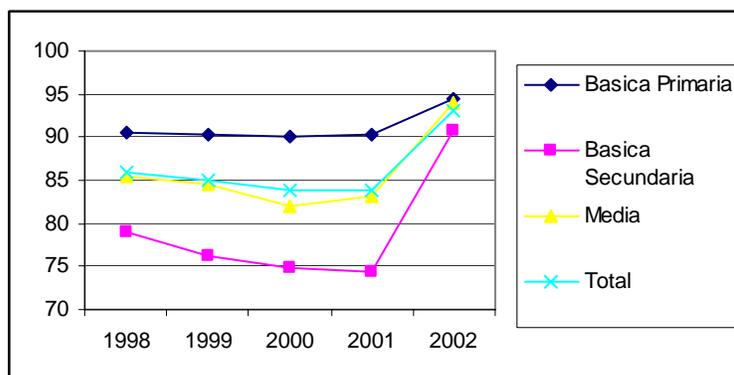
Otros docentes ven los cambios en forma positiva ya que antes “La evaluación era más de orden sumativo y terminal, ahora es de orden formativo y procesual, [sirve para] ver avances y destrezas al igual que las limitaciones” (Entrevista docente JT 15/09/04).

El sistema de calificación sigue cambiando, y en una de las instituciones visitadas, actualmente se lleva a cabo con logros, letras (nuevamente Excelente, Sobresaliente, Aceptable, Insuficiente y Deficiente) y números (se usan escalas y porcentajes) y es por áreas, es decir, ya no se pierde o se pasa una materia sino el área completa. Según los estudiantes “el sistema de evaluaciones ha empeorado porque, por ejemplo, cuando sacamos un A uno no sabe si perdió o aprobó, queda uno como en la nada, era mejor cuando se decía sí o no se pasó” (Taller con estudiantes de 11°. JM.), sin embargo, evidencian como favorable que los boletines ya no sean tan largos, porque cuando se habla de logros perdidos o no, por materia, se podían tener boletines hasta de 5 hojas. Para algunos docentes los cambios en el sistema responden a una política de modas y decisiones ajenas al ámbito pedagógico, ya que se cambian vertiginosamente y no se vislumbra un proceso o un objetivo común de los cambios.

Casi el 60% de los docentes encuestados considera que las reformas en cuanto a la forma de evaluación de los estudiantes (logros, competencias, estándares) han sido muy negativas o negativas. Lo contrario piensan el 60% de los estudiantes, que las ven como positivas o muy positivas.

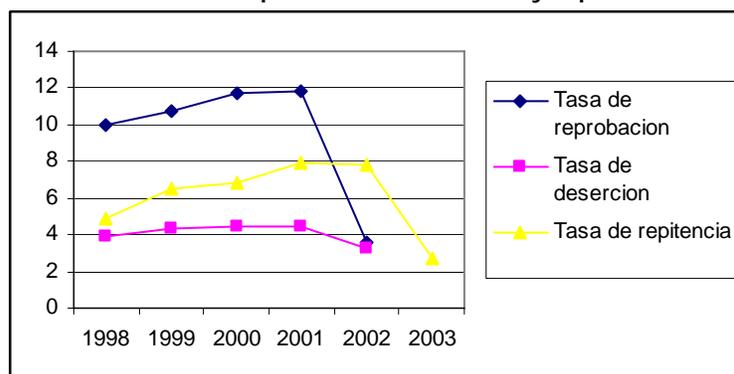
En cuanto a la promoción de los estudiantes de un grado a otro, la tendencia de estos últimos años desde la administración ha sido a facilitarla con el fin de aumentar los niveles de retención, disminuir la repitencia y –por lo tanto- el número de años de escolaridad y la tasa de graduados por año (indicadores cuantitativos de “calidad” y de “eficiencia”). Fue primero la promoción automática en primaria con el Decreto-Ley 088 de 1976 en su artículo 8°, luego la flexibilidad en la evaluación de Decreto 1860 de 1994 y finalmente el Decreto 230 de 2002 que obliga a las instituciones a una tasa de repitencia inferior al 5% por curso. Esto quiere decir que el 95% de los estudiantes “pasan” el año independientemente de sus avances académicos. El impacto en las cifras es notorio. El gráfico siguiente muestra cómo las tasas de aprobación venían descendiendo hasta el año de 2001, en el que se presenta una abrupta ruptura de la tendencia y un aumento de las tasas de aprobación para los distintos niveles escolares.

Tasas de aprobación por niveles. 1998 - 2002



De manera inversa, dicha tendencia también se observa con las tasas de repitencia y reprobación, las cuales venían aumentando hasta el 2001 y se redujeron sustancialmente en los últimos 2 años. En la educación oficial, las mayores tasas de reprobación se encuentran en la educación secundaria y media; para el nivel secundario, las tasas de reprobación para los años anteriores al 2002 eran cercanas al 19%, mientras que para la educación media, se acercaban al 13%. De igual forma, las mayores tasas de repitencia las tiene el nivel secundario, con porcentajes que fluctúan cerca del 10% entre el 2000 y el 2002.

Tasas de reprobación, deserción y repitencia. 1998 - 2002



Con esta misma tendencia, aunque con una menor fluctuación, las tasas de deserción aumentaron desde 1998 hasta el 2001, descendiendo abruptamente en el 2002 a niveles del 3.3%. En general, las tasas de deserción se han mantenido a niveles que fluctúan alrededor del 4%, es decir, en las IED unas 30.000 personas se retiran de los planteles educativos sin culminar el período escolar.

Se podría afirmar que la deserción es causada principalmente por condiciones socioeconómicas que afectan de manera sustancial a la población con mayores necesidades. Evidentemente, como lo veíamos en las causas de inasistencia escolar, la deserción es prioritariamente causada por problemas socioeconómicos de las familias que inciden en las condiciones de permanencia en los colegios oficiales. De igual forma, localidades que presentan mayor tasa de deserción (La Candelaria 7.7%, Santa Fe 7.6%, Rafael Uribe 5.7% y Usme 5.6%), tienen a su vez – de acuerdo a los resultados de la Encuesta de Calidad de vida del 2003– las mayores proporciones de personas

que no continuaron estudiando porque consideran los costos educativos elevados o por falta de dinero.

De otro lado, en el Sistema Distrital hay aproximadamente 57.000 estudiantes en extra-edad que repercute en las condiciones de permanencia y logro en la trayectoria educativa: “Los resultados revelan cómo de cada 100 estudiantes matriculados en primer grado, sólo 58 culminan el ciclo educativo así: 27 lo hacen en el tiempo previsto de 11 años, 20 en 13 años y los restantes 11 en 16 años” (CD:2003).

La permanencia de los estudiantes de peores condiciones socioeconómicas se ha fortalecido en los últimos años con la disposición por la SED de servicios como el transporte escolar y refrigerios; la SED suministra un complemento nutricional a niños de estratos 1 y 2 matriculados en instituciones educativas oficiales. Dicho complemento pasó de 10.360 refrigerios en 1997 a cerca de 180.000 para el 2003, lo que significó una inversión cercana a los 25.000 millones de pesos.

Las medidas que se han venido tomando tienen implicaciones muy complejas: por un lado se logra garantizar el que los niños y jóvenes se mantengan dentro del “sistema” y no salgan expulsados por bajas calificaciones o por desmotivación al no avanzar en su promoción, lo cual es deseable desde cierto punto de vista. Pero también desestimula el estudio pues pasan los que estudian y los que no. Además elimina el arma fundamental de control del docente sobre sus estudiantes: la calificación que tiene consecuencias en la promoción. Por otro lado, el otro mecanismo que posibilitaba mantener la disciplina y el ritmo de trabajo era la expulsión, mecanismo que perdió su contundencia por las numerosas tutelas que se interpusieron por estudiantes y padres de familia con fundamento el derecho universal a la educación. Obviamente estas medidas tienen un gran impacto en el control disciplinario, en la exigencia académica y en la calidad en términos de “aprendizaje”. Igualmente se ve afectada la autonomía del maestro y de la institución para evaluar, sancionar, promocionar y graduar a los estudiantes. La medida, en teoría, podría producir una “liberación” del docente de aplicación de la evaluación-sanción y orientarlo hacia una docencia más centrada en el placer del aprender y pensar por sí mismos, pero esto no es fácil y no a todos los estudiantes les interesa pasar varias horas de su día encerrados y hacinados en un salón con unos 50 compañeros y con pocos recursos “disfrutando el aprender”. El hacinamiento en las aulas con el incremento en la agresividad a él asociado, la pérdida de los mecanismos de estímulo y control tradicionales, el desestímulo laboral de los docentes, la caída del mito del progreso social individual y el ascenso social a través del estudio por la profundización del desempleo, han producido en realidad un desencanto y desinterés mutuo entre maestros y estudiantes, en especial desde el grado 5° en adelante.

“Yo he visto mucho cambio en la forma en que [los estudiantes] reciben el conocimiento; metodologías que antes funcionaban en forma excelente, ahora para nada (...) uno se actualiza ahorita más que unos años interiores, pero el impacto en los estudiantes como que no [se ve] y es básicamente porque el estudiante está pensando en que todos pasamos, entonces como que no hay esa preocupación [...] Bajó la motivación del estudiante por sacar excelentes evaluaciones y ya no interesa porque con un trabajo mínimo él puede pasar, así se le hayan detectado fallas” (Profesora, taller área de ciencias 3/09/04).

“Ese 5% es como una promoción automática camuflada, donde de pronto el interés del gobierno es aumentar la cobertura y de hecho ha habido mayor retención escolar durante

este intervalo de tiempo, en estos últimos 10 años, pero en detrimento de una buena calidad”. (Profesor, taller área de ciencias 3/09/04).

Incluso se dice que “ese 5% también ha generado irresponsabilidad por parte de los padres, porque el padre de familia ha dejado solo a su chico, ya no se interesa de caminar al lado de él, en el aprendizaje, en la formación, sino lo ha dejado solo, a responsabilidad del docente porque sabe que su niño con ese 5% no va a perder el año”. (Profesora, taller área de ciencias 3/09/04).

En uno de los colegios visitados actualmente se presenta el caso de cursos en los que el 50% de los estudiantes o más, pierden más de cuatro materias, situación que ha influido más en algunos docentes para que disminuyan la exigencia en las clases, que en los estudiantes por mejorar sus resultados académicos. Incluso existen casos de padres de familia que solicitan expresamente a la institución que no promuevan a su hijo o hija porque no consideran que cuente con las capacidades, los conocimientos o que no ha realizado el esfuerzo suficiente para continuar con su ciclo educativo (conversación informal con Orientador. JT). Esta nueva situación influye en la política de la recuperación, ya que cada vez menos estudiantes se presentan a recuperar sus materias perdidas. La decisión que se ha tomado como institución es promoverlo pero aclarando que se hace por ley y no por política institucional, pero se considera que en este sentido se perdió total autonomía y poder de decisión.

Para la mayoría de los docentes la reforma que consideran más negativa en los últimos años –más incluso que la reforma del Estatuto Docente o su desmejoramiento laboral- ha sido precisamente la del cambio de criterios en la promoción de los estudiantes. Más del 80% de los encuestados concuerdan en que ha sido una reforma muy negativa o negativa. Los estudiantes, aunque aparente podrían ser beneficiados por esta estrategia, tienen una posición dividida en tres partes casi iguales: los que están a favor, los que consideran que no les afecta la medida, y los que la consideran negativa (Ver Tomo III con las cifras en detalle).

Para una minoría de los docentes, el Decreto 230 era una necesidad y “no es más que una respuesta a la problemática social de la reprobación” (Entrevista a docente, 15/09/04) a la que la Institución tiene que dar una respuesta. No obstante, al promulgar el decreto, se desconocieron otros factores que para los docentes tienen mucho peso en los problemas de aprendizaje de los estudiantes, como el contexto social que es realmente diferente al que se vivía años atrás. La generación de jóvenes actual, se caracteriza para los docentes, por ser una generación tecnológica, cuyas vidas familiares son complejas, lo cual no contribuye al éxito de los procesos. “El problema de las competencias y saberes básicos, ha sido un problema de descontextualización del maestro, el maestro no puede tratar de enseñar a estudiantes de hoy como a los de hace 20 años, porque manejan unas destrezas muy propias de estos tiempos, lo comunicativo, tecnológico” (Entrevista docente 15/09/04).

LAS PRUEBAS ESTANDARIZADAS

Paralelamente a estos procesos de flexibilización de la promoción, de promoción automática y estandarización de la evaluación de los estudiantes, se ha venido dando un incremento las pruebas estandarizadas externas, que han pasado de pruebas muestrales a censales.

El Plan de educación nacional del gobierno de Gaviria (1990) consideró -entre otros- la evaluación como factor para mejorar la calidad:

“El MEN establecerá un sistema de pruebas para la evaluación de los logros educativos de los niños y jóvenes de la primaria y la secundaria y de la calidad de los colegios y escuelas oficiales. En la primera etapa se concentrará en desarrollar pruebas que evalúen los logros cognitivos de los estudiantes de primaria en las áreas de Matemática y Lenguaje. Luego evaluará a los estudiantes de la secundaria en las mismas áreas. Posteriormente abarcará todas las áreas académicas en ambos niveles. El costo de estas acciones se financiará con recursos de crédito del Banco Mundial para primaria y con Fondos de la Corporación Técnica Internacional”.

El MEN ha venido aplicando desde 1991 pruebas de logro a muestras representativas de estudiantes de los grados 3°, 5°, 7° y 9° en Lengua Castellana, Matemática, Ciencias y en Competencias Ciudadanas.

A nivel mundial se cuenta con el estudio internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS). En Latinoamérica se cuenta con las pruebas realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación que permite la comparación entre países de la región. En Colombia se han aplicado por parte del MEN las pruebas SABER, pruebas muestrales que permiten la comparación entre diversas regiones del país.

El artículo 80° de la Ley 115 creó el Sistema Nacional de Evaluación, para que funcionara en concordancia con el Servicio Nacional de Pruebas del ICFES y fuera la base para el establecimiento de programas de mejoramiento del servicio público educativo. Según el contenido del artículo el sistema debe evaluar la calidad de la enseñanza a la cual acabamos de referirnos, el desempeño profesional de los docentes y de los docentes directivos, los logros de los educandos, la eficacia de los métodos pedagógicos, los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las Instituciones Educativas y la eficiencia de la prestación del servicio. Es decir la ley hace referencia a la evaluación del desempeño, a la evaluación de los aprendizajes, a la evaluación institucional y a la evaluación de la calidad en general.

La SED adelanta desde 1998 la evaluación de competencias básicas, y competencias ciudadanas, situación que se ha manejado como estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación. Las pruebas de competencias han sido manejadas como evaluaciones censales, cuyos resultados se han entregado a las instituciones, como punto de partida para el diseño e implementación de los planes de mejoramiento. En general estas pruebas buscan comprobar si la escuela está proporcionando las herramientas pertinentes para la lectura, escritura, la expresión oral y escrita, el cálculo y la resolución de problemas y la aplicación del conocimiento a situaciones de la vida real según lineamientos teóricos del programa.

El diseño e implementación de dicho sistema de evaluación censal orientado al mejoramiento de la calidad implicaron a 2002 desembolsos del orden de un poco más de 200 mil millones (pesos de 2001) según cifras de la propia Alcaldía Mayor (SED-SHD:2003). En los años posteriores esta tendencia de gasto se mantuvo a un promedio de 2.500 millones anuales. En el 2002 esta cifra bajó, con una disponibilidad de 1.300 millones, por los problemas señalados anteriormente en la financiación en esa época. Pero si la reducción en pruebas de competencias fue casi del 50%, el

recorte en rubros como la formación de docentes –es decir, en el “remedio” para los colegios con más bajos resultados- fue incomparable (la disponibilidad ese año fue de 90 millones). Es decir, que la política de la administración Vélez White – Peña Borrero ha gastado sistemáticamente cifras inmensamente superiores en “diagnosticar” que en “curar”. Lo cual, evidentemente, muestra que hay otras intenciones en la aplicación de las pruebas más allá de lo diagnóstico, como veremos más adelante.

Los resultados de la séptima aplicación de la Evaluación de Competencias Básicas realizada el mes de octubre de 2003 y que respondieron un total de 195.849 estudiantes de los grados tercero y quinto de calendario A, tanto de colegios oficiales como privados, confirmaron un incremento en las diversas áreas. No obstante, los resultados de los estudiantes del sector oficial resultaron mucho más satisfactorios, al pasar de 193 a 226,3 puntos en el año 2002; mientras que el sector privado tuvo un incremento general de 24 puntos, al pasar de 195 puntos a 219. No obstante, a pesar de la mejora en los resultados, los logros no son suficientes, ya que la escala va de 1 a 306.

Cabe anotar, como señalábamos anteriormente, que los resultados de las pruebas no dependen enteramente del colegio sino también de las condiciones socioeconómicas del estudiante²; incluso según el resultado de la mayoría de estudios, en el país el “efecto plantel” no supera el 30% de la incidencia en el resultado.

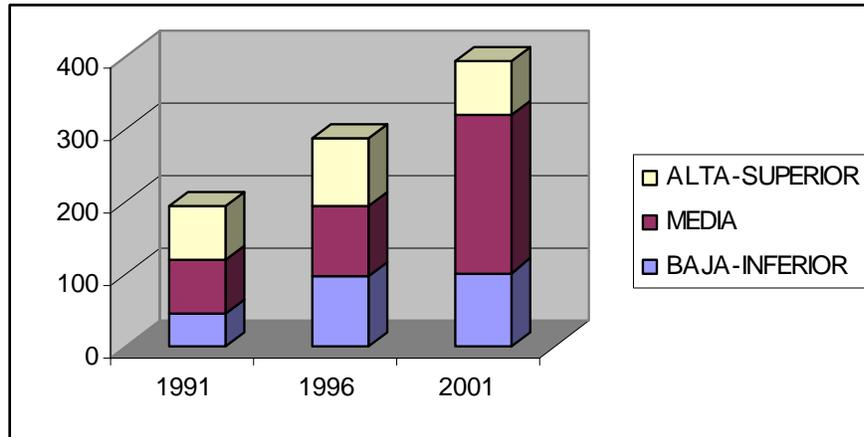
En este marco, se observa una relación inversa entre el porcentaje de población en pobreza y los resultados agregados de la prueba de competencias básicas en primaria: “Para el año 2000 el promedio de las pruebas en el Distrito es de 193.3. Las cinco localidades más pobres (Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Bosa y Santa Fe) están por debajo de este promedio, siendo Usme la localidad con el peor resultado, 185.2.” (SHD-SED, 2003:9)

En secundaria, aunque a 2001, los colegios oficiales presentaron puntajes cerca de 10 puntos más bajos que los colegios privados, con respectivamente 156 puntos frente a 169 en lenguaje, 98 puntos de los puntajes entre la prueba de 1999 y la de 2001 promediado en el 13% para el total general.

De otro lado, a partir de la consolidación de los resultados del Examen de Estado ICFES, para los años 1991, 1996 y 2001, para las instituciones oficiales en Bogotá y sus diversas jornadas de estudiantes que lo presentan observamos que ha aumentado el número de instituciones-jornada involucradas en el examen y a su vez tiene una mayor presencia la pertenencia a la categoría media. El número de instituciones en la categoría superior aumento de 1991 a 1996 pero volvió a disminuir en el año de 2001.

² Al respecto sobresalen distintos estudios sobre los factores determinantes de los logros académicos entre los que cabe señalar a Aldana, Rodríguez y Hederich (1992); Loera y McGuinn (1995); Cano (1997); SINEC (1997); Misión Social-DNP (1997); Castaño(1998); Díaz (1998); Moreno y Piñeros (1998); Sarmiento, Becerra y Gonzalez (2000); Caro (2000); Gaviria (2001); etc. Dichos estudios desde diversas técnicas estadísticas buscan determinar los determinantes de la calidad de la educación básica o secundaria en Colombia con base en pruebas como las SABER, ICFES o pruebas de competencias básicas, estudiando los efectos de las características familiares, del plantel educativo y del gasto público sobre el rendimiento académico.

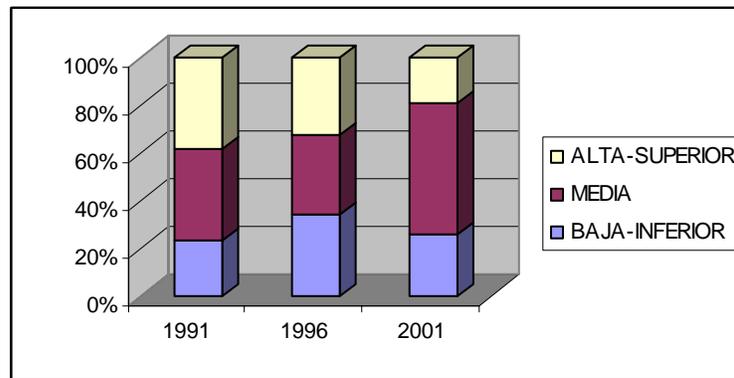
Cantidad de planteles-jornada según categoría de rendimiento en el Examen de Estado (ICFES) 1998 - 2002



Fuente: Cálculos propios a partir de resultados del ICFES.

Al analizar dicho comportamiento en términos relativos, podemos afirmar que la mayor proporción de jornadas-instituciones que presentan el examen se ubican en la categoría media y que la ubicación en dicha categoría ha aumentado en el último periodo, a expensas de la categoría alta o superior y de la categoría baja-inferior. En conclusión, menos del 20% de los planteles-jornadas oficiales alcanzan una categoría alta o superior y, si bien la cantidad de colegios-jornada es la misma entre 1991 y 2001, su participación en el total de planteles ha disminuido.

Proporción de planteles-jornada según categoría de rendimiento en el Examen de Estado (ICFES) 1998 - 2002



Fuente: Cálculos propios a partir de resultados del ICFES.

En Bogotá a partir de los resultados de las pruebas de competencias, la SED contrató diferentes entidades dentro del programa denominado “Acciones Focalizadas”, para que ayudaran al mejoramiento de las instituciones que no habían obtenido los puntajes mínimos deseados; contratos que se financiaron con los dineros correspondientes para la formación de docentes del sector oficial. Estos programas favorecieron a los colegios de puntajes más bajos del sector oficial y del sector privado, entre estos últimos la mayoría de ellos en convenio con la SED. Posteriormente el programa se denominó “Nivelación para la Excelencia”.

“En el año 2001 se culminó el proceso de acompañamiento de 90 instituciones de básica primaria que en la evaluación de competencias de los años anteriores obtuvieron resultados inferiores a 100 puntos (de 306 posibles). El porcentaje de Instituciones

educativas que está por debajo de ese margen ha pasado del 13% al 1% en la actualidad, lo cual demuestra la incidencia significativa del proceso de acompañamiento en el mejoramiento de la calidad educativa de las instituciones del Distrito. Hoy en día, con el apoyo del sector productivo y empresarial, se desarrollan planes de mejoramiento con 71 instituciones educativas oficiales que han mostrado resultados bajos en las pruebas de competencias básicas (por debajo de 180 puntos). Así mismo se están acompañando 48 instituciones privadas que también obtuvieron resultados poco favorables.

La asesoría que se le brinda a estas instituciones consiste en un proceso de acompañamiento *in situ*, durante el cual se analiza en cada institución los procesos pedagógicos implementados (enfoques y metodologías), el desarrollo curricular, el sistema de evaluación del proceso de aprendizaje y los indicadores de resultado. Luego se evalúa el impacto de estos aspectos en los resultados de las pruebas de competencias básicas y se elabora un Plan de Mejoramiento, cuyo objetivo fundamental es lograr que la Institución optimice sus procesos académicos de tal forma que los estudiantes obtengan mejores resultados futuros”

Este programa de “Acciones focalizadas” es un programa iniciado en Chile y que, en el caso bogotano, generó cierto rechazo en muchas instituciones al ser estigmatizadas como “las malas” y en otras desconcierto pues estaban convencidas de que su calidad desde un punto de vista integral era superior a la de otras instituciones que quedaron con altos puntajes en las pruebas.

Para las administraciones de Cecilia María Vélez la evaluación censal por competencias era el instrumento de control de la “calidad”, tanto que en los planes de gobierno llega a identificarse calidad con evaluación censal de competencias.

“Evaluación de Competencias Básicas: Eje de la estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación en Bogotá. Está dirigida a establecer estándares de competencias que deben ser alcanzados por los estudiantes en las áreas de lenguaje, matemática y ciencias naturales, permitiendo conocer qué tan lejos están los niños y jóvenes de que aprendan lo que deben aprender” (www.sedbogota.edu.co).

Los asesores, así lo reconocen:

“El gran avance de Bogotá en la búsqueda de mayor calidad educativa es haber adoptado la evaluación censal de resultados (...) modelo para todo el país (...). Para avanzar en materia de calidad educativa en el corto y mediano plazos es indispensable continuar y fortalecer las pruebas de logro, y asumir tres retos de primer orden: 1) realizar una reingeniería de los programas a partir de las evaluaciones de competencias, con especial énfasis en el área de matemáticas, la que menos avances muestra y es muy débil frente a los estándares internacionales. De este modo será posible alcanzar la meta de 180 puntos comprometida en el Plan de Desarrollo del Distrito. Reforzar paralelamente los programas de Nivelación para la excelencia e Informática educativa” (Jorge Enrique Vargas, en el informe *Bogotá cómo vamos*, 2003).

Es decir, la calidad se desplaza de la pertinencia, a los resultados en pruebas estandarizadas comparables internacionalmente.

El paso de una evaluación muestral a una censal es también significativo. Las evaluaciones muestrales, tipo SABER o TIMSS, son mucho más baratas y son capaces de mostrar los avances en los estándares internacionales y producir información sobre el sistema educativo. ¿Por qué gastar cientos de miles de millones de pesos en aplicar las pruebas a todos y cada uno de los niños de Bogotá? Desde el punto de vista de la administración se trata de que cada niño, cada docente, cada institución educativa, cada localidad, cada municipio puedan evaluarse y compararse con otros niños, docentes e instituciones de Bogotá, del país e internacionalmente. Es un mecanismo de emulación, de superación.

Con frecuencia los resultados en estas pruebas han sido utilizados por la prensa y los medios (El tiempo, Dinero, noticias de radio y TV) para argumentar que la educación privada produce mejores resultados académicos que la “pública”, legitimando las medidas de apoyo al sector privado y de privatización. Dichas comparaciones se basan en comparar colegios de clase media y clase media alta con colegios públicos que atienden niños de los estratos más bajos. Si hacemos un sencillo ejercicio con los datos de una localidad como Ciudad Bolívar, donde casi no existe población en estratos altos, las cifras de la SED indican lo siguiente:

“En primaria los logros del 2002 en el sector oficial fueron superiores a los registrados en el distrito en su conjunto y en el sector no oficial. Los resultados de las instituciones oficiales presentaron una dinámica mayor, especialmente en el área de matemáticas.

<i>Cuadro 7. Evaluación de Competencias Básicas Resultados Localidad de Ciudad Bolívar Incremento en Primaria - Calendario A</i>					
AÑO	SECTOR	LENGUAJE	MATEMÁTICA	GENERAL CIUDAD BOLIVAR	GENERAL DISTRITO
	Oficial	176,5	152,9	164,7	165,8
1998	Privado	181,0	156,7	168,8	179,8
	Total	178,6	154,7	166,6	174,2
	Oficial	206,9	180,2	193,6	192,0
2000	Privado	202,3	174,0	188,2	195,0
	Total	205,7	178,5	192,1	193,3
	Oficial	233,5	225,8	229,6	226,3
2002	Privado	226,8	214,9	220,9	219,0
	Total	231,6	222,7	227,2	223,2
	Oficial	13%	25%	19%	18%
Incremento*	Privado	12%	24%	17%	12%
	Total	13%	25%	18%	15%
Escala de 0 a 306 puntos					
* (año 2002 - año 2000) / año 2000					

En secundaria los logros generales registrados en las instituciones de la localidad en el 2001 fueron inferiores a los registrados en el ámbito distrital. No obstante, se presentó un

incremento importante en los logros de las áreas de lenguaje y ciencias en los dos sectores.”

Cuadro 8. Evaluación de Competencias Básicas Resultados Localidad de Ciudad Bolívar Incremento en Secundaria - Calendario A						
AÑO	SECTOR	LENGUAJE	MATEMÁTICA	CIENCIAS	GENERAL CIUDAD BOLIVAR	GENERAL DISTRITO
	Oficial	116,2	88,1	88,5	97,6	105,2
1999	Privado	117,9	90,8	93,8	100,8	116,0
	Total	116,9	89,2	90,6	98,9	110,4
	Oficial	151,8	99,1	103,4	118,1	119,8
2001	Privado	164,1	104,9	112,3	127,1	131,1
	Total	155,2	100,7	105,9	120,6	124,6
	Oficial	31%	12%	17%	21%	14%
Incremento*	Privado	39%	16%	20%	26%	13%
	Total	33%	13%	17%	22%	13%
Escala de 0 a 306 puntos						
* (año 2001 - año 1999) / año 1999						

Página oficial de la SED www.sedbogota.edu.co, 2004.

Estas cifras muestran que en una localidad donde no hay grandes diferencias cuanto a estrato, y por lo tanto de capital cultural de los estudiantes y las familias, las diferencias entre el sector privado y público son insignificantes. Igualmente evidencian un excelente dinamismo del sector público para competir y superar al sector privado.

Sin embargo, el problema es más complejo, pues lo que realmente sucede es que los docentes e instituciones con bajos puntajes reorientan su trabajo hacia el éxito en el diligenciamiento de pruebas estandarizadas, perdiendo autonomía curricular, integralidad o comprensividad, como han mostrado los estudios de Martín Carnoy en Chile o de Geoff Whitty en Gran Bretaña en los últimos veinte años (Miñana 2003).

Por ejemplo, en una de las instituciones visitadas, desde el año 2002 se implementaron pruebas internas estandarizadas desde el grado 3° hasta 11. Esta idea surgió al ver los resultados de las pruebas competencias. Estas pruebas se realizan en dos períodos: la primera incluye las áreas de matemáticas y lenguaje, y la segunda, ciencias y sociales. Han sido construidas por los mismos docentes con base en el estilo de preguntas propuestas en las pruebas ya existentes, como el ICFES, y textos que incluyen preguntas de opción múltiple. La prueba ha venido piloteándose, y se ha planteado en las reuniones del Consejo Académico la posibilidad de crear un banco de preguntas o de recurrir a pruebas prediseñadas, puesto que en las pruebas se mide tanto el rendimiento de estudiantes, como la validez de las preguntas formuladas por los docentes. Esta evaluación es procesada a partir de instrumentos diligenciados por los docentes, en los que se informa mediante un cálculo estadístico el número de aciertos presentados. Posteriormente, una

de las coordinadoras procesa la información para mirar el nivel y comparar con pruebas anteriores. Por ejemplo, para el 2002, la comparación de las pruebas mostró que las insuficiencias se habían reducido de un 97% a un 88% (Acta Consejo Académico, IED-B, 2002). Igualmente hemos conocido que en algunas instituciones hay profesores que han pedido cambiar los libros de texto por libros para el entrenamiento en el diligenciamiento de las pruebas.

En otra de las instituciones visitadas un elemento fundamental, sobretodo en la vida institucional de la sede A, tiene que ver con la preparación a las pruebas externas como el ICFES, las pruebas de competencias ciudadanas y las pruebas SABER. Constantemente se llevan a cabo pruebas con la metodología de opción múltiple, analogías y demás, para evaluar el desempeño de los estudiantes en las diferentes áreas y prepararlos a la metodología de las pruebas externas.

Las evaluaciones censales en general se han instituido como un mecanismo de control, situación que estaría atentando contra la autonomía institucional y del maestro, al desconocer los contextos reales de cada institución educativa.

“Se considera el estado evaluador como una alternativa a la regulación mediante el mandato burocrático (Neave 1988:11). Aunque Neave analiza la política de la educación superior utilizando el concepto de Estado evaluador, este puede aplicarse de modo más general. Podemos tipificarlo del siguiente modo: primero, se centra en el producto y no en el proceso; es decir, parece delegar a las instituciones la discreción para decidir sobre cuestiones de proceso e implantación institucionales, pero examina los productos que constituyen el resultado del proceso; más aún, hace que la recompensa –trabajo, certificación, pago por méritos o financiación institucional- sea contingente con respecto a la actuación que se ajusta a los criterios establecidos en los objetivos específicos.

El estado fija los parámetros generales; los individuos y sus instituciones son “dueños” ahora de las decisiones relativas al modo de alcanzar los objetivos.

Cada vez más, la financiación seguirá al cumplimiento de los objetivos, midiéndose ese cumplimiento mediante indicadores de rendimiento presuntamente objetivos (se conoce esto como “financiación de los resultados”, en la que “el proveedor de servicios se hace responsable de los factores de entrada y de proceso y el gobierno distribuye fondos basándose en condiciones relacionadas con el ‘flujo de valor de salida’” -Witzel, 1991, p.44-). Ahora bien, esa “propiedad” y la autonomía no significa el control, sino la apariencia de control. El estado evaluador delega la táctica, pero mantiene la estrategia. En consecuencia, puede exonerarse de responsabilidades cuando sus servicios (de salud y educación, por ejemplo) no se prestan de manera satisfactoria y puede mantenerse por encima de los conflictos que desarrollen en el nivel institucional con respecto a la implantación” (Smyth 2001).

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE DOCENTES

La Ley General de 1994 en el artículo 80° habla de la evaluación del desempeño profesional de los docentes y de los docentes directivos. En el artículo 81° estableció el examen de idoneidad académica en el área de la especialidad del docente y de la actualización pedagógica para realizarla cada 6 años, dando oportunidad de realizar un nuevo examen a quienes no hayan obtenido los puntajes mínimos. El artículo 82° refiere la evaluación de los docentes Directivos

estatales con base en los criterios establecidos en el MEN y estableciendo el retorno al ejercicio de la docencia a los que obtengan resultados negativos y no los superen en un año.

En la década del 90, el MEN hizo varios intentos en el diseño e implementación de pruebas en cumplimiento a lo estipulado en los artículos de la Ley General acabados de citar, intentos que no llegaron a buen término por falta de dinero.

La evaluación de los maestros del sector oficial, en los 4 primeros años del siglo XXI ha sido normada así: Por la Ley 715/01, artículo 5° numeral 58, que establece que corresponde al gobierno nacional fijar las reglas y mecanismos generales para la evaluación del personal docente y directivo docente; el artículo 6° numeral 6.2.6 y el artículo 7° numeral 7.7 que establece que le compete a los Departamentos, Distritos y Municipios certificados evaluar el desempeño de Rectores y Directores de conformidad con las normas vigentes; el artículo 10° numeral 10.10 que le asigna a los Rectores la función de realizar la evaluación anual de desempeño de los docentes y administrativos a su cargo; por el Decreto 1278/02 denominado “Estatuto de Profesionalización”; por el Decreto 1283/02 de Inspección y Vigilancia, cuyo eje central era la evaluación de los Docentes y Docentes Directivos; por el Decreto 2582/03 enmarcado dentro de una visión de control jerárquico, punitivo y excluyente. Este último decreto originó la guía número 3 del MEN, denominada “Manual de Evaluación del Desempeño de Docentes y Directivos Docentes”, que recoge las bases legales, alguna fundamentación conceptual, los principios, orientaciones y criterios de la evaluación, los procedimientos, los responsables, los diferentes formatos de evaluación de maestros, orientadores, coordinadores, directores y rectores, con los indicadores y escalas valorativas y la estructura para el diseño del Plan de Desarrollo Profesional de acuerdo con los resultados de la evaluación.

Si bien en muchos colegios oficiales de Bogotá ya se había iniciado el proceso de evaluación de desempeño a pesar de la oposición del sindicato distrital ADE y del nacional FECODE, y de una buena parte de los docentes, la sentencia de la Corte Constitucional C-357/03 declaró inexecutable el Decreto 1283 argumentando que era tema del poder Legislativo y no del poder Ejecutivo. El fallo de la Corte Constitucional C-723 del 3 de agosto/04 declaró igualmente inexecutable el numeral 5-8 del artículo 5° y parcialmente el parágrafo 1 del artículo 10° de la Ley 715/01, y en consecuencia cayó el Decreto 2582/03, en su artículo 15 que la reglamentaba. Es decir, que la Corte Constitucional dejó sin piso legal la evaluación de desempeño mientras no se reglamentara por el Legislativo.

Ante la idea de la evaluación al desempeño del docente se generó cierto “nerviosismo y estrés” (Taller con docentes) ya que no eran muy claros los criterios que se iban a tener en cuenta y además, porque se vislumbraba como una evaluación – sanción a propósito del clima de transferencias y selección de “sobrantes” en las instituciones. Se consideraba que a partir de los resultados de la evaluación serían seleccionados los docentes que sobrarían para cumplir con el parámetro.

En otra de las instituciones visitadas, aunque inició con gran preocupación por parte de los profesores, la rectora llevó a cabo la evaluación convocando a cada uno de los docentes a una reunión en la que, junto a ella y a la coordinadora de la respectiva sede, el docente realizaba una co-evaluación tomando en cuenta sus propios criterios y los comentarios de las dos directivas presentes. Esto ayudó a calmar los ánimos y a sentir la evaluación de manera más reflexiva que sancionadora. En este año no se ha realizado la evaluación con el formato del año anterior y se

prevé llevarla a cabo como se hace regularmente, a partir de encuestas a estudiantes y como una parte de la evaluación institucional.

Así relata la situación que se presentó en su institución, uno de los pocos directivos que no aplicaron la evaluación de desempeño y que la enfrentaron, Serafín Rodríguez, del CED Jackeline. En su caso algunos docentes querían que se les evaluara, en parte por convencimiento y en parte por temor a incumplir el mandato legal: “El marco de la ley cambió y se unificaron modelos de evaluación de docentes. En otro momento dependía de la parte emocional y en la actualidad es más objetiva, más ubicada en el marco legal” (Entrevista docente JT, 21/09/04). Otros docentes se declararon en desobediencia civil frente a la norma. El rector tenía la posibilidad de realizar la evaluación a los docentes que la habían solicitado y a los otros no, pero según él, el hacerlo así tenía muchas consecuencias para la institución pues generaría división entre los docentes. Repensó el asunto y consideró el carácter de inconstitucionalidad que tenía la norma y “yo me la jugué por ese lado”. El director decidió hacer un acto administrativo porque la norma era inconstitucional y, al ser aplicador de la norma, podía hacer la excepción de inconstitucionalidad y no aplicarla. “Con ese acto evité aplicarla y cobijé a los docentes que estaban en desobediencia civil y a los que querían que se les aplicara y eso causó revuelo porque fue el único acto administrativo de Bogotá de esas características. La norma fue declarada en Agosto de 2004 como inconstitucional por la Corte Constitucional”.

LA INFORMACIÓN

1. El sistema de información de la Educación Formal, No Formal e Informal

La Ley General de Educación, en su artículo 75, crea y define un Sistema Nacional de Información de la Educación Formal, No Formal e Informal y de atención educativa a poblaciones especiales que opere de manera descentralizada, y que tenga como objetivos principales orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones educativas y servir como factor para administración y planeación de la educación y para la definición de políticas. Base fundamental del artículo 75 de la Ley 115 es el artículo 20 de la Constitución Política Nacional que hace referencia al derecho que todas las personas tienen de recibir información objetiva, veraz e imparcial, transparente, confiable, de quienes ejercen funciones públicas o privadas.

El sistema de información de la educación ha sido normado desde el nivel nacional, además de lo indicado en la Ley General de Educación, así: El Decreto 1860 de 1994, en su artículo 62, complementa los objetivos que la Ley 115 dio al Sistema Nacional de Información, al indicar que debe servir de registro público de los documentos académicos relativos a los establecimientos educativos, a los docentes y a los educandos de la educación formal y no formal, tales como el PEI de los colegios, las estadísticas de las asociaciones de padres, los directorios de las instituciones educativas, los registros académicos de los planteles educativos que dejan de prestar el servicio público educativo, el registro único nacional de docentes.

En la Ley 715 (diciembre 21 de 2001) el artículo 5, numeral 5.4 señala la necesidad de definir, diseñar reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo; el artículo 6,

numeral 6,12 se refiere a la responsabilidad de los departamentos de suministrarle al Sistema Nacional información oportuna y de calidad; el artículo 7, numeral 7.10, señala la misma responsabilidad anterior a los municipios certificados y el artículo 8, numeral 8.4, a los municipios no certificados, es decir los numerales de la Ley 715 acabados de citar, le señalan la competencia, en relación con la entrega de información, al Sistema Nacional de información de la Educación, a las entidades territoriales, como condición *sine qua non* para que la nación pueda entregarles los recursos para la educación, provenientes del Sistema General de Participación. El artículo 10 en su numeral 10.3 señala al Rector la responsabilidad de entregar a los municipios y departamentos la información obtenida de la base, desde la realidad, para que éstos a su vez la entreguen a la nación, en cumplimiento del Decreto 1526/02 artículo 3º literal c. El artículo 32 de la Ley 715 dispone que los Departamentos, Distritos y Municipios deberán contar con un sistema de información y señala la responsabilidad de los gobernadores y alcaldes de mantenerlo actualizado y de informar anualmente al MEN la nómina de todo el personal a cargo. Califica como falta grave el incumplimiento de este mandato.

El Decreto 1526 de julio 24 del 2002 reglamenta la administración del sistema de información del sector educativo, señalando su estructura, sus objetivos, los datos básicos que debe contener, la calidad de la información y su uso. La Resolución 166 de febrero 4 de 2003 establece las condiciones del reporte de información para la implementación de la primera etapa del sistema de información del sector educativo. La circular del 06-01-04 emanada de la oficina Asesora de Planeación y Finanzas del MEN, describe ajustes a la Resolución 166.

En el Plan de Desarrollo de la ciudad “Formar ciudad” (1995) el Sistema de Información Educativa Distrital se concibe como parte de la estrategia central de Legitimidad Institucional, junto con los CADEL. La política estratégica de la administración Mockus – Villaveces en este campo se denominó “Comunicaciones” con tres proyectos: REDP (Red Integrada de Participación Ciudadana), Proyecto COME (Promoción, dirección y difusión de educación en medios de comunicación), e INFO (Montaje y actualización del sistema de información educativa).

REDP tenía la intención de “colocar toda la información del mundo a la disposición de los docentes”, revolucionar los procesos pedagógicos, promover redes no sólo al interior de las instituciones educativas sino abiertas a “los ciudadanos desde su domicilio” para promover la democracia participativa, la veeduría, la telebúsqueda de empleo, el trabajo a distancia... El proyecto, además de dotar 1000 salas de informática, conexión en red y capacitar a casi 10000 docentes, pretendía colocar uno o dos computadores en cada plantel de libre acceso al público “colocados hacia la calle”. Se invirtieron unos 9.000 millones de pesos en dos años.

El segundo proyecto de comunicación se orientó a la creación de programas institucionales de TV “Asunto de todos”. Se emitieron 54 programas hasta finales de 1997 en Señal Colombia. Igualmente se publicaron unos 27000 ejemplares de una revista denominada Logos, también de carácter institucional (inversión de poco más de 550 millones en tres años).

Finalmente, el tercer proyecto sobre el Sistema de Información se orientaba a facilitar la información oportuna para la toma de decisiones, control de gestión y evaluación de la educación distrital. Se centró en el seguimiento de proyectos, hojas de vida, outsourcing de nómina, indicadores de gestión y consolidación de los PEI. Es decir, que únicamente este tercer proyecto (de poco más de 500 millones en tres años) tenía como propósito la información para el control.

Sin embargo, como veremos más adelante, REDP se orientó primordialmente al servicio del Sistema de Información en la siguiente administración.

La SED inició la organización del sistema distrital de información en la administración Mockus-Villaveces con la adopción mediante Res. 3560 del 30-10-95 del Sistema de Información Básica Educativa SABE-50, diseñado para el sector educativo. En el Plan de Educación Distrital, una de las áreas estratégicas se denominó “Estadísticas”, aunque el área no se formula en términos de control sino académicos, de investigación para conocer las relaciones entre las variables fundamentales del fenómeno educativo. El mismo Plan aclara que “al igual que otros estudiosos de los fenómenos sociales utilizamos con frecuencia conceptos cuantitativos, lo cual no quiere decir que todas las afirmaciones que se hagan sean cuantitativas, o que pensemos que todos los aspectos del comportamiento humano puedan medirse con números concretos”. Es interesante esta afirmación, pues el Secretario Académico era un matemático de la Universidad Nacional, Jesús Hernando Pérez.

En la administración Peñalosa-Vélez White se planteó en el Plan Sectorial de Educación la reorganización de los procesos de generación, procesamiento y utilización de la información, bajo los criterios de confiabilidad y con el objeto de dar soporte a los procesos de planeación y asignación de recursos y a la toma de decisiones en las distintas áreas de la SED. Se hizo énfasis en la actualización de los Directorios de Instituciones Educativas privadas y oficiales, en el desarrollo del programa informático SABE 50, una base de datos en la que se invirtió gran cantidad de dinero y luego hubo que recoger por la poca funcionalidad, y los formatos para reportes estadísticos C-100 y C-600 del DANE. Se continuó desarrollando el sistema de información geo-referenciado y se inició la base de datos relativa a costos del servicio educativo, con el objeto de llevar un control.

En este periodo se continuó sobre el diseño e implementación de la plataforma tecnológica, el software, para el sistema de información general de la SED, y se inició la automatización de oficinas y archivos físicos a nivel central, local e institucional, tal como se planteó en el Plan Sectorial de Educación.

En el cuatrienio 2001–2004, aunque en el Plan Sectorial no hay mención específica al Sistema de Información, se continuó con la sistematización de la información producida en las diferentes oficinas, siendo de mayor impacto el sistema diseñado y manejado para cobertura y el sistema para calidad, representado en el manejo de análisis y estadísticas bajo el concepto de calidad que la administración definió para tal fin: las evaluaciones censales de competencias.

El sistema utilizado para cobertura, como señalamos anteriormente, ha tenido serios inconvenientes que aún no han logrado ser superados, especialmente su rigidez y su manejo excesivamente centralizado. Ha sido muy difícil por la permanente movilidad de alumnos que se da en los estratos 1 y 2, los lazos de consanguinidad, las distancias entre el hogar y la escuela y otros factores como el no tener en cuenta la nomenclatura compleja de las calles y carreras con sus ampliaciones de a, b, c, etc. La centralización de la toma de decisiones ha dejado muchos niños por fuera del sistema pues, cuando los padres solicitan los ajustes o cambios por traslados de vivienda o por ubicación inapropiada, se recibe la información en las localidades, pero solamente el nivel central es quien finalmente puede tomar la decisión. Para lograr el traslado, es necesario que los padres acudan un sinnúmero de veces al CADEL, y la gran mayoría finalmente desisten por no tener el dinero para el transporte. Por otra parte los funcionarios que están en la

ventanilla de Atención al Ciudadano, se limitaban a dar repuestas lacónicas como “lo sacó el sistema”, “el sistema no lo ha reubicado”, “son las órdenes recibidas del nivel central”. En el 2002, 2003 y comienzos del 2004 fueron múltiples los casos en los que la familia decidió dejar los niños sin estudio, casos que se quedaron sin ningún registro pues la única respuesta que tenía la persona de ventanilla era lo que decía el sistema. Era la orden inapelable del nivel central.

El Directorio de Planteles educativos en cada localidad continúa trabajándose. La mayor dificultad ha sido el manejo inadecuado de los archivos locales. El sistema de carpetas y los procedimientos que se practican para archivo de documentos no permiten la actualización oportuna de los directorios.

A pesar de los ingentes avances en el Sistema de Información, del que Bogotá es modelo para el resto del país, los problemas son todavía graves como pudimos comprobar en el ejercicio de muestreo y realización de encuestas. La información oficial, actualizada a agosto de 2004, proporcionada por la SED y la proveniente de los formatos C-100 y C-600, no siempre corresponde a la realidad: cursos que en las bases de datos aparecen en la jornada de la mañana se imparten en la tarde; sedes con secundaria que se trasladaron a otra sede; problemas en las direcciones y teléfonos...

Dada la asignación de recursos a las instituciones por capitación, es decir, por número de estudiantes matriculados, en los últimos años se han venido extremando las exigencias a los Rectores para que se haga una depuración de la base de datos de estudiantes en relación con la exactitud del NIP, el NIUP y sus nombres y apellidos. Muestra de ello son la Resolución 166 de febrero 04 del 2003 y la Circular del 06-01-04 emanada del MEN. Lo anterior motivó a la actual administración para producir la Resolución 759 del 15-03-04, donde da instrucciones al CADEL y a los Rectores sobre el diligenciamiento de los 6 formatos dados por el MEN y la responsabilidad asumida por los Rectores y Gerentes del CADEL con su firma. Señala también el cronograma atendiendo los plazos establecidos por el MEN cuyo incumplimiento generará el no envío de recursos para los nuevos estudiantes. La escuela recibe un presupuesto cuyo tamaño depende de una forma milimétrica del número de alumnos que tengan (actualmente un poco más de \$ 100.000 en promedio por estudiante)

Para evitar la pérdida de recursos a la institución y a la entidad territorial Distrito Capital, los directivos se esfuerzan en afinar los datos pues, en caso de que haya datos de los estudiantes inconsistentes, cuando se produzca el cruce de información con la Registraduría Nacional, la entidad territorial deja de recibir el dinero correspondiente a los alumnos cuyos datos no son correctos. Como señala la Ley 715, artículo 16, numerales 16.1, 16.1.2: “La población atendida será la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiado con recursos del sistema general de participaciones. Cuando la nación constate que debido a deficiencias de la información, una entidad territorial recibió más recursos que los que le correspondían de conformidad con la fórmula establecida en el presente capítulo su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le correspondió, cuando esta circunstancia se presente los recursos girados en exceso se deducirán de la asignación del año segundo”.

“En el contexto de las versiones de la gestión local propias de la Nueva Derecha, esto se acerca mucho a la aplicación de un sistema de cheques escolares a las escuelas públicas, según el cual y atravesase sus puertas se convierte en un “cheque en marcha”. La escuela ha

de adquirir un carácter empresarial tanto para atraer alumnos como para conseguir fondos adicionales” (Angus 2001:27).

2. Información para el rendimiento de cuentas y para competir en el mercado

La administración de Cecilia María Vélez implementó un sistema de información que fue mucho más allá del tema de la matrícula y la cobertura. Desde la Subsecretaría Académica se diseñaron formas y esquemas de trabajar el Currículo, el Plan de Estudios, el Plan de Mejoramiento, información que era entregada en medio magnético a los Coordinadores, para que estos la asumieran y luego la implementaran en los colegios y posteriormente rindieran informes. Esta situación agobió las reuniones de área sacando a los maestros de su ritmo para encajonarlos en esquemas ajenos. En un buen número de casos se pudo ver que los maestros cumplían con diligenciar esos esquemas, algunas veces sin la suficiente comprensión, pero tal vez su accionar en la escuela, lesionado por esos procedimientos, se alejaba de tales directrices. Es decir, la avalancha diaria de formularios para diligenciar y entregar vía Internet disminuyó el tiempo para la reflexión y adecuación institucional de las demandas provenientes del nivel central. Toda solicitud debía ser prontamente respondida pues se diseñó un software llamado el “semáforo” que controlaba la fidelidad de los funcionarios a los flujogramas de información y la fecha de entrega de los informes de las ejecutorias al nivel central.

El montaje de la REDP, un portal WEB con numerosas bases de datos e información en línea, casi en tiempo real, actualizada, inicialmente pensada para un uso formativo y democrático se convirtió en una poderosa herramienta de gestión y de control fundamentalmente al servicio del nivel central. A través de REDP y el correo electrónico hay una permanente comunicación de noticias, decretos, órdenes.

Como señala el asesor Jorge Enrique Vargas en el informe *Bogotá cómo vamos (2003)*:

“La Secretaría de Educación Distrital ha podido en muy pocos años establecer un sistema de gestión por resultados basado en información. La administración se fundamenta en metas públicamente comprometidas y las decisiones se toman en función del logro de esos propósitos bajo condiciones de eficiencia en el uso de recursos (...) Creo que el principal reto en materia de gestión a corto plazo es lograr que la información sobre la situación educativa distrital sea un hecho político, es decir, que todos los habitantes de la ciudad incorporem en el imaginario colectivo e individual las metas de cobertura y calidad, de tal modo que su avance sea parte de nuestra preocupación cotidiana. De ese modo la buena gestión educativa se convertirá en una demanda colectiva y quedará definitivamente blindada frente a eventuales amenazas de retorno ante la ineficiencia o la politiquería. El compromiso de la actual administración distrital en materia de rendición de cuentas y el esfuerzo sostenido del proyecto *Bogotá cómo vamos*, que hoy nos convoca de nuevo son avances significativos en esa dirección.”

Desde esta perspectiva las metas se establecen en el nivel central y se exigen a nivel local e institucional, se publican los resultados en tiempo real con una pretendida transparencia que oculta las decisiones de fondo y los procedimientos y procesos para llegar a los resultados.

Hoy el medio de comunicación privilegiado de la SED con las instituciones es el correo electrónico. La mayoría de los rectores atienden todos los requerimientos solicitados por la SED a través del CADEL e intenta hacerlo en el menor tiempo posible (aunque sacrificando, en ocasiones, la calidad de los informes por la velocidad de tenerlos), como manifiestan los docentes de una institución en el contexto de un taller (IED-A). Una rectora cuenta con entusiasmo su inicio con REDP: “La SED nos capacitó, nos mandó en unas vacaciones hacer un curso de Red-P para meternos en el cuento del computador, nos dio los recursos, nos regaló los computadores, nos regaló mobiliario, nos regaló el curso y nos fue metiendo progresivamente”. Según lo observado, muchos de los correos recibidos en los colegios corresponden a requerimientos de informes como formatos, reportes, mientras que otros suministran información sobre capacitaciones y eventos. Se observó que muchos de estos correos se repiten, pues la Secretaría los envía al CADEL y estos a los colegios, de nuevo. De otro lado, llega una cantidad de información propagandística proveniente de universidades, o los llamados “forwards” de remitentes desconocidos. Esta información es recibida por las secretarías, quienes en algún momento de la mañana o/y de la tarde revisan el correo. Esta información es clasificada y la que es pertinente es revisada por el o la rectora. La información que interesa a los docentes es impresa y publicada en la cartelera de docentes, quienes deben comunicar a su vez a los coordinadores si están interesados en los cursos o capacitaciones. Los informes que deben realizar los docentes tienen que ver, en la mayoría de las ocasiones con dar cuenta sobre el plan de estudios, la actualización de sus hojas de vida, el número de alumnos que tiene en su salón y el lugar de residencia de los estudiantes. Las coordinadoras, que reciben los informes de los y las docentes, y que complementan con los datos sobre la asistencia de docentes y ausentismo, e informes académicos entregan a la Rectora o al Consejo Directivo lo realizado. Un papel central en este proceso lo constituyen las secretarías ya que, en la mayoría de los casos, son las personas que mejor manejan el sistema informático y el e-mail.

Además de la comunicación vía e-mail el CADEL exige a la institución varios reportes mensuales. Uno de asistencia de docentes que ellos deben firmar diariamente. Otro para el control de los refrigerios que se entregan de manera gratuita a los niños de las instituciones en primaria. Las orientadoras a su vez deben reportar los casos de abusos sexuales y violencia intrafamiliar, y por último, un informe sobre los accidentes en los cuales se utiliza la póliza de seguro que ofrece la SED. Por otro lado, los docentes deben entregar un reporte mensual a la orientadora en la mañana y a la fonoaudióloga en la tarde respectivamente, en el cual se hace seguimiento a los casos de problemas de aprendizaje. De igual manera, deben llevar un plan de aula que es revisado ocasionalmente por el coordinador.

Los gerentes de CADEL expiden un boletín mensual donde se le dice a cada rector qué porcentaje de las tareas encomendadas cumplió. “Hasta el año pasado estuvo eso del semáforo en donde decía tarea por tarea qué porcentaje había cumplido cada directivo docente”, y luego eso lo utilizan para la evaluación de desempeño (entrevista a Rector).

Gran parte de la información de control requerida por el CADEL es enviada a tiempo, al igual que las solicitudes, pero el tiempo de respuesta de esta instancia es bastante lenta, por lo que nunca se sabe a ciencia cierta si la información fue recibida. De tal manera que aunque la vía electrónica es en términos de tiempo la más ágil, y que ha permitido evitar gran parte de los desplazamientos y del tiempo invertido en numerosas vueltas de trámites, a veces resulta obsoleta e insegura, pues la respuesta es demorada. Algunos directivos, además, manifiestan una

incertidumbre y sospechas respecto a la gran cantidad de información que se envía y respecto a sus posibles usos: “uno no sabe qué hacen con eso” (entrevista a Rector).

La información fluye y se hace fluir, además, a grandes velocidades, en tiempo real, sin dar tiempo a la reflexión, al debate, a explorar sus consecuencias, a elaborar contrapropuestas. Además, la información es redundante, reiterativa, apabullante. La información es siempre de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, no entre las instituciones. La REDP, que inicialmente se pensó como una forma de conectar las escuelas, los maestros y estudiantes entre sí y de conectarlos con el mundo, es hoy una máquina de control. La información que se produce en las escuelas es engullida por el nivel central y devuelta a la opinión pública procesada, cuantificada, homogeneizada, sin ningún debate ni posibilidad de que los actores participen en ese procesamiento.

Tenemos, además, serias sospechas sobre la veracidad y confiabilidad de dicha información, tanto en su origen en las instituciones, como en la forma como es procesada. Un ejemplo ilustrativo lo vivimos en el Comité Distrital de Capacitación Docente –CDCD- en 2003. Para saber en qué se iban a invertir los pocos recursos en formación permanente de docentes, la SED solicitó a las instituciones diligenciar un formato con su plan institucional de capacitación docente. En principio, dichos planes debían formularse participativamente con la comunidad escolar, e incluso una de las preguntas en el formulario se dirigía a averiguar si así se había hecho. Los planes institucionales fueron tabulados en los CADEL para configurar planes locales, fruto de la sumatoria de los institucionales, y tabulados en el nivel central para el plan distrital. Cuando se presentaron los resultados en el CDCD, el Comité los cuestionó por mostrar serias incoherencias. Solicitó los planes institucionales para verificar la información y encontró que alguna parte de la información proporcionada por las instituciones no era confiable (por ejemplo, un rector afirmaba haber consultado a la comunidad escolar para elaborar el plan, y el CDCD tuvo evidencias de que no fue así; se solicitaba capacitación a veces sin un criterio claro, sin coherencia en el plan). Igualmente el CDCD se dio cuenta de que la información no fue bien tabulada ni procesada, mucho menos analizada. Este tipo de información, así procesada, era la base para justificar la contratación de la capacitación en las localidades, con lo cual era fácil encontrar el reclamo de los docentes respecto a la no pertinencia de los cursos que la SED contrataba para ellos.

La información no sólo ha servido para la gestión y el control, sino para el fortalecimiento del mercado de los servicios educativos con fondos públicos. Ya mencionamos anteriormente el uso de la información en el tema de la cobertura, la matrícula y la contratación de empresas privadas en la prestación del servicio educativo público. Queremos referirnos ahora a la contratación de una serie de servicios complementarios como capacitación, dotación, asesorías, etc.

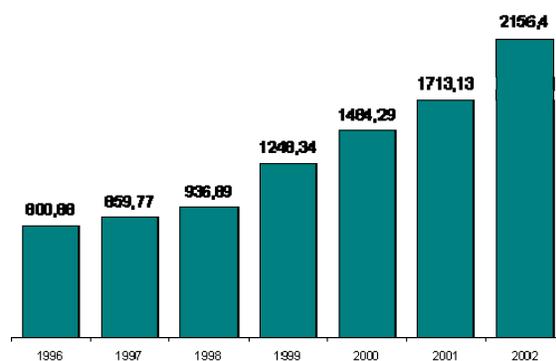
Por ejemplo, cuando las Instituciones Educativas Distritales entregaron los Planes de mejoramiento, el nivel Central se limitó a informar públicamente, como dato relevante, el número de planes de mejoramiento entregados pero, por otro lado, basándose en la información obtenida en esos documentos –a veces diligenciados como una formalidad para cumplir con el semáforo– se hicieron los contratos con Corpoeducación³ –una de las mayores beneficiarias de la

³ Integrada por Fundación Corona, Fundación Compartir, Fundación FES, Fundación Social, Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación Carvajal, Fundación Cívico Social Pro Cartagena –Funcicar-, Fundación Educativa Pablo VI, Fundación Presencia, Corporación Educativa Minuto de Dios, Colegio San Bonifacio de las Lanzas, Universidad de los Andes, Cámara de Comercio de Barranquilla. Por el sector público participan el Ministerio de Educación Nacional, Departamento Nacional de

administración de Cecilia María Vélez-, otras ONG y algunas universidades, para que fueran a las Instituciones a capacitar a los maestros. ¿Hasta dónde esa capacitación era pertinente para las necesidades de las Instituciones? Cabe destacar que las universidades que fueron contratadas se preocuparon por conocer los desarrollos al interior de las instituciones, para luego construir sobre ellos. Pero la mayoría de empresas contratantes tenían como objetivo fundamental sembrar su propia filosofía empresarial en las instituciones educativas. Empresas como Corporación Calidad, London, Bellsouth, Gas Natural, Líderes siglo XXI y muchas otras, tenían como propósito enriquecer la concepción de gerencia empresarial, consiguiendo que los directivos definieran criterios eficientistas para cada uno de los procesos vividos en la escuela. En un contexto donde se privilegia el mercado, es apenas obvio que los “maestros” para moverse en el mercado deban aprender de los empresarios; son ellos los que debían inyectar este espíritu empresarial en la escuela pública (Miñana 1999 y 2003). No estamos afirmando que esto fuera negativo. En general

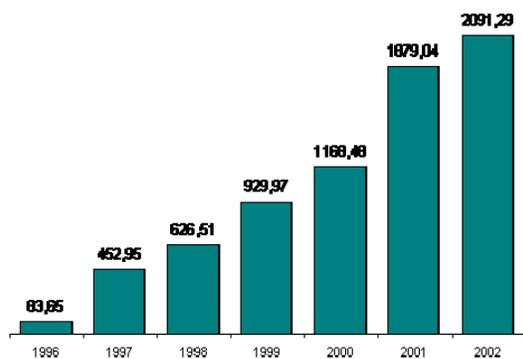
Planeación, Colciencias, Universidad del Valle. Las áreas de trabajo de Corpoeducación son Gestión Escolar, Competencias básicas, Aceleración del aprendizaje, Proyecto Empresarial de Competencias (PEC), Tecnología de información y comunicación (TIC), Políticas y opinión pública. El patrimonio, según información publicada en la página web era a 2002:

PATRIMONIO (En miles de pesos)



El crecimiento de los ingresos en estos últimos años ha sido exponencial, gracias a los contratos con el sector educativo público:

INGRESOS (En miles de pesos)



los esquemas de trabajo dados por la Subsecretaría Académica a las instituciones tenían elementos significativos y valiosos pero su distorsión estuvo en la obligatoriedad de seguirlos al pie de la letra, con el propósito de buscar unificación, de poder sistematizar la información para contratar los servicios.

El sistema de información de la educación en Bogotá en las dos administraciones anteriores a la actual, sirvió en buena parte para el fortalecimiento del mercado de servicios educativos en Bogotá, para la implementación de un modelo educativo que le permite a la empresa privada capitalizar el supuesto ahorro en educación por la reingeniería aplicada. Ejemplo de esto son, además de los mencionados, los colegios en concesión, los contratos de refrigerios a empresas de Cali, las pruebas y evaluaciones, y muchos contratos de Plantas Físicas.

La SED igualmente, en su proceso de reestructuración organizó la “Oficina Asesora de Comunicación y Prensa”, como asesora del Despacho y el Sistema de información de la Educación de Bogotá. Una buena parte del éxito de la gestión de Cecilia María Vélez estuvo en un inteligente manejo de los medios y de la información hacia la ciudad. La alianza de un importante grupo de empresas en torno al periódico *El tiempo* lo facilitó. A través de la prensa y de Internet la administración intentó legitimar sus medidas ante la ciudadanía.

CONTROL DEL “TIEMPO PARA EL APRENDIZAJE”

El segundo aspecto central –además de la evaluación censal de competencias- que ha establecido la administración de Cecilia María Vélez para mejorar la calidad de la educación es el incremento del “tiempo para el aprendizaje” y su uso eficiente. Así lo reitera Jorge Enrique Vargas, asesor de la SED, en el informe *Bogotá, cómo vamos* de 2003:

“Desde el punto de vista de la intensidad educativa, cabe destacar la enorme importancia que tiene para la calidad educativa haber incrementado el tiempo de aprendizaje en cuatro semanas. Varios estudios realizados en todo el mundo muestran una correlación muy alta entre el tiempo en el aula y la calidad del aprendizaje. También es plausible el esfuerzo de la administración educativa distrital y los maestros para introducir en el calendario docente dos semanas adicionales de formación y complementación. Los programas de formación de los últimos dos años han sido bien evaluados. Estos avances muestran que los maestros tienen una alta disposición a su perfeccionamiento cuando se les brinda un buen abanico de oportunidades”

La jornada laboral y las obligaciones académicas de los docentes han sido definidas de distintas maneras y modificadas con diversas intenciones a través de los años. En 1982 el Decreto 190 en el artículo 3 define la jornada laboral de los docentes directivos y docentes de los establecimientos oficiales de educación preescolar, básica y media vocacional 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. Los docentes directivos y docentes debían permanecer en la institución durante toda la jornada diaria de trabajo. Los supervisores de educación; Jefes de distrito, Directores de Núcleo y docentes en comisión debían

cumplir la jornada de trabajo establecida en la dependencia administrativa a la cual se hallan vinculados. Los directivos docentes bajo cuya responsabilidad se encontraba la atención de dos jornadas escolares en un mismo establecimiento, debían distribuir racionalmente su permanencia durante las jornadas, de tal forma que dedicaran a la correcta y eficiente administración del tiempo un mínimo de 8 horas diarias.

Los docentes tenían cierta flexibilidad en la asignación académica dependiendo la función que estuvieran desempeñando 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.

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.

En 1988 el Decreto 2349 del 16 de noviembre reglamentó el Servicio Nacional de Jornadas Adicionales, entendiéndose por jornada adicional, “la que tenía por objeto incrementar los cupos para ampliar la cobertura educativa en los institutos docentes oficiales y privados de educación formal mediante la creación o ampliación de cursos o grupos nuevos de enseñanza con costos educativos que se ajustaran a las tarifas establecidas para los institutos docentes oficiales, y cuyo servicio se ofrecía en jornada distinta a la ordinaria o paralelamente a ésta”. Los docentes oficiales asignados con cargo al Programa de Jornada Adicional se desempeñaban exclusivamente en el ejercicio de las funciones para las cuales habían sido nombrados, debían permanecer en la institución durante la jornada diaria de trabajo y además de su carga académica debían dedicarse a la planeación curricular, preparación de clases, investigación académica o labores de orientación, disciplina y formación de los alumnos.

La Ley General de Educación (1994), en el capítulo IV relacionado con la organización administrativa del servicio (concerniente con las jornadas en los establecimientos educativos), decretó que el servicio público educativo se prestara 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 administración. La jornada escolar nocturna se destinaría a la educación para adultos.

El Decreto 1860 del 3 de agosto de 1994, reglamentario de la Ley 115, en el artículo 57 establece dentro del calendario académico la jornada única y el horario académico, “todos los

establecimientos educativos estatales y privados tendrán una sola jornada diurna en horario determinado, de acuerdo con las condiciones locales y regionales y con lo dispuesto en el decreto”.

Además del tiempo prescrito para las actividades pedagógicas, se debía establecer en el Proyecto Educativo Institucional –PEI–, uno dedicado a actividades lúdicas, culturales, deportivas y sociales de contenido educativo orientadas por pautas curriculares, según el interés del estudiante. Este tiempo no podía ser inferior a diez horas semanales. Las actividades pedagógicas se programaban con la intensidad horaria semanal y diaria que determinaba el plan de estudios.

La jornada única es un hecho trascendental en las instituciones educativas estudiadas, podemos evidenciarlo en la IED A: “Podemos ver además otro hecho relevante para los actores en las tres instituciones y es la variación en la unificación, implementación y supresión de jornadas, lo cual marcó la dinámica del manejo de los *tiempos* y las *relaciones* en los colegios de una manera distinta, hecho recordado como trascendental.”

Las transformaciones que se viven en las dos instituciones anexas al IED A tienen igualmente que ver en primera medida con la instauración y eliminación de la jornada única o jornada ampliada, la cual influyó notablemente en la forma como se usa el tiempo escolar porque trae consigo cambios en los procesos educativos, cambios en los horarios docentes, y cambios a nivel *pedagógico* porque se comienzan a proponer y desarrollar proyectos alternativos en las dos horas adicionales de la ampliación de la jornada. Influye además en el trabajo intenso que se hace en las instituciones alrededor del PEI y de la integración de otros proyectos a éste, los cuales se desarrollan principalmente durante esta extensión de la jornada.

La jornada única logró distensionar el tiempo escolar, permitió el surgimiento de propuestas pedagógicas más flexibles, con actividades lúdicas, artísticas, productivas. En algunas escuelas y colegios los padres de familia se esforzaron por conseguir recursos para pagar profesores calificados en la jornada de la tarde para actividades complementarias.

El regreso de la jornada única a la doble jornada por razones de incrementar la cobertura, fue traumático para todos estos proyectos y para una vida escolar menos estresante. La preocupación también de las directivas y profesores por los daños y pérdidas realizados en la otra jornada, y el uso excesivamente intensivo de los espacios y mobiliario, deterioraron la vida en la escuela. Algunos profesores comentan que perdieron el interés por cuidar y arreglar los salones pues en las otras jornadas destruían los arreglos.

El calendario académico en la educación básica secundaria y media debía organizarse por periodos anuales de 40 semanas o semestrales de 20 semanas de duración mínimo. El MEN dentro de un plazo máximo de 5 años debía reglamentar los Calendarios Académicos de tal manera que contemplaran dos períodos vacacionales uniformes que ampliaran las posibilidades de formación integral escolarizada o desescolarizada y además facilitaran el aprovechamiento del tiempo libre y la recreación en familia.

La revisión documental (actas y archivos) de los estudios de caso nos muestra el inicio de la preocupación por parte de los directivos por el uso del tiempo, en especial desde finales de los 90. Todos los años la discusión del cronograma y calendario escolar era importante. La rectora enfatizaba que el calendario escolar debía garantizar horas de clase efectivas en educación básica,

media y vocacionales (Acta Consejo Directivo 16/04/98 IED B). Durante esta época fue recurrente la insistencia por parte de la directora de hacer ‘buen uso del tiempo’. Las reformas y resoluciones que trató de implementar a cabalidad estaban orientadas a la extensión de la jornada laboral de los docentes en la medida en que proponían que todo el trabajo de planeación y reflexión pedagógica se hiciera en jornada contraria a la del trabajo con los niños (IED C).

Se estipuló que la semana lectiva tendría una duración promedio de 25 horas efectivas de trabajo, en el ciclo de educación básica primaria, en actividades pedagógicas relacionadas con el desarrollo de asignaturas y proyectos pedagógicos; y 30 horas para las mismas actividades en el ciclo de educación básica secundaria y el nivel de educación media. El total anual de horas efectivas de actividad pedagógica no sería inferior a 1.000 horas en el ciclo de educación básica primaria y a 1.200 en el ciclo de educación básica secundaria y media. Los periodos de vacaciones estudiantiles podían variar de cuatro a ocho semanas entre los periodos semestrales que debían ajustarse a lo previsto en el parágrafo del artículo 86 de la Ley 115.

Este hecho es referenciado en los informes de las instituciones educativas visitadas. En la IED-C se recurrió a la Ley 115 y al Decreto 1860 para organizar el calendario académico. A partir del 2000 la directora puntualiza que la SED exigió que se tenían que hacer efectivas 1000 horas de clase anuales de estudio, es decir, 10 semanas para cada periodo académico sin tener en cuenta la asistencia de los docentes en el mes de enero. En el calendario académico se exigió más tiempo de trabajo de los maestros y por consiguiente menos tiempo de descanso, generando así controversia entre los maestros con respecto a la forma en que se distribuyó el tiempo durante el receso escolar.

Las concepciones sobre el tiempo escolar se vieron modificadas en estos años cuando se deja de hablar de vacaciones y se comienza a hablar de “receso escolar”. Lo cual estuvo acompañado con la reducción de tiempo de descanso de los docentes con miras a extender el tiempo de planeación pedagógica e institucional (IED C). Este punto está relacionado con lo mencionado por los docentes como el “recorte de vacaciones”, por las dos semanas que deben dedicar a realizar la evaluación y la planeación institucional y el “alargamiento de la jornada”, por el tiempo que diariamente, después de terminar las clases para los estudiantes, los docentes están llamados a ocupar en reuniones de equipo (Taller docentes IED A- Sede A- JT). Por otra parte los docentes recuerdan claramente la Resolución 8124 de 1998, que altera el tradicional calendario escolar, al reducir los espacios del descanso semestral, y genera protestas en los docentes. Igual sucede con la Circular sobre jornada única, que de alguna manera pretendía obligar a los docentes a permanecer 8 horas en la institución (Actas Consejo Directivo IED A- 1998).

Se establece la jornada escolar complementaria cuya importancia radicaba en que, en la mayoría de las ciudades del país los niños y niñas no tenían a dónde acudir cuando salían de la escuela. La ley 508 de 1999 (Ley del Plan de Desarrollo) y la Ley 633 de 2000 (Ley de reforma Tributaria), establecieron que las Cajas de Compensación Familiar debían destinar parte de los recursos a la educación y contrataban con entidades programas para que los niños acudieran en jornada contraria a ocupar su tiempo de libre disposición.

En uno de los casos estudiados para los años 2000 y 2001, se estableció un calendario escolar de tres periodos lectivos (El horario era de 6:45 a 12:20 y de 12:40 a 6:20). Esta jornada incluía: Asignación de carga académica, orientación a estudiantes, preparación de evaluaciones de clases,

atención a padres, reunión de áreas y actividades lúdicas, deportivas, culturales y sociales y proyectos pedagógicos de apoyo al PEI, con un total de 20 horas clase (IED B).

En el 2001, el MEN afirma que los estudiantes colombianos estaban recibiendo el 25% menos tiempo de clases que el establecido por la Ley. Por esta razón, expidió la Resolución 144 de enero 30 de 2001 para hacer respetar las 40 semanas de actividades pedagógicas a que tienen derecho los niños y niñas de todo el país con la consigna “Más días para aprender”.

El objetivo era recordar a los Departamentos, Distritos y Municipios que el tiempo de la jornada escolar por ninguna razón debía ser utilizado en otras actividades distintas a las de enseñanza y aprendizaje. Las 40 semanas del Calendario Académico de las instituciones educativas del país se debían dedicar única y exclusivamente a la ejecución del plan de estudios y los procesos formativos de los estudiantes. El MEN estipuló que las Secretarías de Educación debían estructurar y organizar el calendario académico cumpliendo las siguientes cuatro obligaciones:

- Cuarenta semanas lectivas para la ejecución del plan de estudios y procesos formativos de los estudiantes.
- Cuatro semanas calendario-por fuera de las anteriores- para planeación, desarrollo, evaluación institucional y actualización por parte de los docentes
- Siete semanas de vacaciones al año para los docentes.
- Once semanas como mínimo de receso estudiantil.

La resolución también determinó que las actividades de apoyo pedagógico y de nivelación de estudiantes se debían programar de tal manera que no afecten la interacción con los demás estudiantes de la institución.

En el 2002 se empieza a diferenciar entre “jornada escolar” y “jornada laboral”. La organización de la Jornada escolar y la Jornada Laboral de directivos docentes, docentes y estudiantes de los establecimientos educativos estatales de educación formal administrados por los departamentos distritos y municipios certificados fue reglamentada a través de decretos y resoluciones.

A partir de julio de este mismo año, por medio de una circular enviada a los rectores o directores por la dirección de recursos humanos de la SED se les pide que cumplan con las funciones de administración de personal, a través del diligenciamiento oportuno de un instrumento de control diario de asistencia y de permanencia en la institución educativa durante toda la jornada laboral de todo el personal bajo su responsabilidad. Como pudimos ver en las actas de las instituciones visitadas, en este año la SED a través de los CADELES comenzó a enviar mensualmente un formato para reportar el ausentismo y retardos laborales para todo el personal docente y administrativo. Si los retardos sumaban un día de trabajo laboral, se vería afectado el salario y otras prestaciones (IED C). En la IED-B también se agudizó el control del tiempo mediante la exigencia de firmar un libro de entrada y salida, a partir del cual se generaba y se genera el reporte de ausentismo de docentes que debía –y todavía hoy debe- ser entregado mensualmente al CADEL.

Igualmente aparece el Decreto 1850 de agosto 13 de 2002 que, en el artículo 2, al referirse al Horario Escolar establece que éste 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 estudios, y debe cumplirse durante las (40) semanas lectivas establecida por la Ley 115 de 1994 y fijadas por el calendario

académico de respectiva entidad territorial certificada. El decreto establece que la jornada escolar debe permitir a los estudiantes el cumplimiento de las siguientes intensidades horarias mínimas, semanales y anuales, de actividades pedagógicas relacionadas con las áreas obligatorias y fundamentales y con las asignaturas optativas, para cada uno de los grados de la educación básica y media, las cuales se contabilizan en horas efectivas de (60) minutos. Horas semanales para la Básica Primaria 25 y anuales 1000. Para la Básica Secundaria 30 horas semanales y 1200 anuales. El 80% de las intensidades semanales y anuales señaladas serán dedicadas por el establecimiento educativo al desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales. La intensidad horaria para el nivel preescolar será como mínimo de 20 horas semanales efectivas de trabajo con estudiantes, las cuales serán fijadas y distribuidas por el rector o director del establecimiento educativo.

Define los periodos de clase como “Unidades de tiempo en que se divide la jornada escolar para realizar las actividades pedagógicas propias del desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales y de las asignaturas optativas contempladas en el plan de estudios”. Estas unidades de tiempo, deben ser establecidas por el rector o director al comienzo de cada año lectivo y pueden tener duraciones diferentes de acuerdo con el plan de estudios, siempre y cuando el total semanal y anual, contabilizado en horas efectivas, sea igual a la intensidad mínima definida en el artículo 2 de mismo decreto.

El tiempo total de la asignación académica semanal de cada docente de educación básica secundaria y educación media, será de 22 horas afectivas semanales de 60 minutos, las cuales serán distribuidas por el rector o director en periodos de clase de acuerdo con el plan de estudios. Corresponde además a los docentes directivos y docentes brindar orientación a sus estudiantes, en forma grupal o individual, sin que la dirección de grupo implique para el docente de la básica secundaria y media disminución de su asignación académica de 22 horas efectivas semanales.

Para el desarrollo de las 40 semanas lectivas de trabajo académico con estudiantes, el rector o director fijará el horario de cada docente, distribuido para cada día de la semana, discriminado tiempo dedicado al cumplimiento de la asignación académica y a las actividades curriculares complementarias.

En el IED A se refleja este hecho de la siguiente manera: En cuanto al *manejo de tiempo* para los docentes se busca aplicar las 8 horas efectivas de trabajo diario, 22 horas efectivas de clase (de 60 minutos cada una), y en el resto de tiempo ampliar la jornadas y tener dos horas de trabajo adicional disponibles diariamente en las instituciones. Esta nueva aplicación implicó un número de horas de las que podía disponer el rector, el CADEL o RedP, para organizarles su tiempo, como lo planteó un docente “entonces nos asignan cursos, informes, trabajos, que en ocasiones se cruzan y uno no tiene la posibilidad de organizar uno mismo su horario. Además no se toma en cuenta el trabajo extra que desarrolla uno en su casa” (taller docentes IED A- JT)

Las actividades de desarrollo institucional, consideradas como el tiempo dedicado por los directivos docentes y los docentes a la formulación, desarrollo, evaluación, revisión o ajustes al PEI, a la elaboración, seguimiento y evaluación institucional anual, y a otras actividades de coordinación con organismos o instituciones que incidan directa e indirectamente en la prestación del servicio educativo. Estas actividades deben realizarse en 5 semanas del calendario académico y serán distintas a las 40 semanas lectivas de trabajo académico con los estudiantes, establecidas en el calendario. Para el desarrollo de estas actividades el rector o director adoptará o definirá un plan

de trabajo para los directivos docentes y docentes del establecimiento educativo, durante toda la jornada laboral.

Se entiende por Jornada Laboral de los docentes “el tiempo que dedican los docentes al cumplimiento de la asignación académica a la ejecución de actividades curriculares complementarias tales como la administración del proceso educativo; la preparación de su tarea académica; la evaluación; la calificación, planeación, disciplina y formación de los alumnos; las reuniones de profesores generales o por área; la dirección de grupo y servicio de orientación estudiantil, la atención de la comunidad, en especial de los padres de familia; las actividades formativas, culturales y deportivas contempladas en el PEI, la realización de otras actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa e indirectamente en la educación, actividades de investigación y actualización pedagógica relacionadas con el PEI y actividades de planeación y evaluación institucional”.

La Jornada Laboral de los directivos docentes de las instituciones educativas “es el tiempo que dedican al cumplimiento de las funciones propias de dirección, planeación, programación, organización, coordinación, orientación, seguimiento y evaluación de las actividades de los establecimientos educativos”.

El artículo 11 del Decreto 1850 establece que los directivos docentes y los docentes de los establecimientos educativos estatales deberán dedicar todo el tiempo de su jornada laboral al desarrollo de las funciones propias de sus cargos con una dedicación mínima de 8 horas diarias. El tiempo que dedicarán los docentes al cumplimiento su asignación académica y a la ejecución de actividades curriculares complementarias en el establecimiento educativo será como mínimo de 6 horas diarias, para completar el tiempo restante de la jornada laboral los docentes realizarán fuera o dentro de la institución educativa actividades propias de su cargo.

Los directivos docentes, rectores y coordinadores de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 9 de la Ley 715 del 2001, 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. Los orientadores escolares cumplirán sus labores de apoyo al servicio de orientación estudiantil conforma al horario que les asigne el rector, el cual será como mínimo de 8 horas en el establecimiento educativo. La jornada laboral de los supervisores y directores de núcleo de desarrollo educativo cumplirán sus funciones con una dedicación mínima de 8 horas diarias.

El Calendario Académico se fija hoy de acuerdo con las condiciones económicas regionales, las tradiciones de las instituciones educativas y de acuerdo con los criterios establecidos por el Decreto 1850. Las entidades territoriales certificadas expedirán cada año y por una sola vez, el calendario académico para todos los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, que determine las fechas precisas de iniciación y financiación de las siguientes actividades:

Para docentes y directivos docentes:

- a) Cuarenta (40) semanas de trabajo académico con estudiantes, distribuidos en periodos semestrales.
- b) Cinco (5) semanas de actividades de desarrollo institucional.
- c) Siete (7) semanas de vacaciones.

Para estudiantes:

- a) Cuarenta (40) semanas de trabajo académico, distribuido en dos periodos semestrales.
- b) Doce (12) semanas de receso escolar.

La competencia para la modificación del calendario escolar es del Gobierno Nacional y estos deben ser solicitados previamente por la autoridad competente de la respectiva entidad certificada mediante petición debidamente motivada.

Las actividades de apoyo pedagógico que requieren los estudiantes para la consecución de logros educativos no pueden programarse en semanas específicas que afecten la permanencia de todos los estudiantes en la institución.

El 26 de marzo de 2003 el MEN expide la Directiva Ministerial N° 3, relacionada con las orientaciones para la aplicación del Decreto 1850 del 2002 en lo referente a la jornada de planteles y docentes y aclara:

1. Frente a la jornada laboral: 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.
2. 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.
3. La dirección de grupo es una responsabilidad que hace parte de las actividades curriculares complementarias y el tiempo dedicado por los docentes a este servicio de orientación estudiantil es distinto de las 22 horas de la asignación académica del docente.

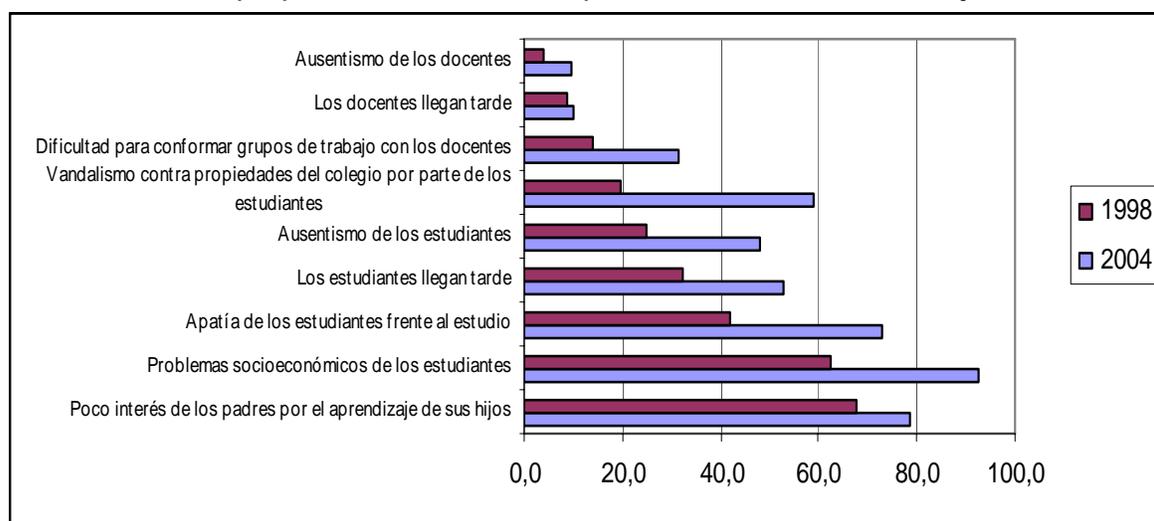
Todas estas medidas afectaron notoriamente la jornada laboral de maestros y directivos. Sin un incremento salarial vieron aumentado el tiempo de trabajo diario y recortado el período de vacaciones. Los coordinadores, por ejemplo, debieron atender dos jornadas, en 8 horas, por el mismo sueldo (antes cobraban unas 10 horas extras semanales). Una coordinadora recuerda en detalle la ironía con que una funcionaria del nivel central de la SED anunciaba estos cambios a los coordinadores: “Ud. ahora va a tener un horario flexible... Puede llegar en la mañana, cumplir cuatro horas, salir y hacer su vuelta en el banco o ir a preparar el almuerzo tranquilamente a su casa... y luego regresar en la tarde a cumplir con sus otras cuatro horas descansadamente...”

En el caso de los docentes, a pesar de todo lo anterior, el horario sigue teniendo ambigüedades, pues dos de las ocho horas la ley afirma que pueden trabajarse fuera de la institución (por ejemplo, preparando clases). En la mayoría de las instituciones que hemos visitado o conversado con los directivos, se ha llegado a una solución intermedia: se permanece en la institución uno o dos días un par de horas más en reunión de área o en alguna actividad colectiva; los otros días el profesor permanece únicamente 6 horas.

La obligación de firmar a la entrada y a la salida, y el pasar reportes de asistencia mensual al CADEL, si bien han generado rechazo de muchos docentes, han logrado aumentar la permanencia de los maestros en los colegios, mejorar su puntualidad y casi eliminar el ausentismo. Igualmente ha facilitado la organización de los horarios de clases, pues antes se hacían en función de la disponibilidad de los docentes, y ahora pueden organizarse en función de los estudiantes.

Sin embargo, al comparar una encuesta realizada por la UN para la SED en 1998 con la encuesta que realizamos para este proyecto en el 2004, la percepción de los rectores en cuanto a la puntualidad y ausentismo de los docentes no parece haber mejorado mucho, e incluso empeorado:

Percepción negativa (valoración como “problema” “serio” o “moderado”) sobre problemáticas del clima escolar por parte de los rectores. Comparación entre encuesta de 1998 y 2004

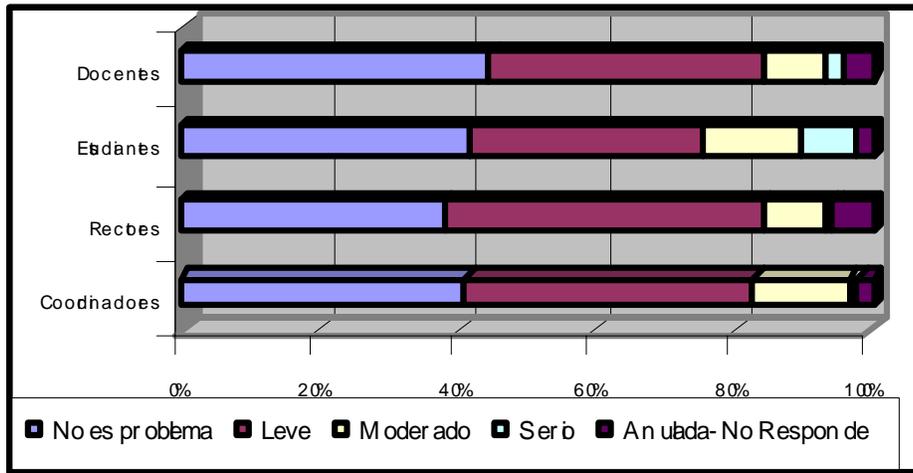


Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta sobre factores asociados (proyecto de competencias) y Encuesta de Autonomía Escolar Programa RED 2004

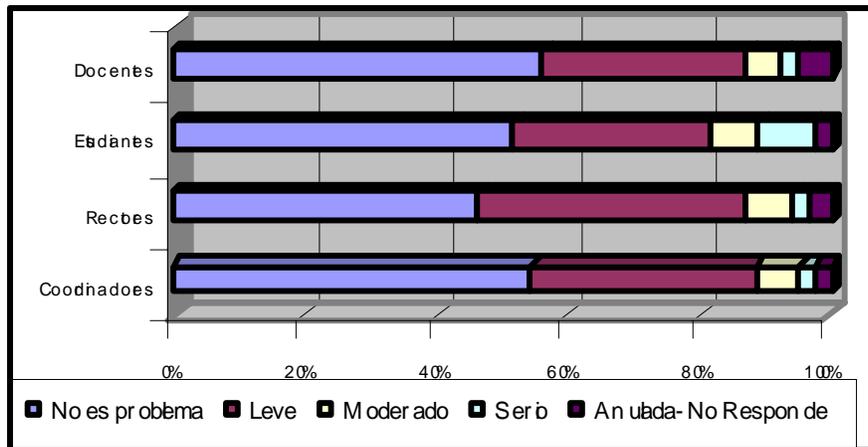
De todas formas, en las entrevistas los directivos señalan que se ha mejorado en ambos aspectos, aunque los problemas de salud de los docentes se han incrementado, afectando de esta forma la asistencia.

La percepción de los otros actores no varía mucho. La falta de puntualidad y del ausentismo no son considerados como serios en la encuesta que realizamos a rectores, coordinadores, docentes y estudiantes. La percepción más positiva la tienen los rectores, pues tal vez son los menos se enteran de la llegada a la institución y a las clases de los docentes, y de los mismos docentes, obviamente. La percepción más negativa está en los mismos estudiantes y en los coordinadores que deben responder por los cursos a los cuales no llega el profesor. Es mayor la percepción negativa de la falta de puntualidad, que la del ausentismo.

Los docentes llegan tarde



Ausentismo de los docentes



Fuente: Encuesta Programa RED 2004

Las normas recientes interfieren de manera directa en la percepción que los docentes tienen sobre su autonomía, porque las directrices que deben cumplirse de manera inmediata han conllevado progresivamente al aumento de la jornada laboral, lo que se traduce directamente en la disminución del tiempo del maestro, principalmente para la preparación de su ejercicio docente y para el trabajo que es necesario desarrollar por fuera de clase. La autonomía de los docentes frente a la jornada laboral y las regulaciones del calendario académico en las instituciones es percibida como mínima, debido a las prescripciones de la organización expresadas en leyes, decretos, resoluciones y directivas que regulan su horario y sus condiciones de trabajo manteniendo una constante tensión en defensa de su facultad de decisión frente al uso efectivo del tiempo escolar.

Las medidas anteriores, ligadas a la desaparición de la jornada única en muchas instituciones, han generado la sensación de una compresión y rigidez en el tiempo escolar, con dificultades para

organizar los horarios de una manera flexible. Sin embargo, hablando con los directivos, la norma no niega la posibilidad de flexibilizar el tiempo escolar, por ejemplo, con horarios quincenales en lugar de semanales, o con bloques horarios más largos para desarrollar algunos proyectos en algunas áreas. No obstante, el problema en realidad radica en que actualmente a los profesores no les queda mucho tiempo en la institución para preparar clases, corregir evaluaciones, atender estudiantes, participar en reuniones, pues se han aumentado el número de clases y su duración. Una evidencia de lo anterior es que se ha más que duplicado la percepción negativa de los rectores respecto a la posibilidad de conformar grupos de trabajo entre docentes, comparando la encuesta de 1998 y 2004 (ver tabla anterior: Percepción negativa...).

9) PEI, PROYECTOS PEDAGÓGICOS Y AUTONOMÍA

Se ha planteado recientemente que con el fortalecimiento de las instituciones se amplía la oferta pedagógica y se incentiven las innovaciones, lo cual les daría a éstas una ventaja comparativa en el mercado educativo. Pero ¿hasta dónde el marco legal deja abierta la posibilidad de un PEI o un proyecto pedagógico innovador? Dentro de los marcos legales actuales ¿qué propuestas se pueden desarrollar en cuanto a asignación académica? Teniendo en cuenta los parámetros legales actuales en torno a la disponibilidad de tiempo de los docentes y a la proporción de estos por colegio según número de cursos y alumnos asignados, ¿qué tanta libertad –entendida sobre todo en términos de tiempo disponible y flexibilidad en su uso- existe para proponer proyectos pedagógicos no convencionales? ¿Qué posibilidad hay de que se generen y mantengan espacios en los cuales docentes de diferentes áreas y grados puedan realizar proyectos de investigación? ¿Qué estrategias organizativas se pueden plantear para que se flexibilice el horario? ¿Hasta qué punto los rectores poseen la autonomía para generar y apoyar proyectos en los cuales participen alumnos y profesores de jornadas contrarias o de planteles integrados o asociados?

En este capítulo nos interesa abordar el tema de la formulación de los Proyectos Educativos Institucionales y, con ellos, de gran variedad de proyectos pedagógicos alternativos o innovadores, como consecuencia de la Ley General de Educación. Igualmente, dar cuenta de los cambios en las formas de planeación, por ejemplo de una visión tradicional a una de planeación estratégica o planeación prospectiva, en las que la noción de autonomía es central.

Planeación con participación

Los desarrollos normativos de la Constitución de 1991 (Ley 152 de 1994 –Ley Orgánica de Planeación- y Ley 134 de 1994 –Ley de Participación Ciudadana-) apuntaron a fortalecer la participación social en el ejercicio gubernamental y a combatir un estilo de planeación reactivo (Decreto 443 de 1995 obliga a la Coordinación de Planeación adelantar estudios prospectivos) en el sector público. El correlato en el medio educativo de Bogotá serían los Planes Estratégicos de las diferentes dependencias y los Planes de Desarrollo de la SED.

En la administración de Mockus – Villaveces (1995-1998) se formula el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” con seis estrategias centrales. En torno a cuatro de ellas (Cultura ciudadana, Medio ambiente, Progreso social y Legitimidad institucional) la SED crearía 50 proyectos de inversión en las áreas estratégicas de cobertura educativa, calidad de la educación, descentralización, comunicaciones, educación y trabajo, educación ambiental y reestructuración. Es importante resaltar que este plan rompió el esquema tradicional de planeación por sectores articulándolos en torno a estas estrategias centrales.

En la SED se inicia desde mediados de 1996 –en asocio con la empresa privada- un proceso de implementación de la metodología de la *planeación estratégica*, que conduciría al documento “Plan Estratégico” de la SED. Posteriormente se implementaría la metodología de la *planeación prospectiva* por considerarla más participativa. Dicha administración se propuso un Plan Prospectivo Decenal de la Educación al 2006, armonizado con el Plan Decenal del MEN y con los planes trienales de la administración distrital; igualmente 20 Planes Locales, armonizados con los Proyectos Educativos Institucionales y con un Plan Plurianual de inversión a 10 años (Villaveces 1998).

Estos Proyectos Educativos Institucionales, articulados en una perspectiva de planeación prospectiva, se configuraron en la administración Mockus – Villaveces como “la pieza maestra de la reforma educativa cristalizada en la Ley 115 de 1994 es el Proyecto Educativo Institucional, PEI. Ella permite a las comunidades educativas y a las instituciones escolares lograr la autonomía que tanto les ha faltado y que, al faltarles, se ha constituido en el principal freno a la formación de los ciudadanos autónomos, responsables y competentes que requiere Colombia. Docentes sin autonomía, dirigidos por rectores que no podían asumir responsabilidades en entidades no autónomas, no podían más que formar estudiantes dependientes, irresponsables, incapaces de ejercer su autonomía ciudadana” (Villaveces 1998:s.n., subrayado en el original). En este párrafo —con el que en el documento Plan Estratégico se abre el apartado sobre los PEI como primera área estratégica—, aparece el término autonomía 5 veces, lo que evidencia la centralidad que para dicha administración tiene la noción de autonomía institucional en su propuesta; y, en este sentido, la estrategia del PEI se configura como la herramienta más adecuada y que, además, consagraría definitivamente la nueva Ley General de Educación.

Darle impulso a los PEI (tanto a su formulación como a su concreción) en esa época, se convierte en un proyecto prioritario de la SED, para que las “instituciones escolares puedan funcionar autónomamente y puedan ofrecer un servicio educativo acorde con su contexto y teniendo en cuenta las políticas estatales. Este proceso se inicia con la elaboración de un PEI, que debe incluir varios aspectos como la conformación del nuevo gobierno escolar (Consejo Directivo, Consejo Académico, etc.), una política curricular, un plan de capacitación, proyectos pedagógicos, manual de convivencia, proyectos de gestión, etc. Y, sobre todo, incluir la fundamentación del proyecto” (Villaveces 1998:s.n.). La elaboración de estos proyectos se considera una tarea permanente que debe recibir el apoyo de la administración y del Estado e involucrar a todos los “miembros de la comunidad educativa”; debe ser “legitimado por la comunidad educativa y aprobado por el Consejo Directivo”. Entre 1995 y 1997 se apoyaron financieramente los PEI de 400 instituciones (unos 550 millones de pesos) y se realizaron dos eventos Distritales en torno al tema.

Fue también a partir de los PEI que se creó el premio “Galardón a la Excelencia Santa Fe de Bogotá a la Gestión Escolar”, en co-financiación con la empresa privada (Decreto 379 del 30 de mayo de 1997), con el fin no sólo de premiar las innovaciones sino de estimular la autoevaluación en las instituciones. En la primera convocatoria de 1997 se presentaron 176 instituciones y se preseleccionaron 18 de ellas. Los ganadores fueron los colegios privados Parroquial Adveniat y la Fundación Colegio Mayor de San Bartolomé, y en el sector oficial el Instituto Distrital Torca.

En la misma línea del Galardón, los subsiguientes dos Congresos de Directivos Docentes realizados en 1995 y 1996 y el I Foro Educativo Distrital, buscaban “promover la reflexión y discusión en torno a la gestión, componente que cada vez adquiere mayor relevancia a la hora de pensar en la autonomía institucional y la calidad educativa”, diseñar indicadores para evaluar la

gestión y calidad educativa y promover la gestión participativa en las instituciones (Villaveces 1998:s.n., 5.b).

De igual manera, una serie de proyectos pedagógicos apoyados financieramente, se desarrollaron durante esta época. De hecho, uno de los experimentos más interesantes de la administración Mockus – Villaveces —con una inversión baja, cercana a los 150 millones de pesos en dos años—, anudado a la idea de ciudad educadora y enmarcado en las estrategias centrales, fue el proyecto *Ciudadanos 2001* que se implementó en forma piloto en 10 colegios del sector 4 de la Localidad de Bosa. El proyecto trabajaba con jornadas pedagógicas para docentes y directivos, padres de familia y alumnos, y vinculaba a más de una docena de universidades, entidades públicas, institutos, fundaciones, redes... en seis subproyectos (Salud, Desarrollo sociofamiliar, Arte y expresión, Educación física, Recreación y deporte, Formación ciudadana y Desarrollo del conocimiento).

Un proyecto menos integral pero dirigido a una población mayor, fue el de Oportunidades a jóvenes, orientado a ocupar el tiempo libre de los estudiantes y a vincular la ciudad a la escuela. En tres años se gastaron 2.500 millones de pesos en conciertos, paseos ecológicos, visitas a Maloka, recitales, teatro, talleres científicos, ecológicos, culturales, artísticos, deportivos y recreativos.

La construcción de los PEI

Durante el período posterior a la promulgación de la Ley General, y con el apoyo dado por la administración central a la formulación de los PEI, se vivieron en las instituciones intensos debates en todos los ámbitos de la vida institucional. Aunque no podría decirse que todas las instituciones lo trabajaron de igual manera, y en muchos casos requirieron de asesoría externa, hay consenso en el hecho de que la construcción del PEI amplió significativamente la participación de padres, docentes y estudiantes en torno al debate de temas que eran importantes para todos estos actores y en los que hasta el momento no habían podido participar. Además el PEI permitió un conocimiento mucho más profundo de la población atendida, en la medida en que se requerían diagnósticos certeros que pudieran servir como punto de partida para la formulación de los mismos.

Para el año de 1997 todas las instituciones debían tener su PEI y registrarlo en la SED. Sin embargo, a la par que se proponía autonomía para su formulación, se crearon mecanismos de control de los mismos, amarrando la formulación de los PEI a su aprobación por parte de los CADEL y de la Supervisión. No obstante, esta “aprobación” se refería más a la verificación del cumplimiento de ciertas formalidades, como por ejemplo, que los documentos incluyeran los 14 puntos principales señalados en el Dec. 1860 de 1994.

Los docentes resaltan en general que el proceso de construcción del PEI permitió generar autonomía en los aspectos curriculares, pero que esta no estaba acompañada por la autonomía administrativa. Las instituciones pudieron decidir, dentro de un marco flexible, los ejes centrales de sus currículos y planes de estudio, en armonía con la misión y visión que se proponía en el PEI. Pudieron formular espacios reales en los horarios para desarrollar sus proyectos y sus propios mecanismos de seguimiento. Los docentes resaltan un gran salto cualitativo en la formulación del currículo, campo en el que se considera hubo autonomía institucional.

Como ya se dijo, de manera paralela se creó un sistema de incentivos para las instituciones, dentro del que se incluía el premio al PEI sobresaliente, creado por el MEN en 1997, como una manera de reconocer e incentivar el esfuerzo de las Instituciones Educativas en el diseño e implementación de sus PEI. Cada año el MEN elegía un aspecto o tema significativo alrededor del cual realizar la convocatoria. Ahora bien, el proceso de formulación, implementación y apropiación de los PEI no fue el mismo en todas las instituciones, que dentro de su particularidad y de sus ritmos, tardaron más o menos tiempo en este proceso.

Ahora bien, muchos proyectos e ideas particulares de los docentes, no tenían cabida dentro de las propuestas generales de los PEI de las instituciones, puesto que estos debían formularse en plena concordancia con los parámetros institucionales. Si bien el PEI permitía a las instituciones un margen de posibilidades de adaptar los objetivos generales de la educación planteados en la Ley 115 a sus contextos particulares, debido a los asuntos internos, estos también se convirtieron en algunos casos en camisa de fuerza.

Si bien con las recientes reformas se han limitado las posibilidades de generar proyectos, en especial por la falta de tiempos, espacios e incentivos, muchas instituciones conservan las líneas generales de los proyectos formulados: si se hace énfasis en lo académico, en lo lúdico, en lo artístico o en lo laboral, por ejemplo.

En los estudios de caso realizados para la presente investigación, se encontró que para los docentes la autonomía se vio reflejada en este período de formulación de los PEI, en el hecho que los maestros encontraron en ello la posibilidad de ser escuchados y de participar en la formulación y ejecución de sus proyectos. Se pidió y vivió innovación pedagógica, se sugirió trabajar con el periódico, las emisoras, crear proyectos por áreas, ferias, semanas, olimpiadas, y una inmensa variedad de estrategias para concretar los objetivos de las áreas con un gran margen de maniobrabilidad. Es decir, cada institución particular encontraba modos muy específicos de organización de su tiempo, de creación de proyectos propios del ejercicio de la autonomía.

La valoración de los diferentes actores sobre el PEI y sobre su impacto en la autonomía institucional es bastante positiva. Es, en realidad, de las 14 estrategias implementadas en los últimos 10 años sobre las que se consultó en la encuesta, la segunda mejor valorada por rectores y coordinadores (68% de los rectores, por ejemplo, lo consideran como muy positivo o positivo), y la mejor valorada por docentes y estudiantes.

Proyectos Pedagógicos e innovaciones

La construcción de los PEI incluía la posibilidad de formular proyectos pedagógicos alternativos o innovadores, que más adelante serían incentivados por la financiación que algunos de estos podrían recibir si concursaban en distintas convocatorias creadas para este fin.

Dentro de la formulación de los PEI es particularmente relevante la discusión sobre la elaboración de proyectos llamados, según el caso, proyectos pedagógicos, proyectos de aula, proyectos por Centros de Interés, proyectos Integrados y transversales, teniendo en cuenta los elementos centrales del plan de estudios, pero con cierta libertad para ofrecer los contenidos tradicionales del currículo. Era justamente esta posibilidad lo que diferenciaba al PEI de otras formas de planeación tradicionales.

Muchos maestros en forma individual o en colectivos formulaban y desarrollaban proyectos de aula para organizar los contenidos escolares, considerando el trabajo por proyectos como necesario para que a través de las preguntas los estudiantes establecieran relaciones entre lo cotidiano, externo a la escuela y el devenir del aula. Esto lo pudieron comprobar un grupo de maestros que participaron en la Expedición Pedagógica en Bogotá por las veinte localidades del Distrito Capital. De otro lado, según los docentes, hubo un auge bastante notorio entre 1997 y 1999 de discursos pedagógicos y modas académicas. En fin, una importante discusión en torno a la pedagogía que incentivó la construcción de proyectos particulares. Para algunos docentes, hubo cambios de terminologías en este periodo sin que desde su punto de vista se hubieran hecho cambios cualitativos, aunque otros resaltan que efectivamente había un interés en pasar de la educación tradicional memorística a una educación centrada en los procesos. Muchos de ellos no asimilaban conceptualmente las reformas pedagógicas porque se cambiaban constantemente y, aunque hubo bastante capacitación, algunos resaltan que no aportaban mucho en términos reales. Pero sí es un hecho, y en ello hay consenso, que en ese momento la pedagogía estuvo en el centro de la discusión.

También dentro de la estrategia de incentivar la creación de proyectos, se creó un sistema de financiación de los mismos a través de convocatorias públicas, con lo que numerosas instituciones pudieron llevar a cabo distintos proyectos, pero que una vez finiquitado el recurso, se quedaron en el aire; muchos lograron integrarse de manera real al PEI y modificarlo posteriormente, pero muchos se quedaron como ideas y resultados de un docente o un grupo de docentes en particular.

No disponemos de cifras confiables en cuanto a proyectos e innovaciones que surgieron bajo la égida del marco legal de la Ley 115 y el Decreto 1860, pero todos recuerdan esa época como un momento intenso en ese sentido.

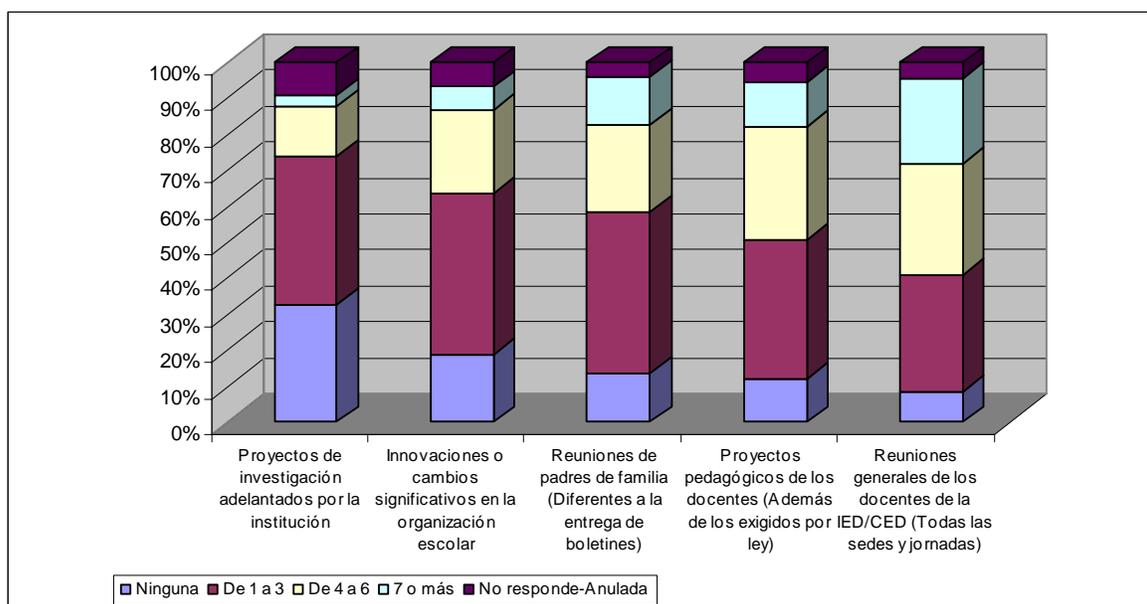
En 1999 el Programa RED de la UN realizó una investigación sobre proyectos pedagógicos en algunas áreas transversales (educación ambiental, educación ciudadana y urbana) en 208 colegios – públicos y privados- de Bogotá. Encontramos 192 proyectos en esas instituciones, el 35.9% ambientales, 20.8 % en formación ciudadana, 13.5 % en valores, 9.4 % en programas de desarrollo cognitivo (casi siempre instrumentales), entre los temas más significativos. En esa investigación concluíamos que “los PEI parecen estar en la base o en el trasfondo de estos proyectos: en el 51.6% de los casos surgieron de ellos y en el 41.4% terminaron integrándose. Esto sugiere que los proyectos han surgido legítimamente o han sido legitimados institucionalmente en el 93% de los casos por esa especie de carta constitucional de los colegios que es el PEI” (Miñana 2002:178).

El impacto de esta época perduró unos años más, incluso en la administración de Cecilia María Vélez, administración que –en su afán cuantificador- también cuantificó los proyectos. De acuerdo un informe de la Contraloría Distrital (2003), entre los años 1998 y 2001, en el marco de las convocatorias públicas para proyectos de innovación educativa, se han desarrollaron más de 150 investigaciones e innovaciones, beneficiando a cerca de 6.400 docentes y unos 140.000 niños. Dichas estrategias y sus resultados socializaron en seminarios y talleres con cerca de 13.600 docentes.

Hasta el 2001, en algunos casos hasta el 2002, se siguieron realizando proyectos por cursos con temáticas variadas, con grupos de investigación y actividades de socialización. Proyectos relativos

a la ciudad, al medio ambiente, al arte, a los aspectos disciplinares, se desarrollaban en las instituciones, incluso con horarios específicos dentro del currículo. Los padres de familia apoyaban estos espacios y a los proyectos particulares pues los veían como ventajas de sus instituciones, defendiéndolos y apoyándolos.

En la encuesta a docentes se les preguntaba sobre la frecuencia de innovaciones, proyectos pedagógicos y reuniones en los últimos 2 años, sobresale la gran diferencia con la opinión optimista de los rectores y una gran cercanía con los coordinadores. A juicio de los docentes, en los últimos dos años, un 74% han tenido menos de 4 proyectos de investigación en su institución, un 63% menos de 4 innovaciones o cambios significativos en la organización escolar y un 50% menos de 4 proyectos pedagógicos. Además de ello, un 58% de los docentes señalan que se han celebrado menos de 4 reuniones de padres de familia (Diferentes a la entrega de boletines) Como puede verse en el gráfico siguiente, la categoría de 4 o más, solo recoge la mayoría de encuestados para el caso de las reuniones generales de los docentes de la IED/CED.



Del PEI al Plan de Mejoramiento

Para las últimas administraciones el PEI resultaba demasiado etéreo como herramienta de planeación, de seguimiento, de control. No permitía mostrar avances concretos ni resultados cuantificables. El PEI tenía más que ver con un tipo de planeación prospectiva que con la planeación centrada en resultados propia del mundo empresarial. Se optó por mantener los PEI como referentes generales, ideales, puesto que estaban consagrados por la ley y ya había mucha inversión en ellos, pero también por introducir una herramienta de planeación más acorde con el mundo gerencial. Se llamó Plan de Mejoramiento.

Se desplaza el centro de atención del PEI al Plan de Mejoramiento anual y en la actualidad este último se ha convertido en un instrumento más valioso para la administración central, puesto que se trabaja con base en indicadores de resultados, medibles y cuantificables, dejando los procesos en segundo plano, disminuyendo el interés por el PEI o siendo reemplazado por el diligenciamiento de informes, o la presentación de documentos para concursos bajo estrictos parámetros y criterios prediseñados más cercanos a la evaluación de los resultados que de los procesos.

Continuando el estilo de planeación estratégica ya iniciado en la administración de Villaveces, y afinándolo con herramientas de gestión, los directivos fueron formados por diferentes empresas del sector productivo y de servicios.

Los planes de mejoramiento son la estrategia –entre las 14 estrategias consultadas en la encuesta- que recibió una mejor valoración por parte de los rectores: el 74% de ellos los consideran como muy positivo o positivo para la autonomía institucional y para el mejoramiento de la gestión. Los coordinadores también valoran muy positivamente los planes, no así los docentes que prefieren con mucho el PEI a los planes de mejoramiento, probablemente por el carácter más pedagógico y menos gerencial de éste.

El proceso de fusión y los proyectos pedagógicos

Entre el 2000 y el 2002 se vivió un corte en las dinámicas relativas a las discusiones académicas y a las posibilidades reales de formular proyectos innovadores, en tanto el gobierno tenía como prioridad y compromiso con las entidades territoriales, el aumento de la cobertura optimizando los recursos disponibles. Esto se concretó en el marco de la transformación del sector educativo impulsada por el Acto Legislativo 01 y la Ley 715 ambos del 2001, en el que el gobierno emprendió el proceso de reorganización institucional con el fin de lograr una administración “eficiente” de los “recursos humanos” y económicos. Los planes fueron diseñados con la misión de “hacer más con lo mismo”. Es decir redistribuir la fuerza laboral disponible y variando la relación alumno /docente planteándose una meta de 28 alumnos por profesor, con la idea de aumentar más la cobertura sin que esto implicara el nombramiento de más maestros. Entre 1999 y 2001 se incrementó la relación alumno/docente de 22,9 a 26,4 y al finalizar el 2002 alcanzar una de 27,22.

Las reformas que se han propuesto a la planeación, financiación, integración y administración de la educación mantienen una relación con los Proyectos Educativos Institucionales, los Proyectos Pedagógicos, y los Proyectos de Enseñanza Obligatoria (estudio de la comprensión y práctica de la Constitución Nacional y la instrucción cívica, el aprovechamiento del tiempo libre, la enseñanza de la protección del medio ambiente, la educación para la justicia, la paz la democracia y la solidaridad, la educación sexual), y aunque las reformas pretenden responder al enfoque del fortalecimiento institucional, en realidad en el tema de los proyectos la institución escolar ha sido olvidada, entre otras razones, porque la vida institucional gira con estas reformas en torno al desempeño, a los resultados de las pruebas de competencias, dirigiendo gran parte de los esfuerzos a la presentación de las pruebas, reflejado en el aumento del entrenamiento en las preguntas de opción múltiple o del tipo formulado en las evaluaciones. La perspectiva de proceso de los proyectos resulta menos útil en este sentido, para la formación del estudiante hacia la evaluación y para los resultados a corto plazo.

Una de las acciones que ocupó el mayor interés de la administración anterior fue la integración de las instituciones de educación oficial, a través de la cual las 666 instituciones administradas por la Secretaría de Educación fueron reconvertidas en 337.

Para efectos del tema aquí tratado, la fusión institucional eliminó los PEI y con ello numerosos proyectos que venían desarrollándose, especialmente en las instituciones más pequeñas, es decir, en las primarias, al verse estas obligadas a adaptarse a los proyectos institucionales de las grandes instituciones a las que eran fusionadas, de manera inmediata y sin ningún tipo de proceso de negociación en la mayoría de los casos. Gran parte de la inversión económica realizada en estas instituciones para incentivar la formulación del PEI y de proyectos innovadores, pero ante todo, el interés y el esfuerzo de la comunidad educativa quedó truncada ocasionando trastornos en el préstamo del servicio educativo, tensiones y peleas entre docentes, docentes y directivos docentes, ruptura de los colectivos de maestros que empezaban a perfilarse como comunidades académicas y acabó con los proyectos también por el desplazamiento de docentes a otras instituciones. Muchos de ellos perdieron la motivación para emprender nuevos proyectos.

Por ejemplo, en uno de los casos observados, el énfasis artístico hecho por una pequeña institución, fusionada a la fuerza, entró en choque con el proyecto más académico y laboral de la sede grande. Aunque los docentes intentan hoy continuar su trabajo, la anulación del apoyo institucional, no permite este trabajo en óptimas condiciones. Adicionalmente, los proyectos están limitados o son privilegiados a las áreas básicas, en las que supuestamente debe formar la escuela, dejando las artes, la lúdica y los deportes, por ejemplo, como añadidos y no como parte de una formación rigurosa apoyada por el Estado, puesto que muchos de estos esfuerzos, proyectos e incluso maestros eran pagados por los padres de familia.

En muchos casos, las antiguas escuelas primarias no habían logrado desarrollar un PEI que guiara el quehacer de la escuela, y en este sentido, el acople a una estructura preexistente se facilitó pues había poco que negociar desde el punto de vista pedagógico. Pero en otros casos, existían en estas escuelas proyectos muy bien estructurados, que habían generado gran sentido de pertenencia e identidad institucional muy arraigado, que fue eliminado y desmotivó profundamente a los docentes.

Aunque en teoría, la fusión permitiría unificar criterios y un plan de estudios de 0 a 11 grado, para que los niños/as no tengan problemas de adaptación en la secundaria, esta unificación significó en muchos casos eliminación, como ya se ha explicado. Muchos proyectos diseñados para secundaria, se implementaron a la fuerza en las primarias, mientras que lo hecho en la primaria difícilmente se escuchó en la secundaria. En teoría los docentes de secundaria podrían trabajar con la primaria, elevando la calidad relacionada con los contenidos, pero esto en realidad se hizo pensando más en la organización de los horarios que en lo más beneficioso para los estudiantes.

En otros casos, los docentes de primaria que han tenido la posibilidad de vincularse a las reuniones de área y en general a las dinámicas de la secundaria, se sienten más respaldados.

Aunque técnicamente la fusión permitiría a las pequeñas instituciones contar con más recursos físicos y para el aprendizaje, un sinnúmero de inconvenientes propios de las relaciones y la vida cotidiana de las instituciones, sumado a la arbitrariedad del proceso, ha imposibilitado potenciar los procesos pedagógicos de las instituciones.

Pero sucede entonces un fenómeno, las instituciones educativas empiezan a ser asediadas por proyectos que ofrecen otras entidades, especialmente empresas privadas, y que son avalados por la SED para implantarse en los colegios quieran éstos o no. En especial, los convenios orientados a la formación para el trabajo están en auge en las instituciones, pero sin articulación con los PEI o con objetivos dispares. Son proyectos que impactan a una pequeña población estudiantil y además de carácter transitorio.

En este sentido, muchos docentes consideran que existe ahora una “proyectitis aguda”, puesto que si bien se han reducido los proyectos formulados por ellos, se ha aumentado en algunos casos, como se dijo, los proyectos obligatorios externos diseñados por universidades, colegios privados, cajas de compensación familiar, empresas y ONG. Este fenómeno, además de constreñir inevitablemente el uso del tiempo de los docentes, también limita la capacidad de pensar en proyectos novedosos o diferentes a los ya establecidos. Otro elemento que se logra percibir es que, como lo plantea un docente, se está presentando paulatinamente un “encerramiento institucional” (taller docentes Sede B- JI) ya que, a propósito de las últimas normas se han disminuido considerablemente las salidas pedagógicas.

Es importante aclarar que los llamados proyectos transversales formulados en el PEI de todas las instituciones, se han quedado más como un formalismo o un tema obligado de clase, que como proyectos verdaderamente estructurados y transversales.

En la medida en que las reformas obligan al cumplimiento estricto de tiempos y horarios en su mayoría dentro del aula de clase, muchos docentes tienen miedo de plantear otras alternativas por este estricto control. Las reformas según los docentes, privilegian el trabajo en aula en mayor tiempo, suponiendo que esto redundará en una mejor calidad. Pero esto es cuestionable, no sólo porque el aula sigue siendo un espacio muy cerrado y propio del maestro, sino porque vuelve a limitar la enseñanza del saber a la clase en aula, obviando las posibilidades que otro tipo de actividades y de rutinas alternativas pueden ofrecer. El imperativo en la actualidad es cumplir con las 22 horas de clase y llenar las restantes con espacios prefigurados que no dejan posibilidades de nada más.

Algunas instituciones que no fueron fusionadas por distintas razones, han seguido la reflexión pedagógica y continúan diseñando proyectos innovadores. Sin embargo, es más probable que una institución pequeña logre formular sus propios proyectos, a concertar y pretender tener proyectos unificados en instituciones de más de 3 mil estudiantes. Se requiere de cierta flexibilidad en las hoy sedes para formular sus proyectos recibiendo apoyo institucional.

Para finalizar hay que decir que existe un acentuado malestar en los docentes y en las comunidades educativas pues se considera que un proceso de cerca 7 años, se vino abajo por las reformas implantadas, lo que en muchos casos no ha podido ser superado. Las posibilidades de generar proyectos particulares están significativamente reducidas, por el control del tiempo, por la influencia de los proyectos de entidades externas y por la desmotivación de los docentes.

No obstante, en el 2004 con el cambio de administración, se plantea el fortalecimiento de la gestión pedagógica en las escuelas y la renovación pedagógica de los PEI. Se hará por medio de prácticas de diálogo y negociación cultural que reconozcan la experiencia y el saber de los maestros y que potencien su capacidad para leer el contexto y para reorientar la enseñanza y los

saberes en función de más y mejores aprendizajes de los estudiantes. La renovación y gestión pedagógica de los PEI se articula y desarrolla a través del Proyecto Educativo de la Localidad en el marco del Proyecto Educativo de ciudad. Los maestros vuelven a tomar impulso para adelantar proyectos esta vez con unas características especiales que tienen que ver con el Plan Educativo Local (PEL) relacionados con los componentes de éste: Pedagógico, Administrativo y de Comunidad.

Como ya se mencionó, este programa se propone elevar el potencial educativo, cultural y productivo de la ciudad. Se trata de un viaje de ida y vuelta: que la ciudad enseñe a través de sus actores, escenarios y prácticas, pero también de sus problemas y contradicciones; y que en la escuela se aprenda, reflexione y discuta sobre la vida de la ciudad.

Los docentes, directivos, padres y estudiantes están a la espera de las medidas que pueda tomar la administración central, una vez hayan sido escuchados.

10) EL “NUEVO COLEGIO” Y LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL

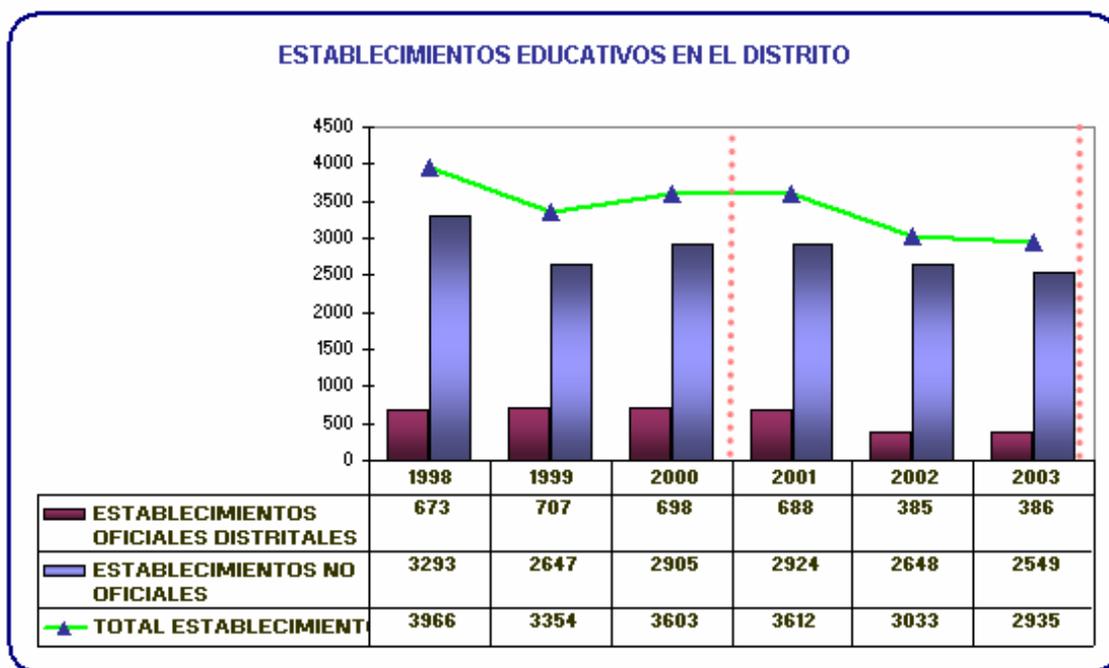
En el nivel nacional, el Plan de Desarrollo *Cambio para construir la paz* (Ley 508, Julio 29 de 1999), para el periodo de 1998 - 2002, los sub-programas de educación “Caminante”, “Educación es calidad” y “Úrsulas”, hacen parte del paquete “innovador” del presidente Andrés Pastrana. El sub-programa Caminante tenía como meta la ampliación de cobertura en los niveles de preescolar y media, y la cobertura universal en la educación básica a través de un proceso de “reingeniería” o de reorganización de las instituciones y plantas de personal, sin aumentar la inversión. Este programa de “racionalización” se llevaría a cabo gradualmente, ajustado a las condiciones particulares de cada entidad territorial. Como veremos más adelante, esta idea de reorganización del sistema va a ser elevada a ley orgánica posteriormente con la Ley 115 de 2001 e implementada en forma generalizada por Cecilia María Vélez y Margarita Peña:

“La Secretaría de Educación de Bogotá diseñó en el Plan Sectorial de Educación 2001 – 2004, la estrategia de integración para lograr un reordenamiento de la oferta educativa en las instituciones educativas oficiales del Distrito, y garantizar de esta manera la permanencia y continuidad a los niños y jóvenes en el sistema educativo, además de una mejor calidad de la educación ofrecida.

Este proceso que estaba pensado para realizarlo en forma gradual en 70 instituciones educativas durante la ejecución del plan de desarrollo, fue necesario ejecutarlo de forma muy rápida en prácticamente un año, debido a los cambios sustanciales en las normas que regulan al sector y que se han dado con mayor intensidad en los últimos tres años.

Las experiencias de Bogotá es enriquecedora porque permite abordar todo tipo de instituciones desde algunas pequeñas hasta unas muy grandes, pasando por las intermedias, sin contar con algunas rurales que fueron sometidas al proceso de integración” (Colombia. SED 2003:4).

La radicalidad de la aplicación de las medidas y el resultado de este proceso y se aprecia claramente en la siguiente gráfica elaborada por la misma SED en el 2004:



Fuente: SED 2004.

La presentación oficial de la Subsecretaría Académica en PowerPoint a finales del 2002 mostraba cómo en unos pocos meses se reducía la complejidad y la diversidad en forma aparente, en las cifras, en las tablas, mientras se ocultaba la complejidad que se mantiene o que se incrementa. La “gestión” se simplifica, se homogeneiza.

La nueva organización institucional educativa

TIPOS DE OFERTA - 2001	ENERO DE 2002		SEPTIEMBRE DE 2002		
	NUMERO DE INSTITUCIONES	%	NUMERO DE INSTITUCIONES	%	
Todos los niveles	137	21%	217	60%	84%
Preescolar + Básica	64	10%	88	24%	
Preescolar + Primaria*	316	48%	44	12%	
Secundaria + Media	63	9%	0	0%	
Básica Primaria	10	2%	0	0%	
Otras*	74	11%	13	4%	
TOTAL	664	100%	362	100%	

*Incluye 44 centros educativos rurales

Si bien es cierto y como lo reconoce la SED en el documento en mención, la estrategia era implementar –en forma gradual- los procesos de fusión, inicialmente en 70 instituciones, en realidad se hizo de una forma rápida y radical hasta dejar las cifras en “0”, a excepción de 44 escuelas rurales en Sumapaz difíciles de integrar. El apresuramiento en realizar las fusiones no permitió calcular los efectos que estas medidas tenían en las Instituciones y en las comunidades educativas, no hubo concertación y se generaron problemas bastante serios, como ya esbozamos

anteriormente al hablar de los PEI y los proyectos pedagógicos, y en otros aspectos como veremos a continuación.

En lo que toca a las instituciones educativas La ley 715 toma cuatro decisiones: La primera fue *la integración y articulación de las escuelas y los colegios urbanos, para crear colegios completos*. Las escuelas rurales apartadas tienen un tratamiento diferente como “asociación”. La segunda decisión fue *tener una sola administración por institución educativa y un solo rector*. Eliminó las plantas docentes por jornada, en adelante todos los docentes son de la institución, y el rector decide los horarios y la carga del docente. Una tercera decisión fue *fortalecer la figura del rector*, más poder y mayores funciones para administrar los recursos humanos, físicos y financieros. Le corresponde al rector participar en la definición del perfil y selección de sus docentes y evaluar su desempeño cada año.

Es importante anotar que la Ley 715, no ordena taxativamente la integración de todas las sedes. Da la posibilidad de integrar instituciones sin la educación media (sólo hasta 9º grado), e incluso de asociarse, en lugar de integrarse:

“Artículo 9º. Instituciones educativas. Institución educativa es un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes.”

Más aún, la ley tampoco obliga a integrar las sedes –plantas físicas- administrativamente:

“Parágrafo 4º. Habrá una sola administración cuando en una misma planta física operen más de una jornada. También **podrá** designarse una sola administración para varias plantas físicas, de conformidad con el reglamento.”

Lo que realmente ha sucedido es que las Instituciones educativas más grandes absorbieron a las pequeñas, el número de nuevos integrantes y la falta de tiempo, ha dificultado las discusiones y consensos. Después de haberse generado un verdadero proceso de construcción del PEI -en algunas de ellas- y cuando ya lo asumían e implementaban con relativo o mucho éxito, aparece una nueva orden, se deben fusionar, no logrando asimilar y ver resultados del primer proceso.

Debido al proceso de nucleación (fusión y asociación) de instituciones educativas, muchos colegios han tenido que sacrificar rasgos propios de su identidad como institución (nombre, uniforme, directivos, entre otros aspectos), en aras de la organización general.

TRES CASOS

Analicemos un primer caso, el del ahora IED “A”, que fue un gran colegio de secundaria que absorbió dos escuelas –una físicamente adosada y otra a unas 6 cuadras-.

En esa época se realizaron una serie de reuniones con rectores y directivos para ir comentando los cambios que se avecinaban, y para realizar una especie de inducción sobre “qué era lo que se pensaba, por qué se pensaban unir colegios, por qué había que ajustarse a la nueva norma, que los

colegios tenían que ofrecer hasta once, que los colegios pequeños no tenían futuro” (Entrevista a orientadora. Sede C). En este tiempo se comienza a sentir una mayor presencia del CADEL y de la Secretaría, sobretudo en lo concerniente a la toma de decisiones que afectan directamente a las instituciones. Se menciona a la Secretaría como la primera instancia que ordena el proceso de fusión de las instituciones y al CADEL como la instancia que hace efectiva la orden y que decide cuáles instituciones van a ser fusionadas para, según lo comentan algunos docentes y directivos, de manera vertical ordenar posteriormente a las instituciones acatar la nueva organización. Prueba de ello es que la directora del entonces CED “B” y los docentes del CED “C” muestran su desacuerdo frente a esta decisión ante el CADEL y el CADEL reenvía la solicitud a la SED (Revisión Documental. Sede B y Taller con docentes. Sede C de la IED-A).

En el CED “B”, la noticia fue traumática desde todo punto de vista. Durante el año 2001 se consolidó la ejecución del PEI que se había terminado de elaborar el año anterior, los padres de familia establecieron una relación más cercana y directa con la institución, participaban en las exposiciones que al final de año realizaban los estudiantes sobre los proyectos que habían desarrollado durante el año y colaboraban económicamente o con trabajo en las diferentes actividades de la institución. A partir de la metodología utilizada en la institución (Enseñanza para el aprendizaje) se estableció una relación más cercana con un IED cercano, ya no sólo porque los estudiantes de la primaria del CED “B” pasaban allá, sino porque comenzaron a compartir la metodología de enseñanza; en este mismo proceso se fortaleció la relación con el Colegio Rochester, institución privada que brindaba asesoría en este tipo de enseñanza.

La noticia de la fusión, entonces, se vio como “arbitraria y sin muchos fundamentos” (Entrevista con Coordinadora Sede B) porque con la sede “A” no había un convenio previo, al contrario era difícil que los estudiantes del CED “B” pasaran allá; de otro lado, la metodología de enseñanza era distinta, se consideraba que se podría disminuir la colaboración de los padres, quienes pensaban que la sede “A” era un colegio lo suficientemente grande como para cubrir efectivamente el control de otra institución y a su vez el CED “B” tenía posibilidades de crecimiento (en el año 2001 solicitó la aprobación del grado 6° para ampliar la cobertura. Según revisión documental. Sede B). Por último, en 1998 hubo cambio de uniforme y era difícil pensar para los padres de familia una nueva compra de uniforme a raíz del cambio. Estos motivos, sumado a que la directora estaba en desacuerdo sobre su destitución como directora y su paso a ser coordinadora, hicieron que ella junto a los padres de familia se resistieran a la fusión utilizando mecanismos como Cabildos y Consejo Abierto (Entrevista con Coordinadora. Sede B). Los docentes se mostraban neutrales, tensos y a la expectativa de lo que pudiera suceder, teniendo en cuenta también que “ya era una orden y lo que había que hacer era cumplirla” (taller docentes Sede B- JM).

Por el contrario, el cambio no causó gran traumatismo para la secundaria, puesto que como se ha dicho, fue la primaria la que debió ajustarse a los ritmos de la anterior secundaria, especialmente a lo que se refiere a reuniones de áreas, niveles y consejos. Es así, que desde el 2003, los docentes de 4° y 5° deben participar en las reuniones de área (matemáticas, ciencias y sociales), y una más en el Consejo Académico. La información resultante de estas reuniones es transmitida al resto de docentes de primaria en la reunión semanal de 1 hora, cada una de las jornadas de la primaria. De la misma manera, las solicitudes, ideas, actividades que son acordadas o propuestas en primaria, son expuestas por los representantes en las reuniones generales, creando así un flujo de información en ambos sentidos. (Taller de docentes secundaria-IED-A)

En otras Instituciones donde previamente se habían hecho convenios y reuniones, en las cuales de alguna manera se había tenido un **proceso**, las cosas fueron más llevaderas, como en el caso analizamos a continuación, que es el de un colegio de secundaria pequeño que anexó una escuela adosada y absorbió otra pequeña escuela vecina que terminó desapareciendo.

La disposición de la fusión institucional se hizo pública a mediados del 2002, y se acogió inmediatamente. Los primeros cambios se dieron a nivel administrativo, a partir de un proceso de negociación con estas instituciones.

El proceso de empalme se inició con la visita de la rectora del IED B a las dos escuelas, para comunicar la noticia y decidir la mejor manera de hacerlo. En el caso de IED B, su cercanía facilitaba el ensamble, además del referente que ya se tenía de la Institución. Aunque hubo prevenciones, y los niños y niñas tenían incluso la idea de que el IED B era el “colegio de las normas”, la fusión se hizo de manera escalonada. En lo que restaba del 2002, se trabajó a nivel de lo documental y jurídico, integrando las asociaciones de padres, los inventarios, diseñando cómo se reorganizaría la primaria físicamente para acoger a los niños y niñas del IED B. Esta escuela, por las condiciones ya mencionadas y sin un proyecto pedagógico fuerte en ese momento, considera en la actualidad la fusión como un acontecimiento totalmente positivo, pues ha traído la posibilidad de fortalecer los procesos de los niños y la satisfacción de los docentes, ampliando su marco de referencia. (Taller de Docentes Primaria -JM)

En el año 2003, algunos docentes de secundaria comenzaron a dictar clases en primaria. Según uno de los coordinadores, esto se hizo para integrar los niveles, más que para completar cargas académicas. Los docentes apoyan con una hora semanal de clase a los grados superiores de primaria, y en algunos casos en 1º, en las áreas de ciencias y matemáticas, así como educación física; mientras que informática se dicta ahora en el aula de sistemas de secundaria, con el profesor de área y el apoyo de la docente del curso (Taller de docentes primaria).

De otro lado, la fusión trajo modificaciones en la planta física, uno de los aspectos más significativos para los estudiantes. Se adaptaron dos aulas nuevas en la antigua biblioteca y sala de sistemas y reuniones de los docentes, y se duplicaron los grados de 1º a 5º. De hecho, uno de los cursos del grado 3º, fue acomodado en uno de los salones del primer piso del bloque B de la sede secundaria y media. Para el 2004 se construyó un sendero que comunica las dos sedes, se instalaron juegos para los niños y se adecuaron los baños para los más pequeños, así como para los docentes de primaria. El antiguo restaurante escolar de una de las sedes fue cerrado en el 2002, convirtiéndose en un aula múltiple y laboratorio de ciencias de primaria.

En otras instituciones (primaria) se han tomado espacios que previamente habían definido para actividades de su PEI, en aulas de actividades de uso exclusivo de los alumnos de cursos superiores de secundaria.

Sin embargo, después de las fusiones, los procesos de discusión y unificación de criterios se hacen cada vez más difíciles, el número de integrantes de algunos Consejos Académicos permite únicamente reuniones operativas, sin ningún aporte pedagógico. Son reuniones donde simplemente se reciben las orientaciones y directrices para su cumplimiento, no permitiendo la creatividad y el dinamismo propio de una acción educativa, para una institución, unos estudiantes y una comunidad que está inscrita en un contexto determinado. Esto ha generado graves

problemas de estrés entre los docentes al no poder expresarse, haciendo las cosas simplemente cumplir.

Según las actas de los colegios, la SED dio capacitaciones a las que los directivos asistieron, pero los docentes reiteran que no fue suficiente y que, aunque lo consideran superado, el momento fue difícil, puesto que eran muchas las modificaciones y cambios en los ritmos de trabajo y en las dinámicas de relación: “Todo en la vida tiene que ser un **proceso** muy lógico y muy coherente: a nosotros debieron crearnos un espacio, un radio de acción para prepararnos, dictarnos talleres antes de la fusión, para que nosotros por medio de esos estuviéramos como más tranquilas en nuestro aspecto psíquico, porque eso así afecta, nosotros somos seres humanos, no una cosa manejable; yo entiendo que por lógica y por razonamiento y por calidad humana, debieron dictarnos talleres” (Taller docentes primaria JM, 15/09/04).

Finalmente, tenemos un tercer caso donde una escuela de primaria decidió no acatar la orden de la SED para fusionarse con un colegio de secundaria. En el 2002 en trabajo conjunto con la comunidad educativa realizó el acto de autonomía más significativo para la institución: por aprobación unánime del Consejo Directivo se rechazó la reorganización e integración de instituciones que desde ese año adelantó la SED. Los padres recibieron una capacitación en la cual se les expuso que la razón que se aduce al realizar las fusiones por parte de la administración es mejorar la eficiencia, garantizar la calidad y la cobertura. Sin embargo, la realidad es que el Acto legislativo 01 y la Ley 715 de Dic/2001 implica un recorte presupuestal, que busca ahorrar costos para pagar la deuda pública. En los talleres que realizamos con los padres, éstos afirmaron al preguntarles el porqué no se querían fusionar, que con la fusión habrían perdido la dotación que habían conseguido a través de la propia gestión del colegio. Es decir, hubieran sido despojados de los computadores y el material didáctico por parte del CED con el cual hubieran sido integrados; y mencionaron que esa situación se ha presentado en muchos colegios de la zona que fueron “fusionados”.

Sin embargo, la argumentación propuesta por el Consejo Directivo para oponerse a dicha reforma abarca más aspectos. 1) Como se ha dicho anteriormente, la institución sería fusionada con el CED “C1” quien les garantizaba 80 cupos cada año, pero el número de niños que salía de 5° era 160, así que los otros cupos eran garantizados por las otras instituciones con las cuales tenían convenios. Al fusionarse perderían los 80 cupos de las otras instituciones y de esta manera no se le garantizaría la continuidad en la educación a los niños. Además el coordinador nos expresó en una entrevista, que muchos niños iban al INEM que “es un centro piloto a nivel de zona para todos los colegios, hay diversidad de modalidades, y tiene aulas especializadas; perder el convenio sería una gran pérdida para nuestros niños, no hay otro colegio en las cercanías que ofrezca esta educación de alto nivel”. 2) La asociación o el convenio con otras instituciones permitía continuar con un Proyecto Educativo Propio, al igual que la autonomía administrativa, financiera y operativa, y la integralidad e individualidad de las instituciones educativas que se asocian.

Se adoptaron entonces las siguientes estrategias para oponerse. Primero, el Consejo Directivo expidió una Resolución en donde se manifestaban todos los argumentos para oponerse, invocando los artículos 9, 7 y 4 de la Ley 715, el Decreto 2130/92 y la Directiva Ministerial N° 15, tal como fueron analizados. Luego, se envió a nombre del Consejo Directivo un Derecho de petición al MEN, con copia al Alcalde Menor, la SED y la Procuraduría. Adicionalmente se acordó que las mismas peticiones podían ser hechas por otros entes como Personeros de alumnos, Asociación de padres, Comités de trabajo, etc. Se facultó al Director del CED para que

realizara todas las gestiones que condujeran a la implementación de la decisión con el fin de que hubiera democracia escolar con respecto a las decisiones que afectan el colegio de acuerdo con la Ley 715 de diciembre del 2001. Por último, se revisaron los convenios con otras instituciones en aras de mantenerlos vigentes.

Este hecho tuvo algunas consecuencias para el colegio. Por ejemplo, en el 2002 la SED -quien contrataba el personal administrativo por medio de una firma externa- dejó a la institución sin secretaria durante algún tiempo mientras renovaba el contrato a otra persona. Sin embargo, el director, el pagador y personas de la Asociación de padres colaboraron para que la institución funcionara sin interrupción. En ese mismo sentido, el director debe utilizar el 20% de su salario para cubrir gastos de la institución que no son cubiertos por el hecho de no haber aceptado la fusión. El colegio ha seguido funcionando de manera independiente porque el CADEL autorizó que funcionara mientras estaba pendiente la decisión final (Un resumen detallado de la sustentación legal de este proceso se puede encontrar en un Anexo de los estudios de caso en la segunda parte de este informe –Tomo II-).

LOS DOCENTES Y DIRECTIVOS, Y LAS INTEGRACIONES

Estos tres casos muestran la diversidad y la complejidad de los procesos que se vivieron en esos meses del año 2002. Pero lo realmente determinante en la imposición de las medidas fueron los procesos de negociación de la SED y los gerentes de CADEL con cada uno de los directivos. Se hablaba con cada uno de ellos en privado: a unos se les mostraba las ventajas de fusionarse y de que como rectores se beneficiarían recibiendo a las escuelas de primaria, aunque en realidad aumentarían sus responsabilidades, trabajo, jornada, etc. sin un correspondiente aumento salarial; a otros –los directores de las escuelas de primaria- se les decía que la decisión era un hecho, y que si no entregaban y aceptaban ser coordinadores de la nueva institución se convertirían en docentes de base. Tantos a unos como otros se les invitaba a aceptar, por el riesgo a ser trasladados a un barrio lejano de difícil acceso. Fueron diferentes estrategias desplegadas en esos días por la administración, mientras cada directivo trataba de decidir rápidamente para asegurar su posición aprovechando la indecisión de los demás. En realidad fue el grito de “sálvese quien pueda” negociando con la administración para no ser afectado tan negativamente en sus condiciones laborales. Muchos directivos decidieron pensionarse ante la desmejora de sus condiciones y ante los procedimientos a todas luces irregulares. Otros renunciaron. Otros, como vimos anteriormente, se opusieron; de ellos muy pocos tuvieron éxito.⁴ La mayoría trató de salvarse individualmente y no ser tan perjudicado.

Los resultados en cifras de la manera como se afectó el número de directivos los retomamos del informe oficial elaborado por la SED (Colombia. SED 2003:28-29):

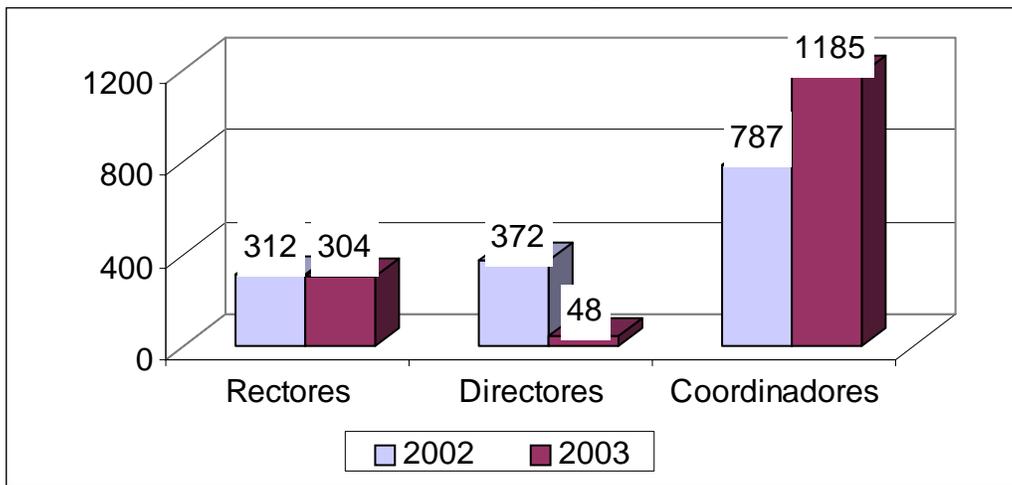
Planta de personal docente ocupada en los años 2002 y 2003 en las instituciones educativas

⁴ En la actual IED Divino Maestro, sede Escuela Nacional Piloto, la directora iba a ser convertida en coordinadora, pero ella no quería entregar el puesto y la institución, pero no siguió un trámite legal como en el caso analizado anteriormente. Un rector aceptó hacerse cargo de de la nueva institución integrada con sus sedes, la SED firmó una resolución y hubo necesidad de prácticamente “sacar” a la directora con ayuda de funcionarios de la SED.

PLANTA DE PERSONAL DOCENTE	VINCULADAS AL PROCESO DE INTEGRACIÓN			NO INTEGRADAS			TOTAL		
	200 IED			163 IED			363 IED		
	2002	2003	%	2002	2003	%	2002	2003	%
Rectores	227	198	-13%	85	106	-25%	312	304	-2.6%
Directores	298	2	-99%	74	46	-38%	372	48	-87.1%
Coordinadores	581	861	48%	206	324	57%	787	1.185	51%
Orientadores	768	715	-7%	252	250	-1%	1.020	965	-5%
Docentes	16.960	17.022	0,3%	6.103	6.318	4%	23.063	23.340	1%

Fuente: Subdirección de Personal Docente
 Planta Docente Ocupada - 363 Instituciones Distritales
 Planta de Personal Docente - Backup Julio de 2002 (Pre-Integración)

Planta de personal ocupada en los años 2002 y 2003 en las instituciones educativas



“Como se puede observar, el número de rectores no presentó variaciones significativas en los dos años (bajó el 2,6%), mientras que el número de directores disminuyó considerablemente (87,1%) debido a la expedición del Decreto 688 de 2002, en el cual se establece que solamente existirá el cargo de director rural. Efectivamente los 48 directores que aún existen están ubicados en CED rurales que no tienen oferta educativa completa. Igualmente el Decreto 688 de 2002 afectó la planta de coordinadores, porque se hizo necesario hacer la equivalencia y los antiguos directores de CED urbanos debieron ser convertidos en coordinadores. Por esta razón, el número de coordinadores aumentó en un 51%, además los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal, establecidos en el Decreto 3020 de 2002 hicieron necesario incrementar el número de coordinadores en algunos establecimientos educativos distritales”.

En síntesis, se perdieron unos 277 puestos de trabajo, casi todos ellos directivos, y fueron “rebajados” en su posición profesional más de 300. Los que quedaron con trabajo fueron desmejorados en sus condiciones laborales: más trabajo, más jornada laboral y un incremento salarial no proporcional al aumento de trabajo: “reingeniería”. Los directores convertidos en coordinadores ganarían ahora un poco más (algunos pasaron de la bonificación del 10% al 20% de su sueldo por escalafón), pero con una jornada duplicada. El impacto personal, en especial de las directoras y directores de escuelas de primaria que fueron convertidos en coordinadores, fue impresionante como señala una supervisora en una entrevista: “Se notó hasta en su presentación personal... de verlas antes tan arregladitas, tan dignas... y ahora... incluso sin pintarse... Y es que sintieron como ‘no cuentan con nosotras... nos hicieron a un lado’”.

La ejecución del plan de desarrollo previsto para 4 años se generalizó y se realizó prácticamente en menos de 1 año, apoyándose además en cambios en las normas que regulaban el sector como por ejemplo, el decreto de salarios (Dec 688/02), que no permitía pagos adicionales a los Rectores, si la institución no contaba con el nivel preescolar y básico

Una vez fusionadas las instituciones, y definidos sus directivos, les tocó entonces a los docentes. Fruto de este proceso y de la aplicación de parámetros más restrictivos en la relación número de docentes por curso, la reingeniería le tocó a los maestros. En todas las nuevas IED empezaron a “sobrar” maestros. El ambiente institucional se enrareció pues en cada colegio el tema central era saber quién debía irse. Se utilizaron diversos mecanismos, pues no había una directiva sobre el tema. Unos conspiraron, algunos directivos aprovecharon para “deshacerse” de los docentes que los incomodaban por diferentes razones, otros docentes se enfrentaron entre ellos incluso a puño limpio frente a los directivos, como supimos que sucedió en una institución del barrio Gaitán. Las heridas que abrió este proceso, todavía no han sanado en el magisterio. En otras instituciones –las menos- los docentes se opusieron y algunos lograron ganar las demandas. Pero la gran mayoría buscó, frente a las amenazas de quedar insubsistentes o sin colegio, o al riesgo de ser trasladado a un lugar lejano de su vivienda, posicionarse a la mayor brevedad posible y ubicarse rápidamente en un colegio no tan lejano. Otra vez el “sálvese quien pueda”.

LAS INSTITUCIONES

Para la implementación del “modelo generalizado de integración”, se partió de los elementos definidos en una “Cartilla de criterios y procedimientos para el reordenamiento institucional” que se había diseñado para el modelo voluntario y se hicieron los ajustes necesarios para adecuarlos al modelo generalizado. Estos criterios quedaron descritos y adoptados en la Resolución 2101 de 2002, que establece el procedimiento para el reordenamiento institucional y la integración de establecimientos educativos oficiales del Distrito Capital.

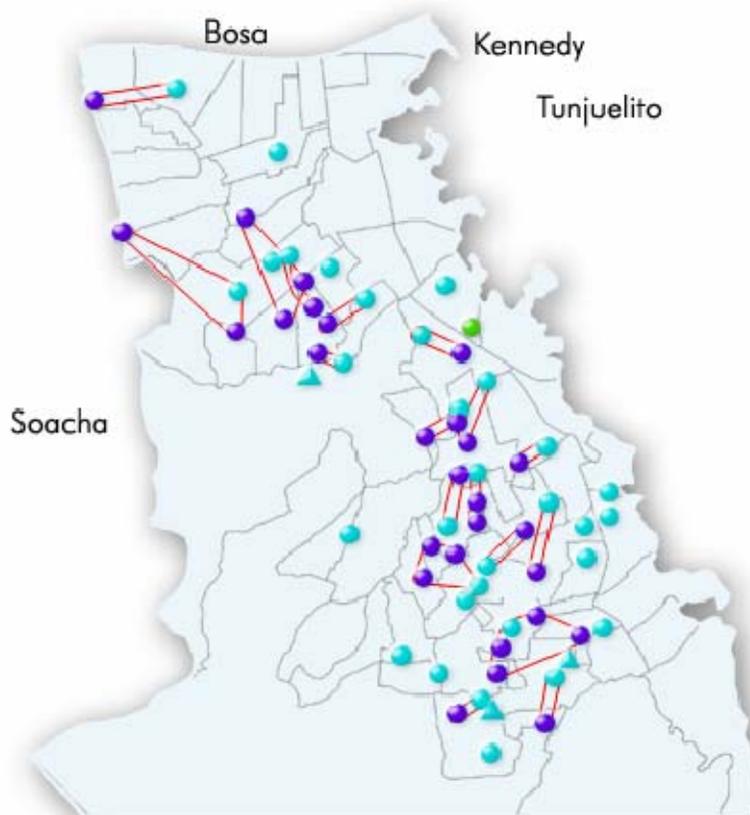
Traemos aquí una tabla comparativa de la misma SED entre los criterios que se definieron para la implementación del modelo voluntario y los que se aplicaron con el modelo generalizado para la integración de las instituciones educativas (Colombia. SED 2003:13-14):

Criterios para la integración de instituciones educativas distritales

No.	CRITERIOS	CARTILLA DE REORDENAMIENTO diciembre de 2001	RESOLUCIÓN 2101 julio de 2002
1	Cercanía geográfica	“Las instituciones educativas que proyecten integrarse no deben ubicarse a una distancia	“Localización cercana”

		superior a 10 cuadras entre sí".	
2	Fácil acceso	"Hay instituciones que pueden ser geográficamente cercanas (10 cuadras o menos), pero que están separadas por avenidas de gran circulación vehicular, caños o accidentes topográficos. En casos como este no se recomienda la fusión".	"Fácil acceso"
3	Cobertura	"La fusión debe permitir mantener o ampliar la cobertura (número de alumnos atendidos) de las instituciones que se integren".	"Cobertura actual, como mínimo, y posibilidad de ampliación".
4	Concepto de viabilidad	"Por parte de Comité de Reordenamiento Institucional".	"El Comité definirá la viabilidad para la integración de las instituciones educativas, debiendo referirse expresamente a los niveles, jornadas y grados en que se deba prestar el servicio, y al número de directivos docentes, conforme a los parámetros definidos para el Distrito Capital".
5	Tamaño de las instituciones	"La institución producto de la fusión de varias no debe superar los 2.500 alumnos. Propuestas que superen este número de alumnos requerirán análisis adicional".	
6	Continuidad del servicio educativo		"Un año de preescolar, nueve de educación básica como mínimo, y dos de educación media".

Como podemos ver, las condiciones que se habían establecido con cierto criterio de razonabilidad para la integración voluntaria (cercanía, acceso, no pasar de 2500 estudiantes...), se eliminaron de la Resolución que se aplicó en forma generalizada, dando como resultado verdaderos esperpentos como integraciones entre escuelas muy lejanas, de muy difícil acceso entre ellas (las separa una gran avenida; o por ejemplo, la IED Agustín Fernández ubicada en la carrera séptima, en la sabana, tiene anexadas dos escuelas en el cerro de muy difícil acceso y las cuales el rector casi no puede visitar, incluso por seguridad personal; ver, por ejemplo, en el mapa cómo se realizaron las fusiones en la localidad de Ciudad Bolívar).



Sedes integradas en la localidad de Ciudad Bolívar. Fuente: Secretaría de Educación del Distrito 2004.
Los puntos verdes son las sedes centrales y los morados las sedes satélites.

Igualmente se crearon verdaderos monstruos inmanejables, fragmentados en varias sedes de más de 2.500 estudiantes. ¿Cómo son las reuniones de profesores con más de 200 docentes?

Número de establecimientos educativos distritales con más de 2500 estudiantes

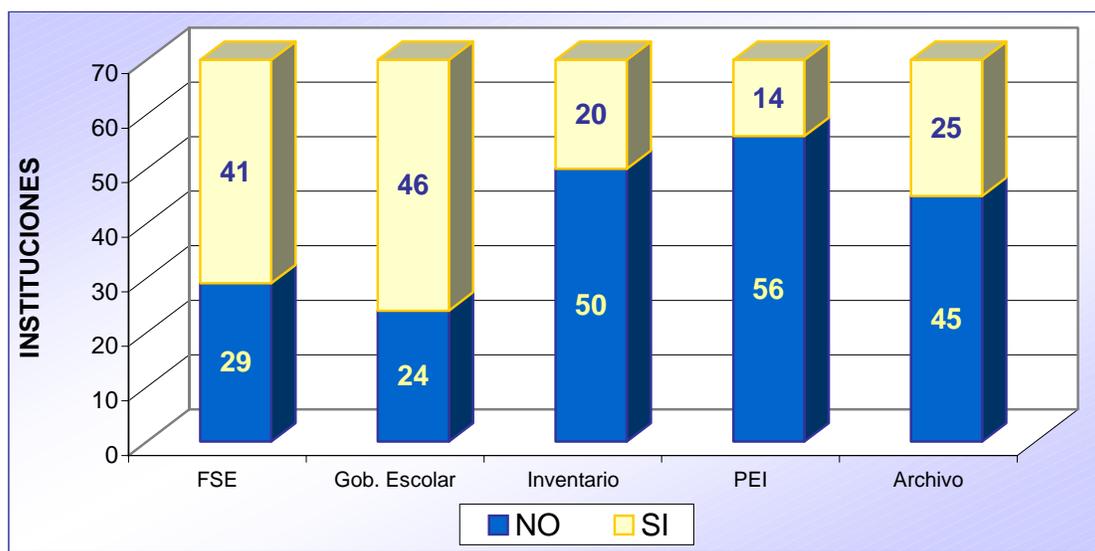
ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS	VINCULADAS AL PROCESO DE INTEGRACIÓN				SIN INTEGRACIÓN			
	2001		2003		2001		2003	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Más de 2.500 alumnos	29	6%	90	45%	18	11%	21	13%
Menos de 2.500 alumnos	472	94%	110	55%	145	89%	142	87%
TOTAL	501	100%	200	100%	163	100%	163	100%

Fuente: Dirección de Cobertura
Cálculos de Subdirección de Gestión e Integración Institucional

Antes del proceso de integración 29 establecimientos educativos contaban con más de 2.500 estudiantes. Después del proceso, a finales de 2002 -y en menos de seis meses- 90 instituciones tenían esta característica, es decir, el 45% de las instituciones integradas de la ciudad (incluso con hasta 5500 estudiantes en un caso).

Entre noviembre y diciembre de ese año la SED visitó 70 de las instituciones fusionadas para supervisar el proceso y los resultados fueron los siguientes:

Resultados obtenidos en las 70 instituciones visitadas



Fuente: Colombia. SED 2003:35. FSE: Fondos de Servicios Educativos.

Es decir, que en un par de meses 46 de las 70 instituciones habían conformado un gobierno escolar común (consejo directivo, personero, etc.) y 14 ya habían fusionado el PEI. ¿Es creíble una integración de los PEI en tan poco tiempo?

Los que habían diseñado la propuesta de un proceso de integración gradual, voluntario y únicamente con 70 instituciones de Bogotá, habían calculado que dicho proceso costaría 65.000 millones de pesos (unos 900 millones por fusión), pues se necesitaban recursos para apoyar técnicamente el proceso “en gestión”, adecuar las plantas físicas y dotación. Sin embargo, al final

del “proceso” –si es que se puede llamar así- de integración real de prácticamente todas las escuelas de la ciudad (a excepción de las rurales del páramo de Sumapaz), la administración de la secretaria de educación Margarita Peña había gastado únicamente 282 millones.⁵

Presupuesto para reordenamiento institucional
Millones de pesos de 2001

PRESUPUESTO	II Semestre 2001	2002	2003	2004	TOTAL
Proyección	70	19.900	33.686	12.321	65.977
Asignación real	70	0	212	0	282

Fuente: Plan Sectorial de Educación 2001 – 2004
Dirección de Planeación

Los rectores –aparentemente los que salieron más beneficiados de la fusión, puesto que aumentaron su ámbito de influencia, los recursos que manejan y su poder- encuestados por nosotros este año (2004) afirman dedicar en promedio únicamente el 20% de su tiempo a visitar las otras sedes. Igualmente, casi el 30% consideran como muy negativa la integración de planteles, y más del 30% como negativa, para un total del 62%. Menos del 5% la considera muy positiva.

El proceso de fusión, como hemos visto, estuvo relacionado con un sinnúmero de aspectos que inciden en la autonomía en el ámbito pedagógico, el ámbito administrativo, el ámbito económico e incluso el ámbito de las relaciones entre los diferentes actores que componen a la nueva institución. Actores que guardan opiniones diversas frente a este suceso: quienes plantean que la nueva institución significó una desmejora en el proceso que se venía llevando en las instituciones antes de ser fusionadas, aducen a que las instituciones habían construido cada una un “mundo distinto” o “una familia” y que al momento de la fusión estas construcciones se irrespetaron e interrumpieron abruptamente. De otro lado, se plantea que no es “objetivo” pensar en una misma programación que sirva para todas las sedes, ya que esta planeación se ve transformada y limitada por las particularidades de las sedes y por su historia. Mientras que en una encuesta publicada por la SED en 2003 (Colombia. SED 2003) donde se consultaban a padres de familia en 50 IED, el 79% consideraban beneficiosa la integración institucional para el aprendizaje de sus hijos, en el trabajo de campo hemos encontrado que los padres de familia de las sedes centrales

⁵ Estos 282 millones, que se asignaron a la Subdirección de Gestión e Integración Institucional se invirtieron así:

- “Acompañamiento “in situ” a 4 IED para la articulación y unificación del Plan de Estudios en el año 2001 por 70 millones.
- Capacitación en Gestión Directiva para 116 instituciones por 86 millones, se contrató en diciembre de 2003 e inició su ejecución en febrero de 2004.
- Capacitación en Gestión Académica para 116 instituciones por 42 millones.
- Asesoría para la implementación de un proyecto de mejoramiento continuo, en 100 IED, (Líderes Siglo XXI), por 60 millones.
- Pasantía a experiencias exitosas en Cuba por 24 millones, en el año 2003” (Colombia. SED 2003:59-60).

consideran que las nuevas sedes son una carga más para ellas, y los de las sedes de primaria anexadas con frecuencia consideran que han perdido capacidad de incidir en las decisiones y de ser representados sus intereses como padres.

Un aspecto que llama la atención en las instituciones visitadas es que, a pesar de las dificultades, ha sido mayor la integración entre las diferentes sedes de la misma jornada, que entre las jornadas en la misma sede.

Siguiendo una metáfora usada por un personero entrevistado, y guardando las debidas proporciones teóricas, se trata como de un estado federal al que se le ha impuesto un cambio hacia la centralización. Esto implica que se realice una fusión superficial, teórica, administrativa, pero sin que se propicie una real integración, afectando en primer lugar la autonomía de las directivas en cuanto a tiempo, autoridad y funciones, y enseguida a la autonomía de los docentes, estudiantes y padres de familia en cuanto a sus relaciones y su participación en la toma de decisiones de la institución. Algunas personas incluso enuncian que a las sedes pequeñas se les arrebató su identidad y se pretende que instauren otra.