

11) LOS ACTORES DE LA ESCUELA FRENTE A LA AUTONOMÍA

¿Cómo se da el encuentro de los diferentes actores en la búsqueda de autonomía al interior de la institución, teniendo en cuenta que la labor de la escuela es una labor colectiva? ¿Qué espacios existen en la escuela que permitan el diálogo entre docentes, directivos y alumnos, como mecanismo de solución y negociación de problemas, y de construcción de propuestas compartidas?

Se propone indagar sobre la manera en que jóvenes y niños participan del Gobierno Escolar y cómo a través de ello viven y entienden su autonomía. De igual modo, se sugiere observar el contraste entre la Ley 115 y la 715 en relación con el papel que se les otorga a los estudiantes al interior del gobierno escolar ¿Qué espacios brindan los colegios para que los estudiantes dinamicen propuestas (académicas, recreativas, culturales, etc.), que les permitan ejercer su autonomía? ¿Cómo es el clima institucional que se vive en la escuela en relación con las reformas educativas actuales? ¿Qué actitud tienen el rector, los coordinadores, los profesores, los estudiantes y administrativos frente a las actuales reformas? ¿Cómo las asumen? ¿Cuál es el impacto de las políticas de descentralización en las relaciones entre familia y escuela, entre escuela y comunidad? ¿Hasta qué punto han sido tenidos en cuenta los padres y estudiantes en la definición de la misión de la escuela?

El papel de cada uno de los actores depende en buena medida de las oportunidades de participación que brinden las normas, de la coherencia entre unas y otras, de su interpretación y fundamentalmente de la autonomía que tanto el nivel central, como la comunidad educativa otorguen a cada uno de los actores. La autonomía implica el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes que corresponden a cada uno de los estamentos que agrupan los actores principales de la escuela y hacen posible el cumplimiento de su función social.

LOS ESTUDIANTES

La percepción de la autonomía en los estudiantes de las instituciones educativas varía según el ámbito desde el cual sea vista. Según lo encontrado, estas variaciones ocurren desde tres ámbitos primordiales: el aula y el uso de los espacios físicos de la institución, el Gobierno Escolar y la lucha por el reconocimiento de derechos.

En el ámbito del *aula y el uso de los espacios físicos*, los y las estudiantes consideran que es autónomo quien decide cumplir con las labores académicas y con las normas de convivencia sin necesidad de castigos o de una constante vigilancia. En este punto, algunos docentes y padres de familia aseguran que con las últimas reformas se le ha dado “completa libertad” al estudiante, libertad que niños y jóvenes aún no “saben manejar”; sin embargo, se hace evidente el control que aún ejercen rectores, coordinadores, orientadores, docentes y estudiantes (en calidad de monitores de curso) de manera implícita o manifiesta en el manejo del tiempo (por ejemplo, llegar puntual a las clases),

el manejo del cuerpo y el comportamiento de los estudiantes (siguiendo el Manual de Convivencia) y, en el uso de espacios (por ejemplo, no salir del salón o estar en algún lugar de la institución sin permiso de algún docente o directivo). De otro lado, se encuentra la conflictiva construcción de cuáles son las normas de convivencia y cuáles las labores académicas que se han de cumplir; ya que los estudiantes consideran que si bien se es autónomo cuando se cumplen algunas normas que son “básicas”, se deja de ser autónomo cuando se deben cumplir normas con las que no se está de acuerdo o se ven como impuestas.

Este último punto nos dirige hacia la participación del estudiante en la institución y particularmente al segundo ámbito del ejercicio de la autonomía, el *Gobierno Escolar*. En las tres instituciones que hicieron parte de los estudios de caso se dio un proceso de conformación de consejos estudiantiles y personería escolar a partir de la expedición de la Ley 115 de 1994; aunque no en todas se inició el proceso el mismo año. La participación de los estudiantes se trató de promover en forma sistemática en torno a los gobiernos escolares en la administración Mockus – Villaveces con el proyecto Formación de Líderes Juveniles (una inversión de más de 200 millones de pesos en dos años) orientado a la capacitación, socialización y construcción de redes estudiantiles: Personería Escolar, Representantes a Consejos Directivos, Cooperativas escolares, Consejos Estudiantiles, Periódicos, video y radios juveniles. Actualmente algunas Alcaldías Locales o JAL contribuyen en este proceso de capacitación.

Ya en 1998 se encontraba organizada la elección de representantes y personeros, haciéndose cargo de ello el área de ciencias sociales. En todas existe un personero por jornada perteneciente al último grado que ofrezca la institución, es decir, de grado 11° o grado 5°, los representantes estudiantiles por curso y en todas hay un representante de los estudiantes en el Consejo Directivo.

No cabe duda, entonces, que los procesos de elección y los espacios para que participen los estudiantes se han propiciado en las instituciones educativas; la duda, generada en los diferentes estamentos es qué tanto los estudiantes efectivamente participan en estos espacios y, en relación con nuestra investigación, cómo se ve su autonomía ligada a este aspecto. Ante este interrogante se pueden encontrar elementos que propician la participación y otros que la dificultan.

Las y los estudiantes que participan en el Gobierno escolar consideran que tienen autonomía en cuanto tienen libertad para realizar propuestas, brindar una opinión y defender a algún estudiante; sin embargo, al momento de tomar las decisiones aún se mantiene una organización jerárquica en la que el estudiante se ve disminuido como instancia de decisión. Según lo observado, los estudiantes aún no utilizan estos espacios convocando de una manera autónoma, por ejemplo, a Consejos Estudiantiles.

Otro elemento que tiende a dificultar la participación de los estudiantes, es que no son claras las funciones que deben cumplir; para algunos, el lugar del personero o el representante es el de puente de información que va desde las decisiones del Consejo Directivo hacia sus compañeros. En otros casos, es el o la organizadora de actividades (por ejemplo, recolección de fondos para financiar viajes o actividades para el grado 11°), o es el encargado de “vigilar” el buen comportamiento de sus compañeros. Para el caso de las instituciones que hicieron parte del proceso de integración, la función de representantes y personeros se ha visto aún más limitada porque aumentó la cantidad de estudiantes que componen la institución y disminuyó la posibilidad de interactuar con todos, especialmente con los estudiantes de las sedes anexas que

con la fusión “perdieron” la posibilidad de tener sus propios personeros o representantes al Consejo.

Estas dificultades de sistema jerarquizado que limita la posibilidad de decisión en los estudiantes, desorientación en cuanto a las funciones, integraciones de instituciones que disminuyen la posibilidad de representación, sumadas a la falta de tiempo, especialmente de los estudiantes de 11º, han llevado a que el Gobierno Escolar sea visto como la reproducción de un sistema electoral tradicionalista, sistema en el que se aprende a hacer campaña y conseguir votos, pero en el que se desdibuja la acción del representante una vez elegido.

Aún con estas deficiencias, tanto estudiantes como docentes, padres de familia y directivos consideran que son fundamentales estos espacios y que se hace necesario reorganizarlos o diseñar estrategias para que sean introducidos en la institución como el ejercicio de una real autonomía y participación de estudiantes.

Entre las acciones del Gobierno Escolar cada vez cobra mayor importancia *la defensa de los derechos*, sin embargo lo hemos considerado como el tercer ámbito del ejercicio de la autonomía en los estudiantes ya que, si bien es posible conseguir la defensa de estos derechos a través del Gobierno Escolar, también es factible conseguirlo con acciones individuales, como con tutelas.

Tanto estudiantes como padres de familia conocen que la Constitución Política contempla la educación como uno de los derechos fundamentales de los niños y determina que sus derechos prevalecen sobre los de los demás. Con esta norma se buscó conseguir un trato institucional y social preferente, que les permita a los niños compensar las condiciones de desigualdad en que se encuentran frente a los adultos. La Corte Constitucional ha dicho al respecto que “esa prevalencia es indicativa de un tratamiento benéfico y diferenciado que no puede ni debe ser olvidado frente a la exigencia de protección demandada y además, exige un comportamiento diligente y eficaz por parte de quienes se hallan encargados del cuidado del menor o de su preparación para la vida.” La Corte Constitucional considera la Educación como derecho fundamental en la primera sentencia proferida sobre el tema N° T-02 de 1992. En dicha sentencia la Corte declara “Los criterios principales para determinar los derechos constitucionales fundamentales son dos: la persona humana y el reconocimiento expreso. El sujeto, razón y fin de la constitución de 1991, es la persona humana. No es el sujeto en abstracto, aisladamente considerado, sino precisamente el ser humano en su dimensión social, visto en la relación individuo-comunidad.”

Los derechos de los niños fueron los únicos que el constituyente del 91 definió de manera taxativa como fundamentales. En efecto, el Art.44 establece en el inciso 1º “Son derechos fundamentales de los niños, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”; además, la Constitución Política consagra el derecho de los adolescentes a la protección y formación integral y de la juventud a participar activamente en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo su protección, educación y progreso.

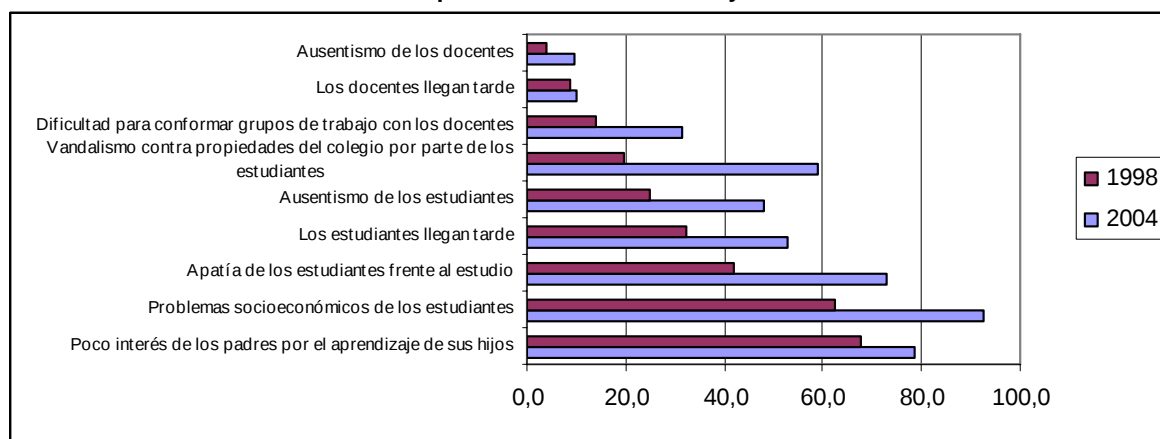
Desde estas normas el estudiante busca su autonomía, especialmente con tutelas, en las que demanda tanto su derecho a la educación como al “libre desarrollo de la personalidad” y a través

de las cuales considera que tiene la posibilidad de ser autónomo y tomar decisiones en torno a su vida en la institución. Es decir, aunque son pocas las acciones que los estudiantes como grupo o como estamento promueve autónomamente, sí se considera que con la Constitución y con instrumentos legales se pueden llevar a cabo acciones a nivel individual.

Una percepción general en las instituciones educativas es que se está configurando un nuevo estudiante, novedad que involucra procesos más amplios de la sociedad (económicos, políticos, sociales) y no sólo a la educación; estos procesos están configurando la emergencia de características particulares en la juventud actual que, por supuesto, atraviesan las dinámicas de las instituciones educativas. Entre algunos estamentos, como docentes, directivos, padres de familia e incluso estudiantes, se tiene la percepción del “estudiante que ya no es...” respetuoso, cumplido, disciplinado u obediente, entre otras, pero no se evidencia una percepción en términos positivos de cuál es el nuevo estudiante.

Una tendencia evidente es el crecimiento de la percepción negativa de rectores, docentes y directivos sobre los todas las problemáticas relacionadas con el clima escolar y que atribuyen a los estudiantes y a sus condiciones socioeconómicas. Según lo evidencia la comparación de una encuesta a directivos en 1998 y la realizada este año con las mismas preguntas, los problemas donde mayor creció la percepción negativa son los relacionados con el vandalismo, la apatía de los estudiantes frente al estudio y los problemas socioeconómicos¹. La comparación de los resultados de estas encuestas es muy significativa porque los rectores son los actores que tienen la visión más positiva de la institución, como veremos más adelante. Es decir, son ellos –los optimistas- los que señalan el deterioro del clima institucional en forma alarmante (se triplica la percepción del vandalismo, por ejemplo).

**Percepción sobre problemáticas del clima escolar por parte de los directivos
Comparación encuestas 1998 y 2004**



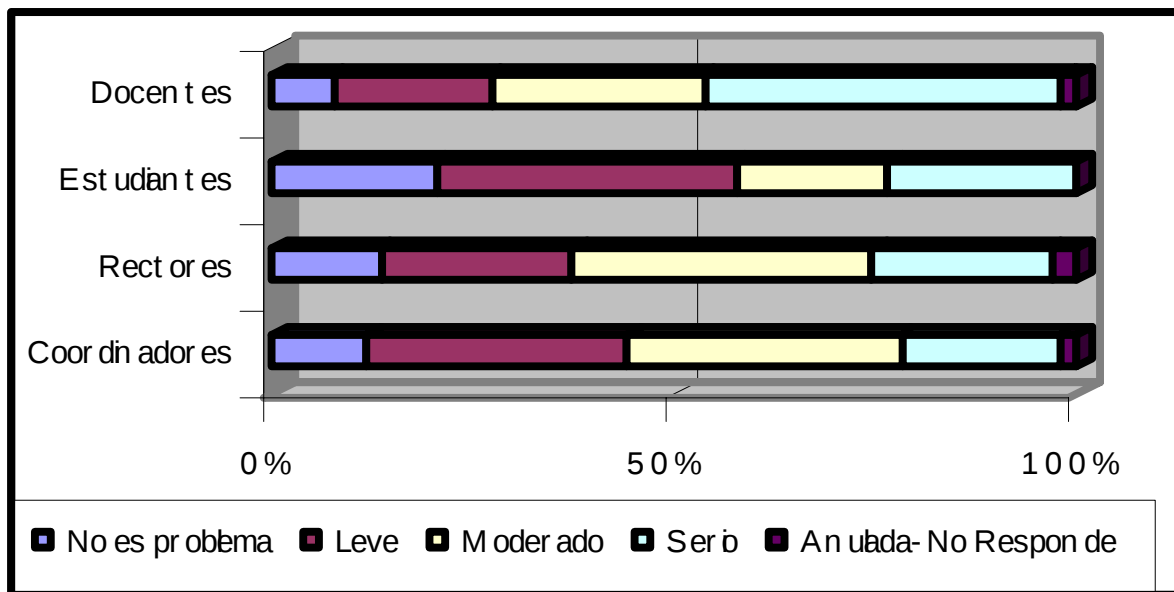
Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta sobre factores asociados (proyecto de competencias) 1998 y Encuesta de Autonomía Escolar 2004

En las siguientes gráficas se puede notar cómo el tema del vandalismo contra las propiedades del colegio, las llegadas tarde, el ausentismo y la apatía de los estudiantes es un problema serio

¹ Aunque en la encuesta de 1998 no se pregunta explícitamente “problemas socioeconómicos”, se tuvieron en cuenta construyendo un porcentaje a partir de la opinión en aspectos como problemas nutricionales, la textos y útiles necesarios, etc., a partir de la selección del mayor valor.

primordialmente para los docentes y –en segundo lugar- las directivas, mientras que, aunque es considerado un problema por los estudiantes éstos lo perciben en términos más leves.

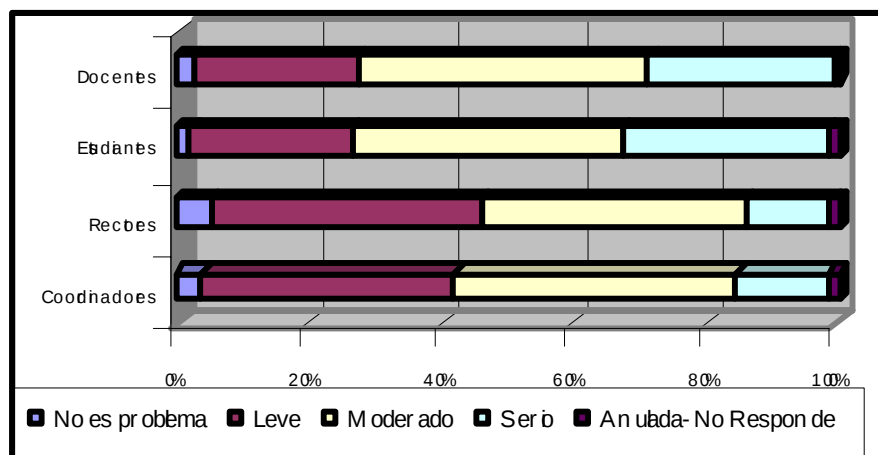
Vandalismo contra propiedades del colegio por parte de los estudiantes



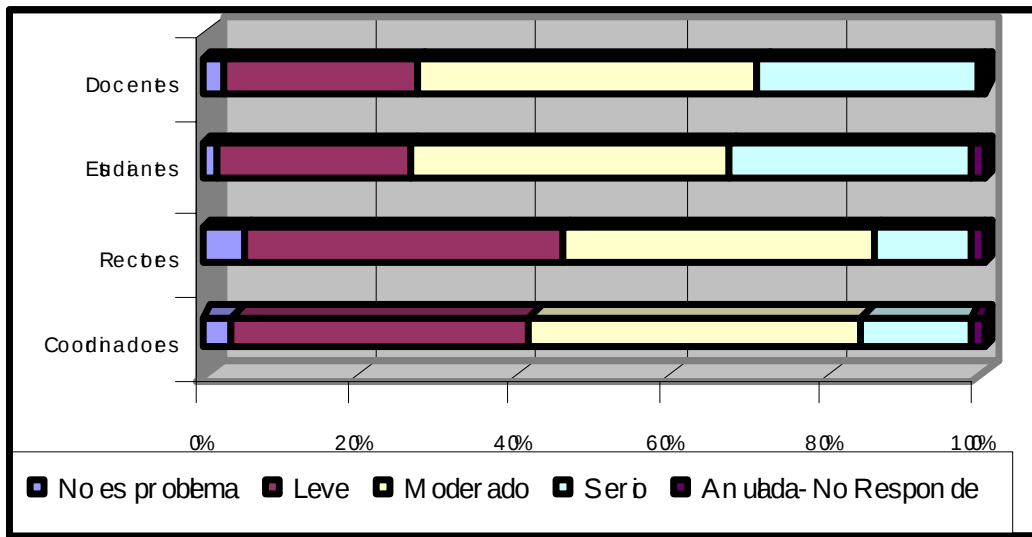
Fuente: encuesta Programa RED 2004

Resulta importante considerar, en los casos de los estudiantes que llegan tarde y el ausentismo, otro elemento que surgió a partir de los talleres y conversaciones en los estudios de caso y que tiene que ver con dos factores: las nuevas formas de evaluación y de promoción que ya hemos analizado en capítulos anteriores (especialmente el Dec. 230), y la forma como se hace la asignación de cupos (estudiantes que viven lejos de los colegios, en cuyo caso, el problema está basado en la posibilidad de conseguir o tener el dinero necesario para el transporte).

Los estudiantes llegan tarde



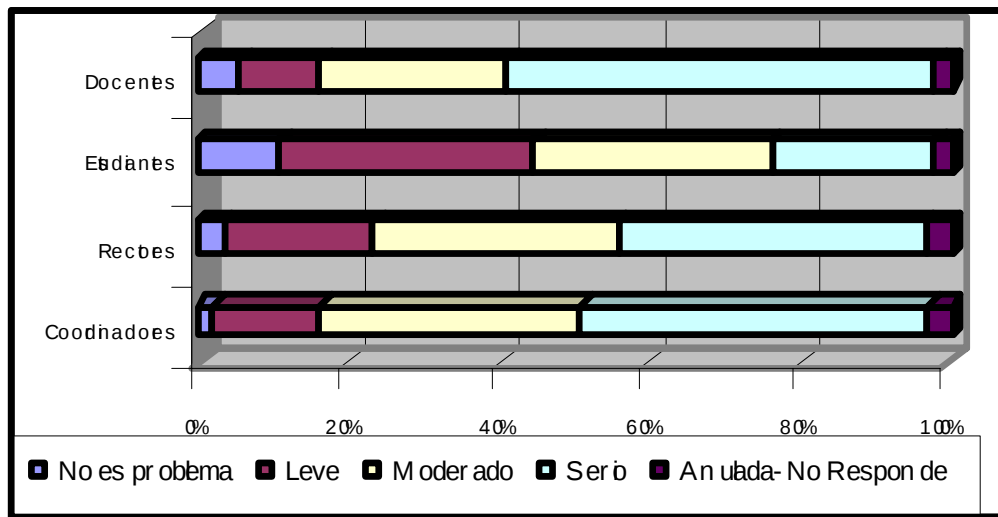
Ausentismo de los estudiantes



Las dos gráficas anteriores muestran una percepción muy similar de ambos problemas por parte de docentes y estudiantes en un grupo, y rectores y coordinadores en otro. Los docentes y estudiantes lo consideran un problema serio o moderado, un problema, además que afecta básicamente a estos estamentos, no tanto a las directivas.

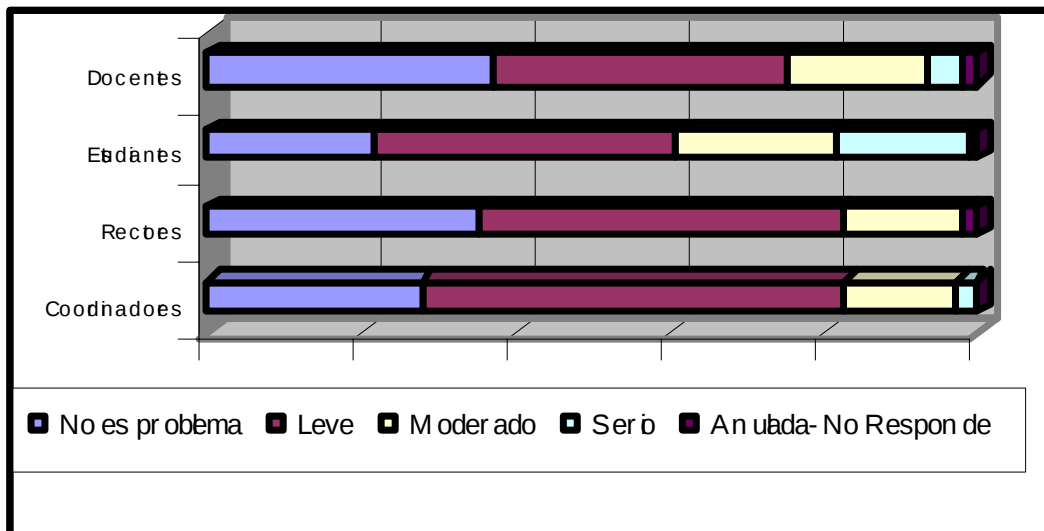
Otro aspecto que viene cobrando importancia es la apatía de los estudiantes frente al estudio, al menos en la percepción de los adultos. Aquí docentes y directivas tienen una percepción similar, negativa, en especial docentes y coordinadores. Por el contrario, los estudiantes no consideran que su apatía sea un problema tan grave en la institución. Mientras que para docentes y directivas este se ha ido constituyendo en uno de los problemas más importantes que afectan el clima escolar, para los estudiantes éste no parece ser el problema central de la calidad de la educación, ya que, según los estudios de caso, lo ubican más en términos de la evaluación y los recortes presupuestales.

Apatía de los estudiantes frente al estudio



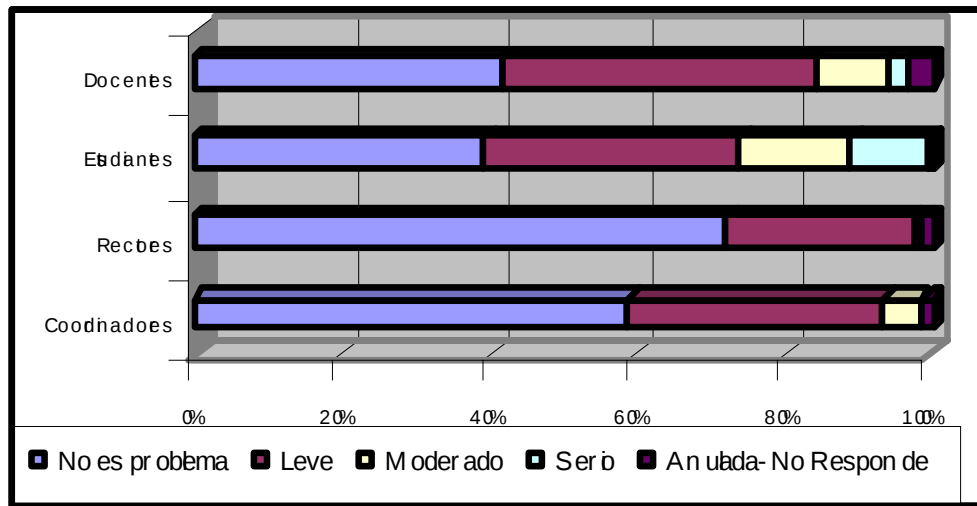
Otras dinámicas de las instituciones educativas, atravesadas por las nuevas configuraciones de juventud, tienen que ver con las relaciones entre los estamentos de la institución. Por ejemplo, según los resultados arrojados por las encuestas, los conflictos entre los docentes y los estudiantes constituyen hoy en día un problema sentido especialmente por los estudiantes, no tanto por los otros actores.

Conflictos entre estudiantes y docentes



Aunque percibido como de menores dimensiones, los conflictos entre estudiantes y directivos son también señalados por los estudiantes, y en menor grado por los docentes. Curiosamente, los directivos no perciben ningún de conflicto serio entre ellos y sus estudiantes.

Conflictos entre estudiantes y directivos



Con respecto a otras consecuencias que han traído las reformas educativas de los últimos diez años, se puede decir que en el caso de la Institución A, hay un elemento nuevo que se viene desarrollando con la fusión: la presencia de algunos conflictos y cierto grado de jerarquización entre los estudiantes de las diferentes sedes; los espacios privilegiados para los conflictos de estudiantes entre las sedes son los eventos en los cuales participa toda la institución o cuando los estudiantes de una sede se “pasan” a la otra. En dicha jerarquización se encuentran a los estudiantes de la sede A como privilegiados y “dueños de casa” y los de las sedes B y C como quienes llegaron a beneficiarse de la sede principal, que siguiendo con la metáfora, se trata de los “invitados en casa”. Es decir, en lugar de integración estudiantil, se han producido una cierta jerarquización y marcada diferenciación.

LOS PADRES DE FAMILIA

Para los padres de familia su participación en las instituciones se ha ejercido a través de la Asociación de Padres de Familia, la asistencia a los Consejos Directivos, la construcción del PEI, la recepción de las libretas de calificaciones, las escuelas de padres, y otras acciones que han llevado a cabo en situaciones particulares la mayoría de las veces orientadas a la consecución de recursos para la institución.

En cuanto a la *Asociación de Padres de Familia*, el Decreto 1625 de 1972 determina la obligatoriedad de todos los establecimientos de tener una asociación de padres de familia con funciones específicas según los parámetros contemplados en la Ley. Como complemento se expidieron modelos de Estatutos de la asociación de padres de familia que contienen los objetivos de la asociación, que son entre otros: Servir como personera de los intereses de la comunidad educativa, en conservación de elementos, equipos de enseñanza y de un alto nivel académico; procurar la coordinación entre padres y educadores, a fin de descubrir y conocer las inclinaciones vocacionales y capacidades del educando y orientarlo hacia su propio desarrollo.

Con la Ley 115 de 1994, se generan nuevas formas de participación de la comunidad educativa. Aparecen instancias de controversia y decisión como los Consejos Directivos, en donde toman asiento todos los representantes de los estamentos de la institución, los padres, los estudiantes, los docentes, los exalumnos y el llamado sector productivo.

La administración Mockus – Villaveces, para dar cumplimiento a la Ley 115 de 1994 en cuanto a la participación de los padres en el gobierno escolar, diseñó un proyecto denominado Desarrollo de Asociaciones de Padres de Familia, con una ejecución de 80 millones de pesos en dos años. Promovió la conformación de las Asociaciones de Padres de Familia y, en especial, la organización de Federaciones y Ligas.

Según los padres y madres de familia de la Institución B, que participaron activamente en talleres y programas realizados por la Liga de padres de la localidad 16, el defecto que tenía esta agrupación es que pretendía que las Asociaciones estuvieran en contra de los rectores, suponiendo que sólo así lograrían ser autónomas, posición que no compartían y por la cual dejaron de participar.

Las funciones y autonomía de la Asociación de Padres varían dependiendo de las condiciones de las instituciones educativas. En los estudios de caso se pudo evidenciar cómo las relaciones con los directivos, la acción de los integrantes de asociaciones de padres en el pasado, la cercanía física de los padres a la institución y los procesos de fusión promovieron que los padres y madres se acercaran de una manera más comprometida a la institución, como es el caso de la IED C o, que se alejaron y disminuyera considerablemente su participación en la toma de decisiones, como en la IED A.

Para la Asociación de Padres de familia de la Institución C, por ejemplo, una de sus funciones es la capacitación de los padres sobre la legislación educativa y sobre las funciones de la misma. Además consideran que los padres deben “inspeccionar” y “supervisar” la labor de los docentes, lo cual ha generado ciertas diferencias entre los estamentos de la institución y según los padres de familia se ha visto afectada su autonomía en tanto que “ya no pueden circular libremente por la institución” (Entrevista miembros de la Asociación de padres de familia).

A diferencia de la Institución C en donde ha habido un esfuerzo constante para vincular a los padres de manera activa en la vida escolar e institucional, en la Institución A la participación de padres que quiso promover la Ley 115 fue vista como un problema por parte de las directivas. Según los padres de familia: “ella [la rectora] no está acostumbrada a trabajar con los padres. Es bien difícil para ella eso, (...) siempre se ha sentido como la dueña de la institución” (taller padres de familia Sede A-JM).

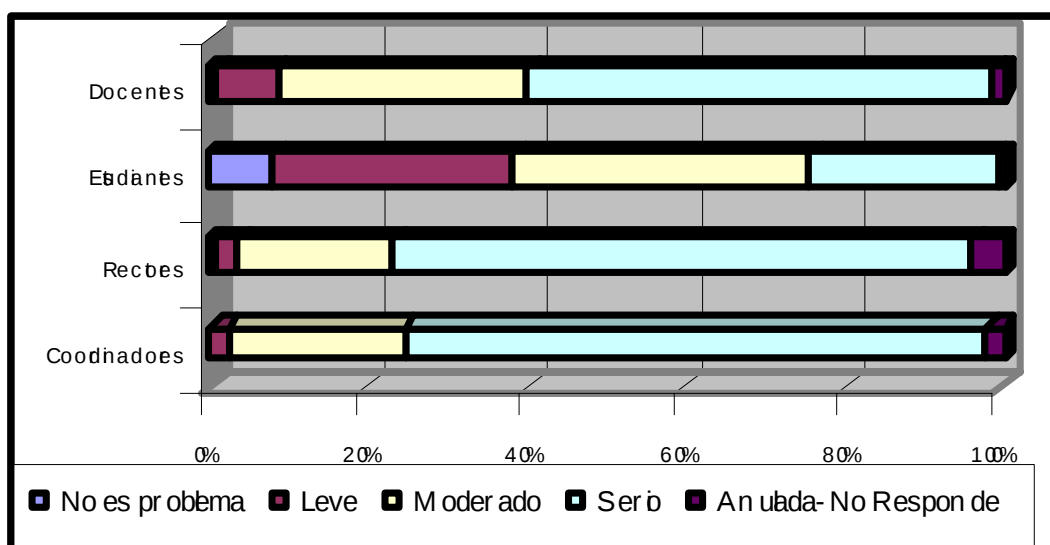
Otro elemento tiene que ver con los *consejos* a partir de los cuales estudiantes, docentes y padres pueden discutir y aportar soluciones a los diferentes problemas que se presentan y proyectar sus expectativas y propuestas. Sin embargo, a partir del proceso de fusión en la IED A, por ejemplo, se unificaron los Consejos Directivos y Académicos de las tres sedes, disminuyendo el número de padres de familia y docentes que podían participar en éstos, lo que significó, para algunos, el motivo por el cual alejarse y desinteresarse de este proceso. También por este motivo disminuyó la participación de los padres de familia en la construcción del PEI, entonces, el proceso de elaboración del Proyecto Educativo Institucional que inició legalmente en el año 1994 y que llevaba más de 5 años buscando y logrando involucrar a los padres de familia (aunque de una

manera más evidente en unas instituciones que en otras, sobretudo en las pequeñas) se ve truncado.

Algunas de las actividades en las que participaron activamente los padres de las instituciones A y C de los estudios de caso, son las medidas o estrategias que de manera autónoma se llevaron a cabo para evitar o transformar la decisión de la fusión. En este proceso se hizo fundamental la colaboración de los padres de familia y esto, al parecer, por cuatro motivos principales: primero, porque también les afectaba lo que sucediera en torno a la educación de sus hijos después de la fusión; segundo, por la relación estrecha que tenían en ese momento los padres de familia con los Centros Educativos Distritales pequeños que iban a ser fusionados a una institución mayor; tercero, porque de esta manera tendría mayor resonancia la queja y, cuarto, porque este proceso no implicaba para los padres de familia algún riesgo que afectara sus trabajos o sus salarios, riesgo que sí podrían correr algunos directivos o los docentes.

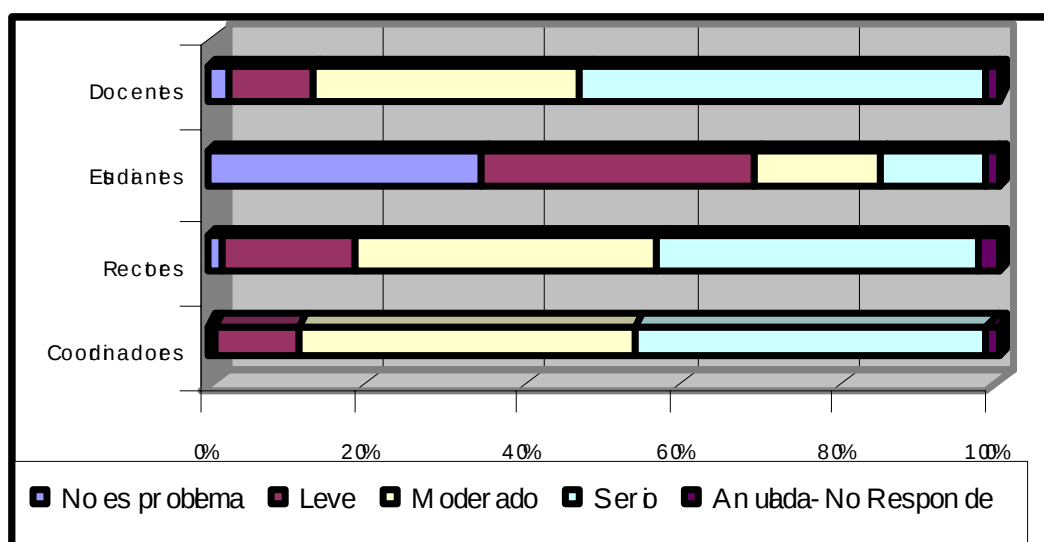
Así como la visión del niño y joven estudiante se ha venido transformando, de la misma manera influye en las dinámicas de la institución la emergencia de un “nuevo padre/madre de familia” para los directivos y los docentes, con dos aspectos sobresalientes: que se trata de un padre de familia en crisis económica, que lo ha llevado a trabajar más tiempo y disponer de menos dinero para aportar tanto a sus hijos como a la institución; crisis que es más sentida como un problema serio por las directivas y los docentes y es menos percibida o reconocida por los estudiantes, como se logra ver en la siguiente gráfica:

Problemas socioeconómicos de los estudiantes



El segundo aspecto tiene que ver con lo evidenciado en los estudios de caso en los que se hicieron evidentes las quejas por parte de directivas y docentes sobre la falta de participación, compromiso y vinculación de los padres con la educación de los niños y jóvenes. Este hecho también se pudo ratificar con las encuestas realizadas durante la investigación. Como lo muestra la siguiente gráfica, para los estudiantes esto prácticamente no constituye un problema en la vida escolar o tiene una incidencia leve, mientras que para la mayoría de rectores, coordinadores y docentes es un problema serio.

Poco interés de los padres por el aprendizaje de sus hijos



LOS ADMINISTRATIVOS

Las concepciones con respecto a la autonomía en el personal administrativo de las instituciones están divididas, mientras algunas personas consideran que se da en tanto pueden “cada uno responder por su trabajo” y eso se respeta actualmente; otros aseguran que se ven cada vez más determinadas por las peticiones a nivel directivo que les obligan a cumplir con su labor de una manera más rápida para atender asuntos urgentes, dejando de lado muchas veces los procesos importantes, siendo determinada externamente la manera de distribuir y manejar el tiempo de trabajo durante su jornada laboral.

En cuanto a su relación con el nivel central, durante los últimos diez años los administrativos han recibido varios cursos de formación entre los que se pueden mencionar entre otros: redacción, organización del tiempo, programación neuro-lingüística. Simultáneamente recibieron entrenamiento o inducción sobre la filosofía de la SED, su estructura, las funciones de cada una de las dependencias dentro de la línea de política de la Alcaldía Mayor denominada “Gestión Admirable”. Este programa tuvo un refuerzo llamado “Reinducción” cuya prolongación se llevó a cabo “Vía teléfono”. El nivel Central preparaba documentos que debían ser respondidos en los diferentes niveles (Central, Local, Institucional). Posteriormente se contactaba por teléfono a cualquier funcionario que debía responder algunas de las preguntas de los cuestionarios que habían sido enviados previamente. El nivel Central llevaba un control mediante puntajes que asignaba según el número de buenas respuestas dadas por el funcionario encuestado. Por lo anterior se considera que ha aumentado significativamente el nivel de control y dirección gerencial en términos de eficiencia, que se le inculcó en el personal administrativo.

Dos aspectos revisten un interés importante para este estamento de la comunidad educativa, uno de ellos es la “racionalización del recurso humano” ya que si algún funcionario deja de laborar en la institución éste no es reemplazado, lo que significa un aumento en la carga laboral del funcionario que continúe trabajando. El segundo aspecto está relacionado con la dependencia cada vez mayor del sector privado para llevar a cabo las labores administrativas de la institución y la disminución de su autonomía para la toma de decisiones en este aspecto. Por ejemplo, en la Institución C para 1997 el personal de servicios generales y de vigilancia dependía de la SED y específicamente de la directora de la institución, pero a partir de 1998 el personal de servicios generales y de vigilancia es contratado por la SED a través licitación con entidades privadas. Adicionalmente, las reestructuraciones de personal han hecho que las secretarías de los colegios sean asumidas por personas que han sido contratadas por medio de entidades privadas o que las que han sido contratadas por la SED sean trasladadas constantemente de una institución a otra o sean trasladadas del nivel Central a las instituciones. Como en el caso de la Institución C, que por estos cambios constantes dicha institución se ha visto desprovista de secretaria mientras se realiza el empalme entre una y otra.

En las encuestas se preguntó a rectores, coordinadores y docentes su valoración positiva o negativa en la institución sobre “la contratación externa de los servicios administrativos y de soporte”. Comparando las valoraciones positivas y negativas de los diversos agentes a partir de la diferencia de los porcentajes de los mismos; es decir a partir de restar los porcentajes “negativos” o “muy negativos” de los “positivos” o “muy positivos”, el resultado es siempre levemente negativo. Los coordinadores lo consideran más negativo que los docentes y rectores. Una relación similar entre los puntos de vista de los actores se refleja ante la pregunta del impacto de las recientes reformas en el funcionamiento administrativo y logístico. Aquí el balance es bastante positivo para los rectores, levemente positivo para los docentes y negativo para los coordinadores (ver gráficas en el tomo III).

LOS DOCENTES

La Ley General de Educación en su art. 104 define al educador como el orientador de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad. Asimismo, define las condiciones de su ejercicio profesional. Ocho años después de la promulgación de tal Ley, el Decreto 1278 de 19 de junio de 2002, en su art. 4, redefine la función docente desde una perspectiva más técnica —no como orientador— como aquella de carácter profesional que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza y aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y las evaluación de los mismos procesos y sus resultados y las demás actividades educativas, dentro del marco del Proyecto Educativo Institucional. El art. 5 define a los docentes como las personas que desarrollan labores académicas directa y personalmente con los alumnos en su proceso enseñanza-aprendizaje. También son responsables de las actividades curriculares, complementarias. Esta definición más técnica y especializada pareciera contradecir las nuevas políticas del Escalafón docente, donde se aceptan maestros provenientes de diferentes profesiones y, por lo tanto, sin una formación específica.

El art. 104 de la Ley General determina que el educador como factor fundamental del proceso educativo debe recibir una capacitación y actualización profesional, y no ser discriminado por razón de sus creencias filosóficas, políticas o religiosas. Así mismo, en los art. 105 y 110 de la Ley General de 1994, se establecen las formas y requisitos para la vinculación del personal docente, directivo y administrativo al servicio público educativo en las diferentes entidades territoriales que solamente podrá efectuarse mediante nombramiento hecho por decreto y dentro de la planta de personal aprobada por la respectiva entidad territorial, previo concurso. De ese modo, se da a los docentes vinculados el carácter de servidores públicos de régimen especial. Para los docentes vinculados por contrato, se define que se les debe seguir contratando sucesivamente hasta cuando puedan ser vinculados a la planta de personal.

En cuanto al tema del ascenso en el Escalafón Docente, los artículos 111 al 119 de la Ley General indican que la formación de los maestros debe estar en función de su especialización profesional y que los títulos válidos para la incorporación y ascenso respectivos estarán supeditados a que los programas de formación recibidos sean ofrecidos por instituciones de educación superior o bajo su tutoría. Con el fin de velar por lo anterior, se establece la creación del Comité de Capacitación de Docentes bajo la dirección de la respectiva Secretaría de Educación y al cual se incorporarán representantes de las universidades, escuelas normales y centros especializados. Se asigna a las universidades, centros de investigación y otras que se dediquen a formar docentes, la función de cooperar con las Secretarías de Educación y asesorar en los aspectos científicos y técnicos y presentarán propuestas de política educativa al Ministerio de Educación Nacional.

La Ley 734 de febrero 5 de 2002, expide el Código Disciplinario Único. En los art. 4 y 5 expresa cuándo es legal que se investigue y sancione a los docentes. Entre los artículos 6 y 21 establece el debido proceso, el efecto general inmediato de las normas procesales, el reconocimiento de la dignidad humana, la presunción de inocencia, la gratuidad de la actuación disciplinaria, la ejecutoriedad, la celeridad de la actuación disciplinaria, la culpabilidad, la favorabilidad, la igualdad ante la ley disciplinaria, la función de la sanción disciplinaria, el derecho a la defensa, la proporcionalidad, la motivación y la aplicación de principios e integración normativa.

La resolución 2343 adopta el Código de Ética de la Secretaría de Educación de Bogotá. El Código regula el ejercicio de la función pública de los servidores públicos que ejercen sus funciones en la Secretaría de Educación del Distrito. Define al servidor público como cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado, en todos los niveles jerárquicos. Respecto al ámbito de aplicación define que rige para los funcionarios públicos de los niveles central, local e institucional de la Secretaría de Educación.

¿Qué percepción tienen los docentes de las reformas y de la autonomía institucional y profesional? En la IED-B –uno de los colegios donde se realizó trabajo de campo– se aprecia gran diversidad en la percepción que los docentes tienen sobre el tema de la autonomía. Para algunos, el control ejercido sobre los docentes, manifiesto en una serie de instrumentos de seguimiento a los alumnos, las observaciones, reuniones, etc., no se configuran como mecanismos de presión, sino como un “control sutil”, que aunque parte de una estructura jerárquica, “surge de la autonomía, porque el control se hace en las áreas, [y] aunque hay un directivo coordinando el proceso, de todas maneras allí se hacen los debates y los análisis” (Entrevista docente JT, 15/09/04).

En el caso de los docentes de primaria de esta institución, el control ejercido sobre ellos fue asumido como una reorganización y jerarquización de las funciones, que redundó en mayores aprendizajes para ellos mismos y los niños. De tal manera que el control se configura como algo sutil pero transversal a la vida escolar: “uno no siente presión, que le digan a uno ‘muéstreme, diga’, sino que hay unos mecanismos sutiles pero que son de control. Entonces no se siente uno ¿qué voy a hacer si me están controlando? Aquí hay la libertad del trabajo, no presión, no lo que nosotros cuando llegamos pensamos que iba a ser. En primaria no lo hemos sentido así” (Entrevista docentes de primaria, 9/09/04). Incluso, para una de las docentes, este proceso incrementó los niveles de autonomía pues trajo consigo la posibilidad de acompañamiento y orientación en procesos en que anteriormente se sentían solos y desubicados: “al contrario, le dan mucha más autonomía, [uno se siente] más enriquecido, más seguro de lo que sabe y cómo lo va a aplicar en el aula (...) qué lástima que lo último que aprendí, los estándares y el cambio que hubo, no lo hubiera aplicado con los anteriores primeros en que [los niños] se perdieron de muchas cosas” (Entrevista docentes de primaria, 9/09/04).

Para algunos docentes de la IED-B, la autonomía es una cuestión esencialmente personal, aparte de los mecanismos de control, específicamente en lo que se refiere al trabajo de aula, aunque hayan nuevas exigencias en torno a la información: “la autonomía va bajo criterios de responsabilidad y de concertación, entonces sí hay autonomía para el trabajo en las áreas y comisiones, y uno tiene que responder por unas metas y registros y eso implica que el docente tiene que tener habilidad para hacer informes escritos, para sustentarlos, para hacer proyecciones (...) Gozamos de autonomía para la cátedra, para la planeación, aunque lo hagamos concertadamente. También gozamos de autonomía en cuanto a la forma de organizarnos y re proyectar nuestro trabajo. Ahora, la autonomía nuestra está enmarcada dentro de unos criterios laborales dados por ley y pues dentro de eso hay que ver la autonomía y creo que lo uno no riñe con lo otro, que sino no hubiera normas, la norma regula la libertad del hombre, si no hay norma lo que hay es desbarajuste, libertinaje” (Entrevista docente JT). En este sentido, la autonomía está enmarcada en los parámetros institucionales y no debe reñir con ellos: “pienso que la autonomía es aquella capacidad que tenemos nosotros para solucionar un inconveniente en el contexto en que nos encontremos sin que afecte el marco referencial de la institución” (Entrevista docente JT, 21/09/04).

En otros ámbitos de la IED-B, como los que se refieren a la posibilidad de generar proyectos alternativos, las reformas parecen no contribuir, puesto que aunque existen parámetros legales estos disminuyen el tiempo necesario para formularlos: “Sí hay libertad pero hay una limitación por la falta de tiempo para la presentación de estos proyectos, se necesita que dentro de la política educativa se abran estos espacios para investigación, para el trabajo, para enriquecer la práctica pedagógica, o sea, que le den un poco más de autonomía a las instituciones para ese trabajo de investigación” (Entrevista docente JT, 21/09/04).]

Así, en la IED-B, la autonomía tendría dos caras: la que ejerce el docente dentro del aula, en su ejercicio individual, pero que debe armonizar con los parámetros institucionales que a su vez corresponden con la normativa. La diferencia de percepción entre los docentes radica quizá en la manera en que estos buscan equilibrar esa autonomía “personal” con los imperativos de la institución, por lo que algunos se sienten más vulnerados que otros: “Dentro de la Institución no me siento con mucha autonomía, dentro del aula sí, porque hay unas directrices que están establecidas y que yo al ser parte integral de la institución no puedo salirme de estos patrones. Hay

algunas cosas con las que no estoy de acuerdo pero lo he manifestado y he recibido de las directivas una queja en algún momento” (Entrevista docente JT 21/09/04).

Respecto a este cierto consenso en esta institución, hay que anotar que los docentes que manifestaron descontento con la forma como se manejaba, abandonaron la institución en el momento de la fusión y de la aplicación del nuevo parámetro pues “sobraban” algunos docentes.

En cuanto a la IED-A, en esta se vive una situación particular con la Sede C de la misma, ya que a la jornada de la tarde llegó un grupo de profesores nuevos (en su mayoría se trata de docentes que dictaban clases en secundaria), que por el movimiento de personal, iniciado en los años 2001 y 2002 y por voluntad propia pero, en su mayoría, por decisión de los rectores de sus anteriores instituciones o del CADEL, fueron trasladados y reunidos en esta sede y en esta jornada para dar clases en cursos de primaria. Esta situación ha promovido sentimientos de impotencia, desesperanza, poca autonomía y menor credibilidad en las decisiones gubernamentales. Algunos de estos sentimientos se convierten en motivos para desestimar el tiempo extra de la jornada escolar como tiempo productivo y necesario para su labor como pedagogos (Taller docentes Sede C- JT).

En la IED-A se considera que el docente ha perdido autonomía en tanto a los estándares de la calidad, que hacen que “el docente está amarrado a cumplir estas normas” (conversación informal con orientadora. JM. Sede A), se ha perdido la posibilidad de organizar autónomamente su tiempo con las horas que organizan el rector y el CADEL y lo mencionado anteriormente como la “proyección aguda”. Además, que con las últimas normas se ha empoderado al rector y se ha disminuido el poder de acción y decisión del docente.

Se menciona que con el Decreto 230 se redujo la autonomía de decisión del docente en cuanto a la evaluación de sus estudiantes; de igual manera, con la fusión se está intentando imponer la evaluación de secundaria a los estudiantes de primaria de las sedes B y C (Entrevista con Coordinadora. Sede B) y que definitivamente se perdió autonomía cuando se decidió acabar con los PEI de cada institución que iba a ser fusionada.

Cabe destacar sin embargo que el maestro se considera autónomo dentro del aula, que a pesar de todos los procesos externos que lo determinan a nivel organizativo, administrativo, de manejo del tiempo, es recurrente encontrar en los testimonios la referencia a que dentro de su principal ámbito de acción y ejercicio docente como el aula, el maestro decide y no tiene una influencia que lo obligue a cambiar su postura o su estilo de enseñanza.

El período anterior a la década del 90 es recordado en la IED-A por el ejercicio de una labor administrativa y docente *autónoma*, que se ve reflejada en la concentración de decisiones en los rectores y directores de los colegios quienes las toman a veces de manera personal, y donde los maestros poseen cierto grado de libertad para solicitar, por ejemplo, traslados al acomodo de sus necesidades o de tomar una actitud particular frente al alumnado y su ejercicio docente ya que era más directa la comunicación entre los maestros y la SED: “en el año en que yo llegue acá, en el 79 autonomía 100%. Cuando salió la ley del 94 la Ley General de Educación, se acabó” (entrevista rectora). “Eran más fáciles los traslados porque se hablaba directamente con los rectores de los

colegios... No era directamente en Secretaría sino era directamente con un rector o director, todavía no estaban los CADELES... era como más fácil” (entrevista docente, Sede B). Es decir, había más autonomía administrativa y los traslados se negociaban de rector a rector.

Para los docentes de la IED-A, el surgimiento de la Ley 115 representó una mayor autonomía pedagógica, una mayor posibilidad de innovar dentro del aula y de sus áreas de trabajo, dándoles la posibilidad de participar en los lineamientos pedagógicos de la institución con proyectos integrados al PEI: comentan que “la Ley general de educación les dio participación y autonomía, permitiéndoles desarrollarse a través de los cambios y la innovación en la metodología. Participaba la comunidad educativa: los maestros, los padres y los estudiantes. Tenían autonomía en las escuelas” (taller docentes Sede B- JM).

Un hecho trascendental al cual se hace referencia en las tres sedes de la IED-A, y el cual se relaciona con el tema de la autonomía según los actores, es el recorte salarial por su participación en el paro de agosto del año 2000 -contra el proyecto de Ley 012- ya que implicó una reducción en la intervención de los maestros en actividades de este tipo gracias a la presión ejercida sobre su derecho a la protesta

En la IED-C, los docentes recuerdan que se sintieron afectados a mediados de los 90 porque la SED y el MEN dieron lineamientos sobre las asignaturas que debían dictarse en primaria. Hay, pues, una ampliación del número de asignaturas que los estudiantes deben cursar, lo cual se ha traducido en una menor profundización en cada una de ellas ya que este proceso no ha ido acompañado de una reorganización de los horarios y la jornada escolar (Entrevista docente JM).

En 1997 la SED determina que los docentes de apoyo salgan de las instituciones educativas y áreas como Educación física sean asumidas por los directores de curso. Lo anterior trajo como consecuencia en la IED-C el aumento de trabajo para los docentes y, desde su punto de vista, el desmejoramiento de la calidad de la educación porque los docentes no estaban trabajando necesariamente en su especialidad. Se hizo una reubicación de docentes para reducir costos.

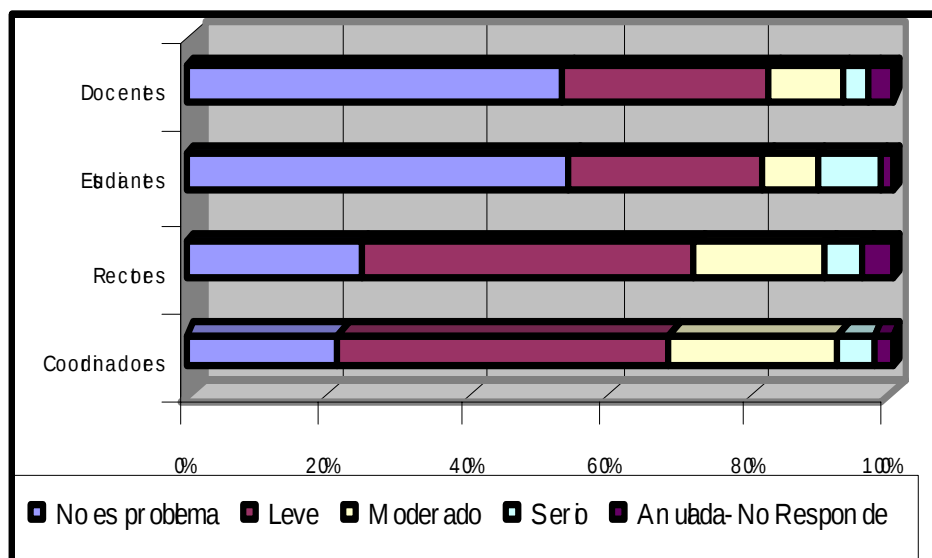
Desde el punto de vista de algunos docentes de la IED-C, en relación con su autonomía para manejar el tiempo, a partir del año 2000 se limitan mucho sus posibilidades en la medida en que la labor docente se restringió al aula y se disminuyeron al máximo sus espacios de encuentro como gremio. Lo anterior no se tradujo en una mejora de la educación de los niños, sino en la falta de planeación pedagógica necesaria en toda institución.

En las entrevistas y talleres los docentes de la IED-C manifestaron que muchas de las reformas educativas de los últimos años no los han afectado porque el nuevo director no permite que esas normas entren a regir en la institución. De esta manera, afirman que han podido mantener su autonomía dentro del aula ya que han podido continuar enseñando lo que consideran es importante para el desarrollo integral de los niños. Con relación a los controles externos que se hacen a través de pruebas de evaluación de competencias, comentan que las han utilizado para enseñar a los niños cómo responderlas pero que su enfoque pedagógico no se ha visto modificado por la aparición de dichas pruebas.

Según el taller, la reforma que más han sentido es la del Decreto 1278 que habla sobre profesionalización docente, ya que ha reglamentado el ascenso en una forma tal que los desmotiva en su labor docente.

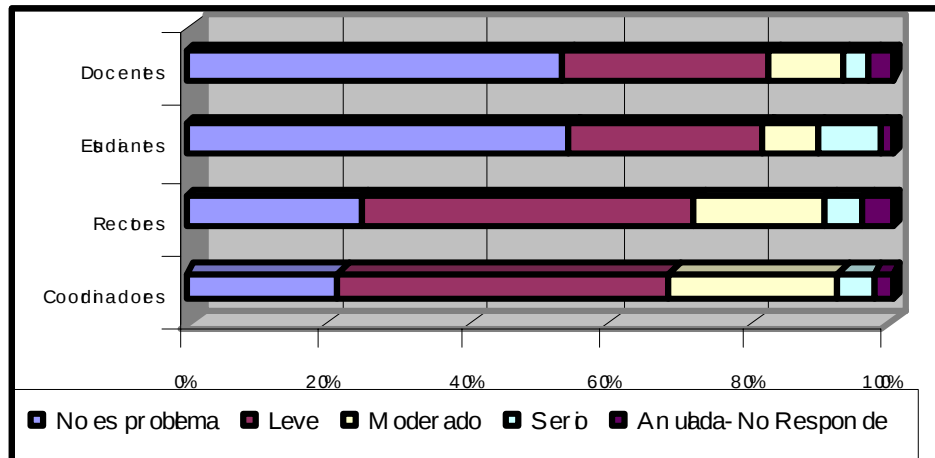
En la encuesta aplicada a directivos, docentes y estudiantes, es de resaltar que, mientras para una proporción considerable, tanto de rectores como de coordinadores, la apatía y falta de compromiso por parte de los docentes es un problema considerable, para éstos, así como para los estudiantes, lo es en un grado mucho menor.

Apatía y falta de compromiso de los docentes



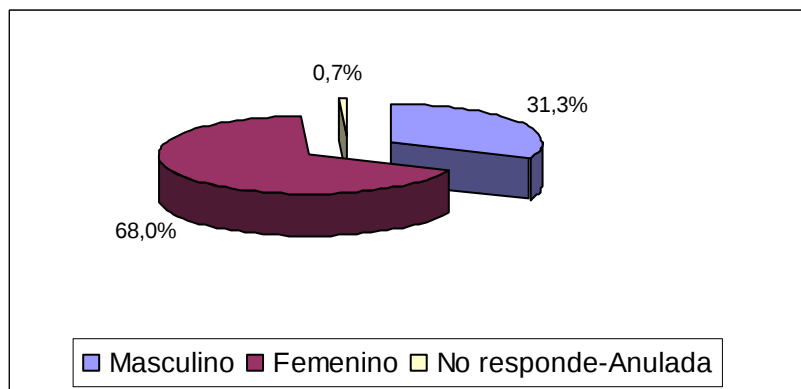
Por otro lado, en la encuesta señalada también se evidencia que, a diferencia de los rectores y coordinadores, cuya mayoría piensa que la dificultad para conformar equipos de trabajo con los profesores es un problema leve, la mayoría de profesores, así como de estudiantes, no considera aquello como un problema. Esto último contradice las opiniones de los docentes en dos de las instituciones visitadas (IED-A e IED-C), que sí sienten recortados los espacios de reunión y de trabajo en equipo.

Dificultad para conformar grupos de trabajo con los docentes



De los 385 docentes de IED-CED encuestados, el 68% son mujeres y el 31.3% son hombres, la mayoría viven en un barrio estrato 3 (67%) y actualmente habitan una vivienda propia (64%), de los cuales el 34% la están pagando y el 30% ya la pagaron. En más de un 60% tiene 1 o 2 hijos.

Distribución de los docentes según género



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta a Docentes

De igual forma, de los docentes encuestados, la mayoría tiene entre 40 y 49 años (45%), seguido por el grupo menor a 39 años (33%). Cerca del 65% de los docentes tienen como máximo nivel educativo especialización o maestría y en un 85% son docentes nombrados en propiedad. De otro lado, cerca de un 70% de los mismos tienen un grado de escalafón superior al Noveno y el 75% ha sido también docente del sector privado.

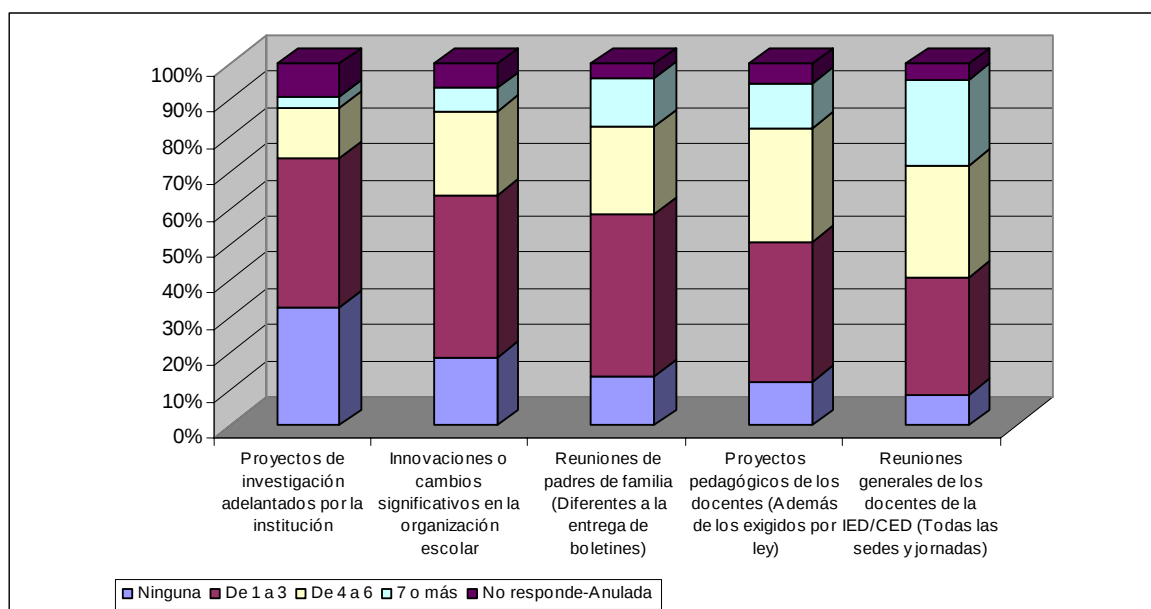
En cuanto a los años de experiencia como docentes, la siguiente tabla nos indica entre otras cosas que el promedio de años como docentes es de 18 años y como docente en la IED respectiva es de 7 años.

De los docentes encuestados, el 44% trabaja como docente en la jornada mañana, el 49% en la tarde y cerca del 4% en jornada única. El 37% trabaja en secundaria, el 34% en primaria, el 5% en preescolar y el 10% en media técnica

En relación con la percepción sobre el número de innovaciones y proyectos pedagógicos en la institución, los docentes son menos optimistas que los rectores, tal vez porque no perciben el conjunto de la institución y tal vez desconozcan algunos de los proyectos que allí se adelantan. Sin embargo, su proximidad en la apreciación con los coordinadores, más bien nos hace pensar que son los rectores los desinformados, pues los coordinadores sí están más próximos a las innovaciones y proyectos pedagógicos que el rector.

A juicio de los Docentes, en los últimos dos años, un 74% afirma que se han realizado menos de 4 proyectos de investigación, un 63% menos de 4 innovaciones o cambios significativos en la organización escolar y un 50% menos de 4 cambios significativos en la organización escolar. 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.

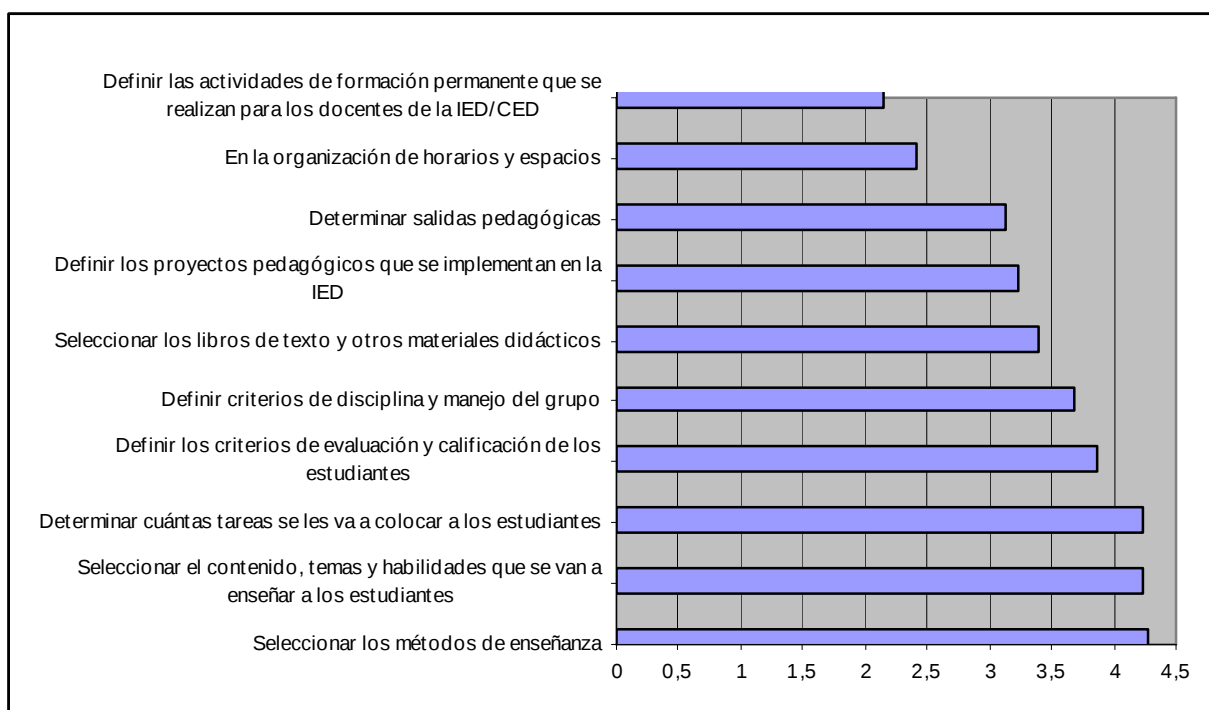
Frecuencia en la realización de actividades escolares



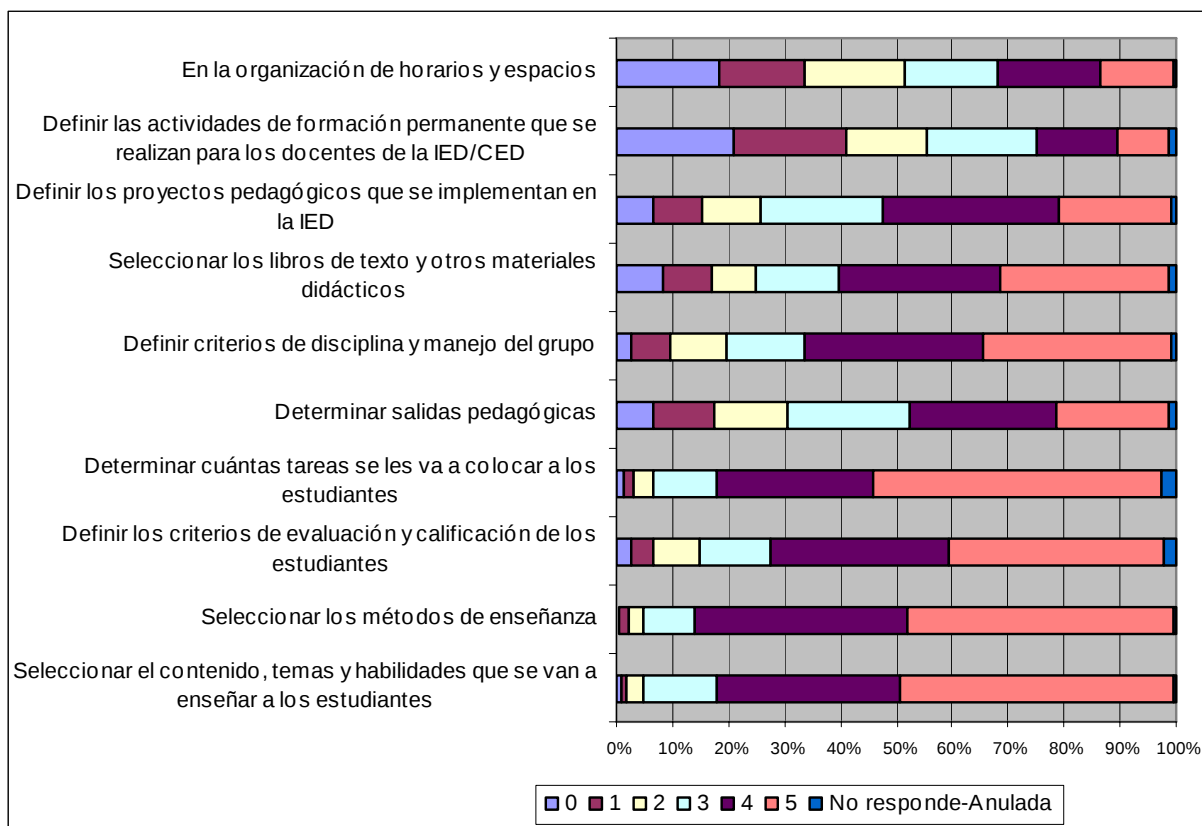
Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta a Docentes

Una pregunta particularmente significativa para el estudio profundizaba en las actuales condiciones de influencia y participación real de los docentes en las respectivas IED, valorando de cero a cinco diferentes aspectos relacionados tanto con los procesos pedagógicos como con la gestión escolar. El promedio de los diferentes aspectos evidencia que los aspectos donde los docentes manifiestan tener menor influencia son los relacionados con sus actividades de formación y con la organización de horarios y espacios; dichos aspectos tienen promedios inferiores a 3.0.

Entre los aspectos donde los docentes creen tener mayor influencia –con promedios superiores a 4.0- sobresalen los relacionados con la relación docente-estudiante al interior del aula de clase: seleccionar los métodos de enseñanza; seleccionar el contenido, temas y habilidades que se van a enseñar a los estudiantes y determinar cuántas tareas se les va a colocar a los estudiantes. Es decir, que los resultados de las encuestas confirman los puntos de vista de la mayoría de los docentes entrevistados en los estudios de caso. A pesar de la presión por la evaluación, los docentes todavía sienten que conservan su autonomía en el aula y en lo pedagógico.



Este comportamiento se evidencia a su vez en los porcentajes específicos para las diversas categorías. Los aspectos en los que la valoración es inferior o igual a 3 y que recogen más del 50% de los docentes, son los relacionados con la organización de horarios y espacios y el definir las actividades de formación permanente que se realizan para los docentes de la IED/CED.

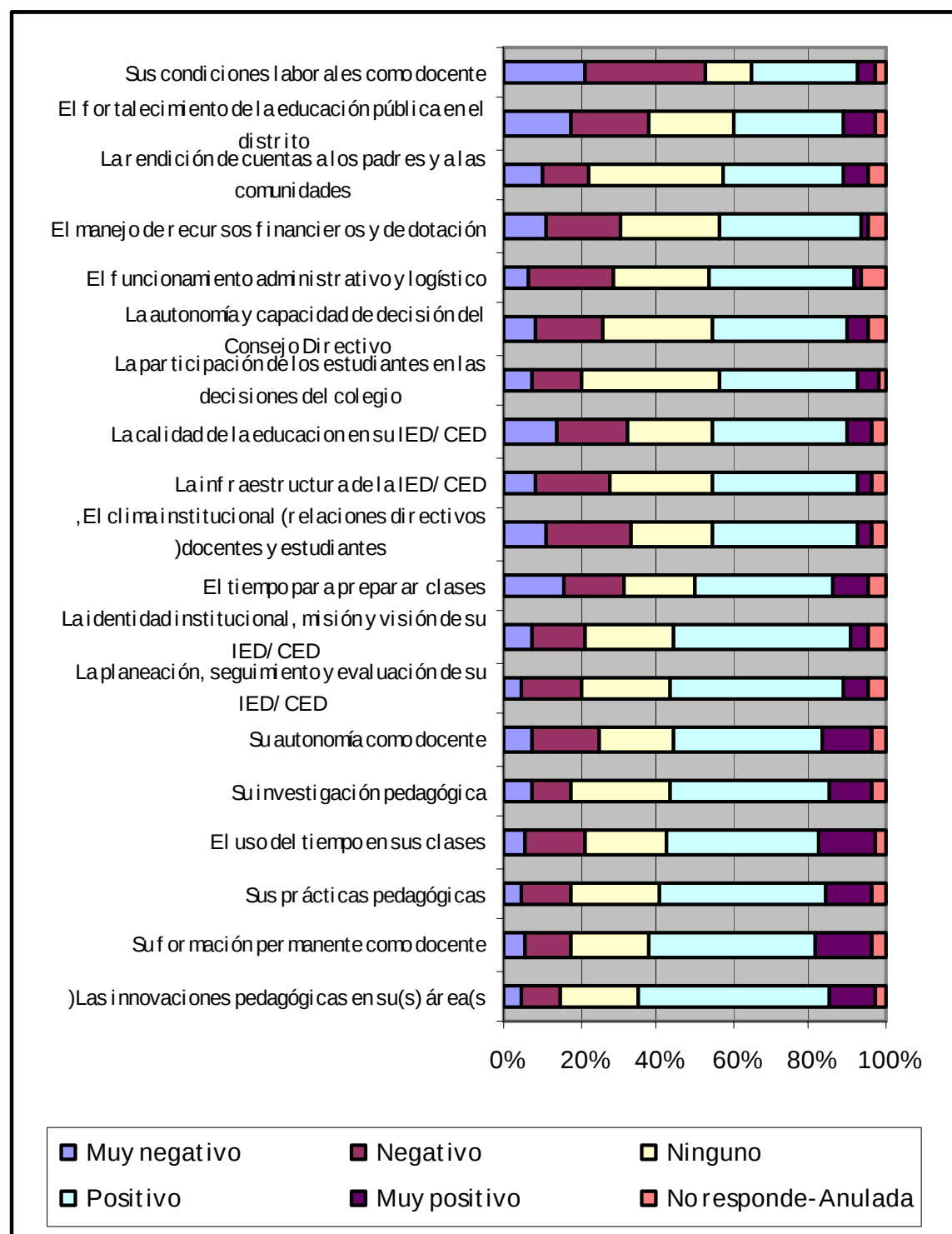


La percepción de los docentes es positiva sobre los cambios generados por las reformas, pero relativamente negativa sobre las estrategias implementadas y el impacto en su autonomía y gestión escolar.

Frente al impacto de los cambios generados por las reformas, sobresale el hecho que dentro de los diferentes aspectos de la IED/CED, donde la valoración negativa o muy negativa supera a la positiva o muy positiva, sólo se encuentra el aspecto relacionado con sus condiciones laborales como docente (53%). Para el resto de aspectos preguntados, la valoración positiva o muy positiva resulta mayoritaria, destacándose particularmente los siguientes aspectos que recogen además porcentajes superiores al 50% de los encuestados: Las innovaciones pedagógicas en su(s) área(s) (61.3), su formación permanente como docente (58.8), sus prácticas pedagógicas (56), el uso del tiempo en sus clases (53.9), su investigación pedagógica (52.8), su autonomía como docente (52.1), la planeación, seguimiento y evaluación de su IED/CED (51.8) y la identidad institucional. misión y visión de su IED/CED (51.4).

De todos los aspectos, los que recogen mayores porcentajes de docentes que creen que no existió ningún impacto sobre los mismos, son los relacionados con la participación de los estudiantes en las decisiones del colegio (36.6%) y la rendición de cuentas a los padres y a las comunidades (35%).

**Valoración de los docentes acerca del impacto de la reforma educativa
sobre distintos aspectos de la gestión escolar**



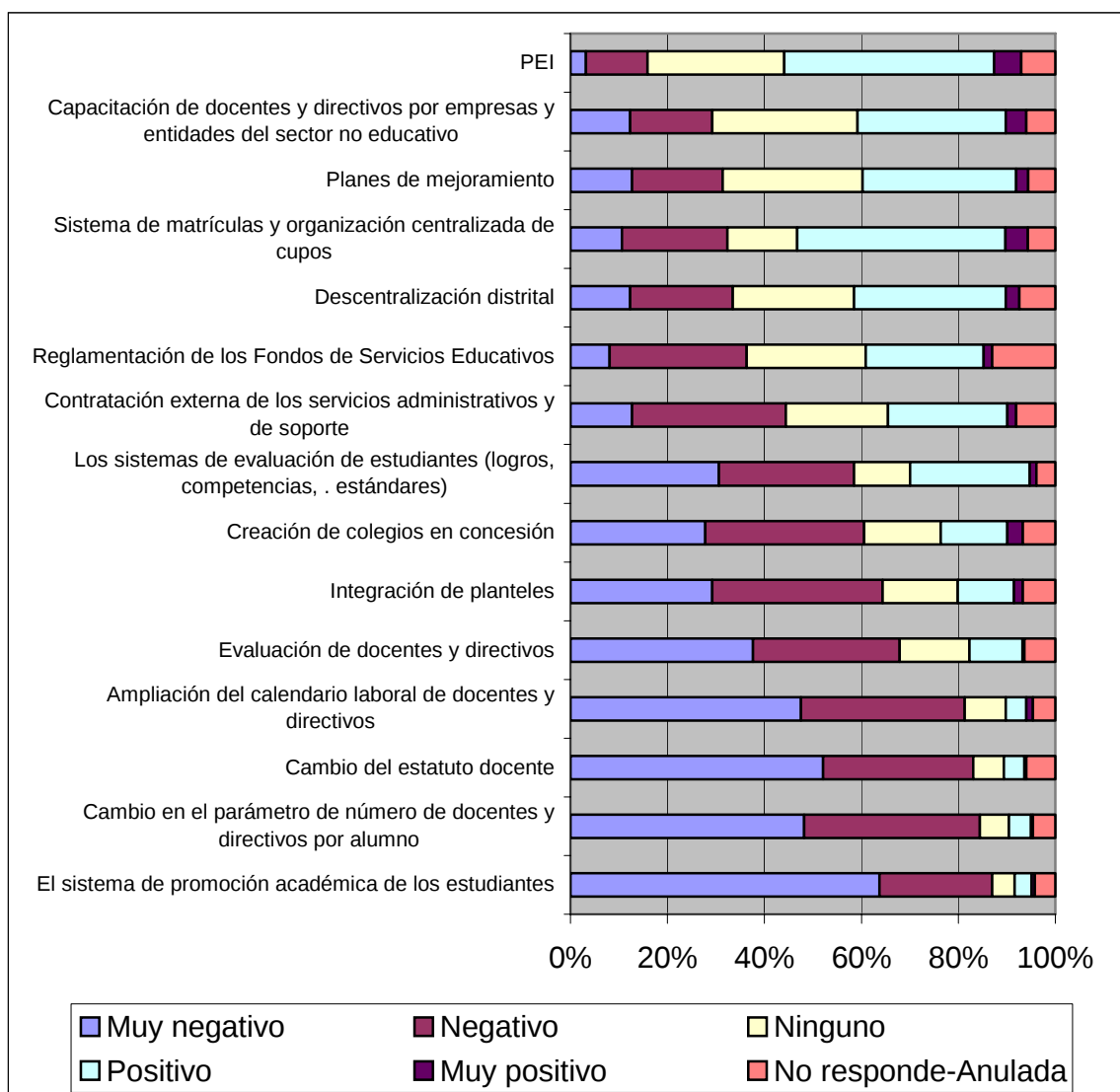
Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta a Docentes

En relación con el impacto (positivo o negativo) que han generado las distintas estrategias de las reformas educativas de los últimos años sobre las condiciones de autonomía y gestión escolar de su IED/CED, existe una visión más negativa por parte de los docentes. En tan solo en 5 de los 15 aspectos, la valoración positiva-muy positiva supera a la negativa-muy negativa, y de estos, ninguno recoge más del 50% de los docentes encuestados. Los aspectos que recogen mayores porcentajes son el PEI (49%) y el sistema de matrículas y organización centralizada de cupos (48%).

En el resto de aspectos, la valoración negativa-muy negativa es la predominante, destacándose aquellos que recogen porcentajes mayores al 50% de los docentes, particularmente: El sistema de promoción académica de los estudiantes (86.9%), el cambio en el parámetro de número de docentes y directivos por alumno (84.5%), el cambio del estatuto docente (83.1%), la ampliación del calendario laboral de docentes y directivos (81.3%), la evaluación de docentes y directivos (68%), la integración de planteles (64.4%) y la creación de colegios en concesión (60.5%).

De todos los aspectos, el que recoge mayores porcentajes de docentes que creen que no existió ningún impacto sobre la autonomía y gestión de la IED/CED, es el relacionado con la capacitación de docentes y directivos por empresas y entidades del sector no educativo (29%).

Valoración de los docentes acerca de las estrategias de la reforma educativa y sus impactos en la autonomía y gestión escolar



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta a Docentes

LOS RECTORES

La autonomía del director es interdependiente y está ligada con la autonomía institucional (Álvarez 1994) por ello se espera entrar en más detalle en el papel de los directivos ¿cuál es el nuevo perfil? ¿qué le pide la ley al rector a partir de las nuevas reformas y qué le pedía antes? ¿cómo está asumiendo las nuevas responsabilidades?

El artículo 126 de la Ley General define el carácter del directivo docente como el del *educador* que ejerce funciones de dirección, de coordinación, de supervisión e inspección, de programación y asesoría. Se define el cargo de los directivos docentes en quienes desempeñan las actividades de dirección, planeación, coordinación, administración, orientación y programación en las instituciones educativas y son responsables del funcionamiento de la organización escolar. El artículo 25 del Decreto 1860 establece las funciones del rector entre las que se encuentra la de *orientar* la ejecución del proyecto educativo institucional y *aplicar* las decisiones del gobierno escolar.

Las funciones son redefinidas en la Ley 715 de diciembre 21 de 2001: por ejemplo, en su artículo 10 redefine la función anterior de “velar por el cumplimiento de las funciones docentes y el aprovisionamiento de los recursos necesarios”, convirtiéndola en “realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones y reportar las novedades e irregularidades” a la SED, con lo que le otorga al directivo docente mayor poder, promoviendo con ello un estilo diferente de dirección y disminuyendo así el papel de orientador pedagógico, es decir, pasa de ser el coordinador de los esfuerzos individuales o colectivos con un horizonte pedagógico, al verificador o vigilante del cumplimiento de las funciones estrictamente determinadas por la ley.

En la administración Villaveces hubo una indefinición y una polaridad entre el perfil académico y pedagógico y el gerencial, fruto de su relación con el mundo empresarial. El perfil pasa a ser netamente gerencial, desconociendo los otros saberes y tratando de que los rectores asumieran dicho perfil con la administración de Vélez White.

Con el fin de explorar y analizar la percepción de los directivos docentes de estos y otros cambios que se han generado en los últimos años en los aspectos de gestión directiva de las IED-CED - debido entre otros factores a la aplicación de las distintas estrategias de Reforma Educativa de los últimos años-, se tuvo en cuenta en la aplicación de la encuesta, la realización de algunas preguntas similares a una encuesta aplicada a los Directores y Rectores en el año 1998. La encuesta del año 1998 se aplicó en el marco del proyecto de Evaluación de Competencias Básicas, dentro del estudio de los factores asociados y fue diseñada por la Secretaría de Educación del Distrito y la Universidad Nacional.

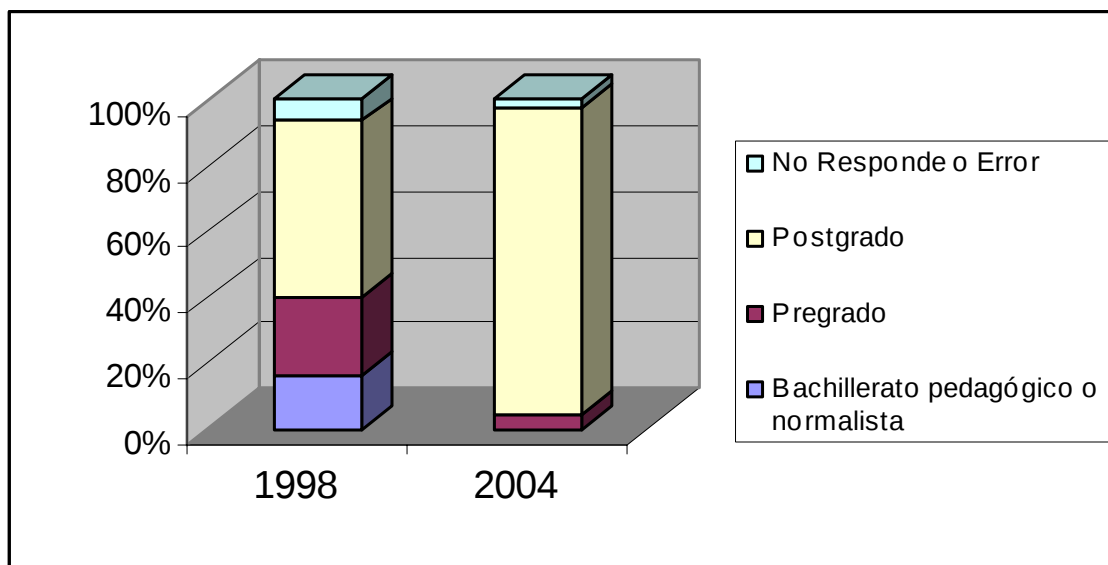
De la aplicación de 1998 en total se tienen 740 encuestas, de las cuales en un 82% se relacionan con IED-CED Urbanas, en un 86% son instituciones mixtas y para cerca del 73% el último grado que ofrecían era quinto de primaria. En su gran mayoría, estas instituciones tenían un solo directivo (80.3%), cuatro o menos administrativos (80%), ningún profesional de la salud (90%) y ningún orientador (46%). Con los procesos de integración institucional los rectores han disminuido. Los encuestados en el 2004 son 264 (el 73% de los actuales rectores) y manejan

instituciones complejas con varias sedes, todos los niveles, coordinadores, asistentes administrativos, y en promedio más de 2500 estudiantes.

La proporción de género se mantiene (52% mujeres y en 48% hombres).

Al comparar el perfil de directivos de 1998 con la encuesta actual a directivos, vemos la creciente cualificación de los actores de este nivel directivo. Durante este lapso de tiempo, ha aumentado en cerca de 40 puntos porcentuales la cantidad de docentes que tiene un postgrado y por ende se ha reducido el porcentaje de docentes cuyo máximo nivel educativo era el pregrado o el Bachillerato Pedagógico. De hecho, en la encuesta aplicada (2004) ninguno de los rectores posee como único nivel de formación bachillerato pedagógico mientras que un porcentaje reducido tiene únicamente pregrado.

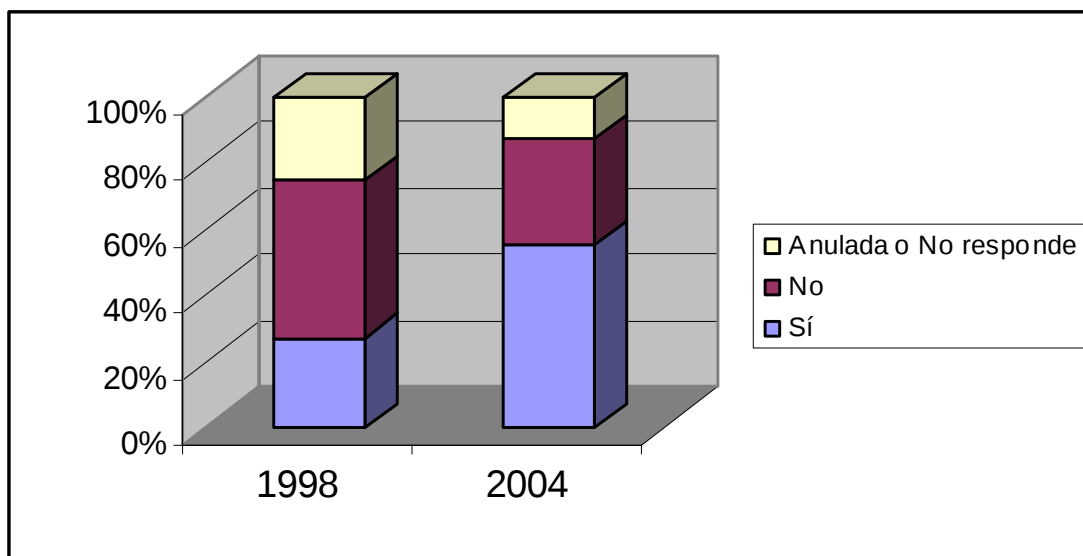
Máximo nivel educativo de los Rectores-Directores



Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta sobre factores asociados (evaluación de Competencias) y Encuesta de Autonomía Escolar

Dicha observación se confirma en el nivel de especialización de los estudios que tienen los directores para el ejercicio de su gestión; ha aumentado en cerca de 28 puntos porcentuales la cantidad de directores-rectores que han realizado estudios de postgrado en administración o gestión escolar.

Rectores-Directores con estudios de postgrado

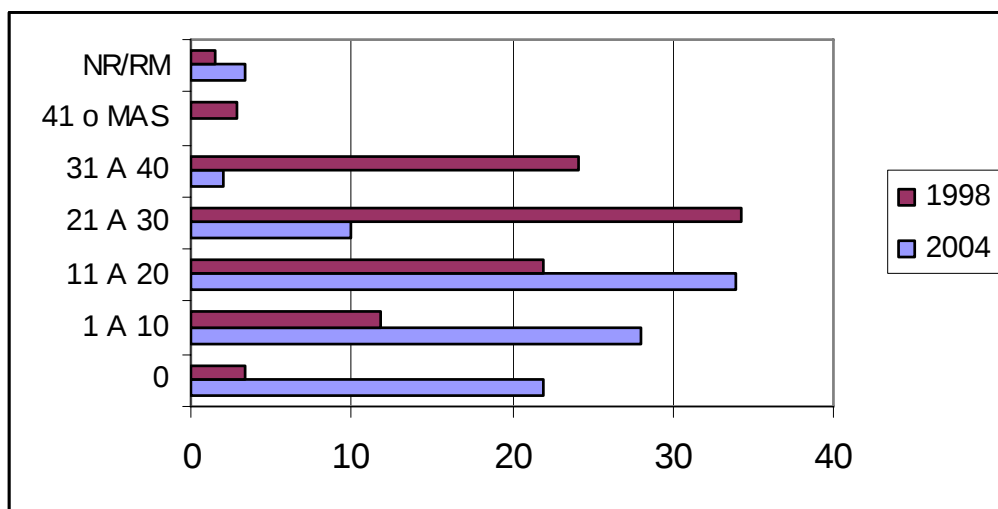


Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta sobre factores asociados (evaluación de competencias) y Encuesta de Autonomía Escolar

Contrario a dicha tendencia, se observa una transformación del cuerpo de directivos en cuanto a los años de experiencia como docentes o directivos. El promedio de años de: 1) experiencia como docentes, descendió de 24 a 11 años; 2) el de experiencia como directivo de otras instituciones educativas disminuyó de 14 a 9 años y 3) el de experiencia como directivo de esa institución educativa de 6,9 a 6,1. De igual forma, cabe señalar que las desviaciones estándar se han reducido, es decir, en el año 2004 están más cercanas los años de experiencia para las distintas categorías al promedio anteriormente señalado.

Como se observa en la siguiente gráfica relativa a los años de experiencia docente, mientras que para 1998 la mayoría de directivos se encontraban entre los 21 a 30 años (34%), para el 2004, la mayoría se dirige al grupo de 11 a 20 años (34%). Visto en conjunto, las categorías de 21 o más años de experiencia se redujeron dramáticamente al tiempo que aumentaron las categorías de los 20 años o menos de experiencia docente. Cabe resaltar que a diferencia de 1998, donde tan sólo el 3% no tenía experiencia docente, en la actualidad cerca del 22% de directivos-rectores jamás ha ejercido la docencia. Esto implicaría que la noción de directivo *docente* se ha desdibujado, dando paso a un perfil gerencial donde lo que interesa son los conocimientos administrativos desligados de lo pedagógico.

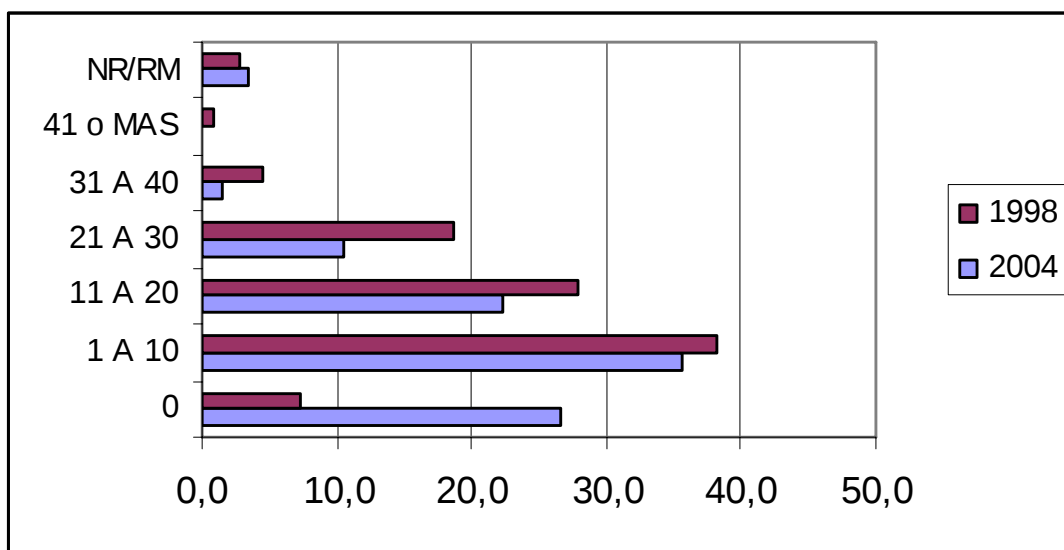
Distribución de los Rectores-Directores según años de experiencia docente



Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta sobre factores asociados (evaluación de competencias) y Encuesta de Autonomía Escolar

Un comportamiento similar, aunque menos acentuado, se observa en los años de experiencia como directivo de otras instituciones educativas, puesto que ha habido un crecimiento en 20 puntos porcentuales de la cantidad de directivos con ningún año de experiencia como rector en otra institución.

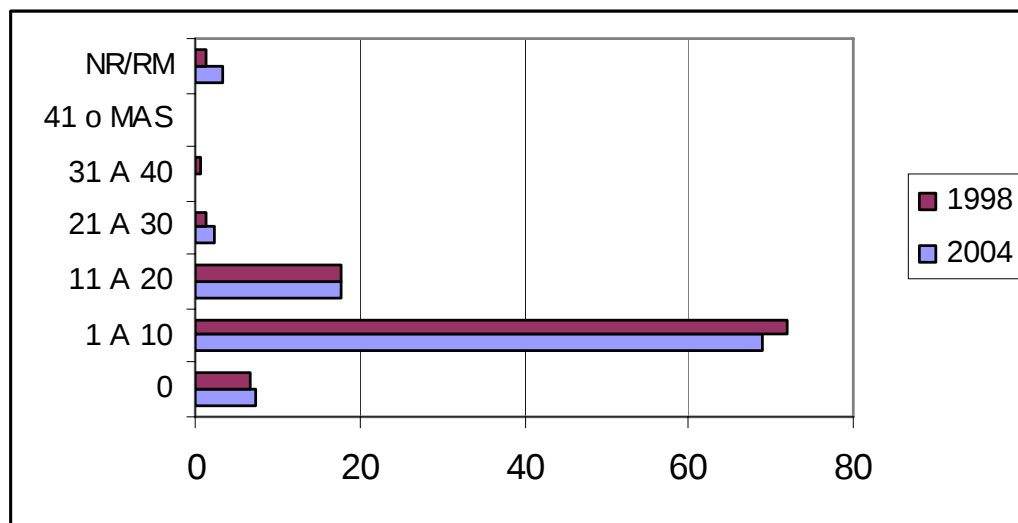
Distribución de los Rectores-Directores según años de experiencia directiva



Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta sobre factores asociados (evaluación de competencias) y Encuesta de Autonomía Escolar

Finalmente, el comportamiento en los años de experiencia como directivo de la correspondiente IED-CED es mucho más estable y las variaciones en las distintas categorías son menores a 2 puntos porcentuales.

Distribución de los Rectores-Directores según años de experiencia directiva en la IED/CED

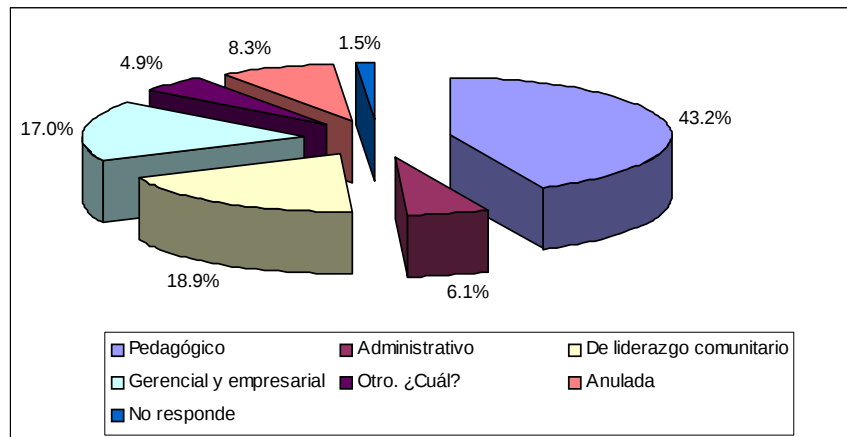


Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta sobre factores asociados (evaluación de competencias) y Encuesta de Autonomía Escolar

En conclusión, actualmente se tienen directivos mejor calificados académicamente en términos de niveles educativos con perfiles gerenciales, pero con menor cantidad de años de experiencia en la docencia y en la dirección. De otro lado, cabe resaltar, que no necesariamente dicho cambio está asociado a un relevo generacional del cargo de Rector; por el contrario, se puede afirmar que no existe una incorporación significativa de rectores jóvenes en el período, por el contrario se evidencia que mientras para 1998 el 82% de los rectores tenía 35 o más años, para el 2004 vemos que cerca del 90% tienen 40 o más años.

Respecto al cambio hacia un perfil más gerencial, y a la intensificación de las tareas de tipo administrativo, consultamos a docentes y directivos sobre cuál debería ser hacia el futuro el perfil de los directivos. Para la mayoría de los mismos rectores, si se hiciera una reforma para redefinir las funciones del directivo, en las nuevas funciones privilegiaría las relacionadas con un perfil pedagógico (43%), seguido muy de lejos, por el de liderazgo comunitario (19%) y el gerencial (17%).

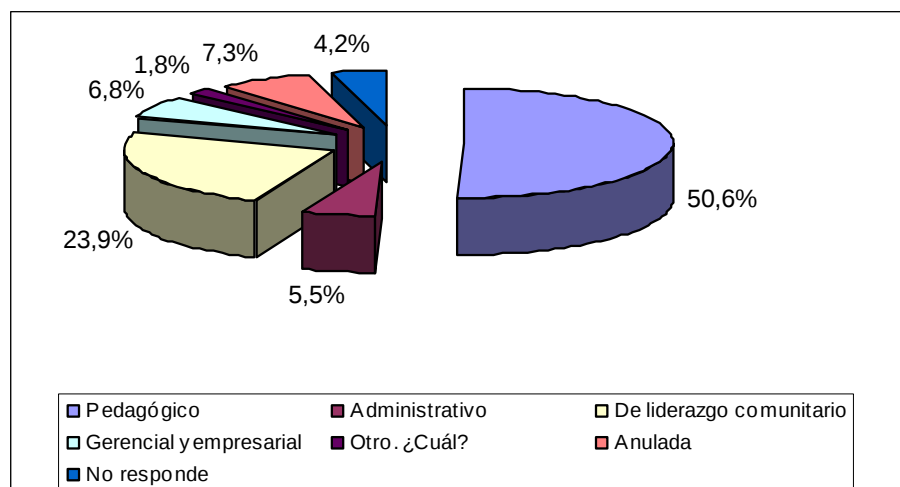
Perfil sugerido por los rectores



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta a Directivos.

Para la mayoría de los Coordinadores se debería privilegiar el perfil pedagógico (50.6%), seguido muy de lejos, por el de liderazgo comunitario (23.9%) y el gerencial (6.8%).

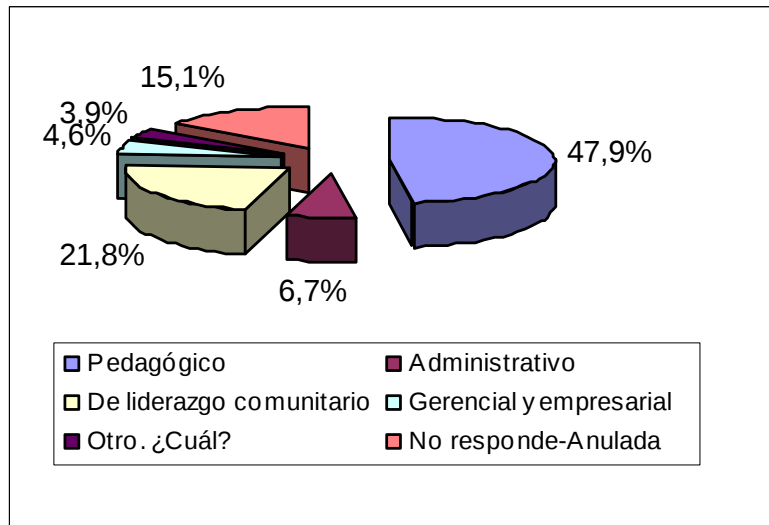
Perfil directivo sugerido por los coordinadores



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta a Directivos.

Los Docentes igualmente privilegiarían un perfil pedagógico (47.9%), seguido muy de lejos, por el de liderazgo comunitario (21.8%). El perfil Gerencial solo reconoce el 5% de los encuestados.

Perfil directivo sugerido por los docentes



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta a Docentes

Es decir, a pesar de que desde la administración Villaveces se ha insistido reiteradamente en fortalecer el perfil gerencial de la dirección y casi toda la “capacitación” y la terminología ha estado orientada en ese sentido, prácticamente el 70% de todos los docentes y directivos se inclinan hacia un liderazgo pedagógico y comunitario, aunque un 17% de los rectores abogan un perfil gerencial y empresarial.

La encuesta realizada en 1998 indagaba por los problemas que preocupaban con mayor relevancia a los rectores. Como se anotó anteriormente, una tendencia evidente es que, aunque la percepción de los rectores es la más optimista o positiva de todos los actores de la comunidad escolar, ha crecido la percepción negativa de éstos sobre todas las problemáticas relacionadas con el clima escolar. Los problemas donde mayor creció la percepción negativa son los relacionados con el vandalismo, con una variación de 39 puntos porcentuales, la apatía de los estudiantes frente al estudio con 31 puntos y los problemas socioeconómicos con 30.2 (ver gráfica).

De otro lado, los conflictos entre estudiantes y directivos definitivamente no representan un problema para la mayoría de los rectores. Es significativo de todas maneras que para un porcentaje significativo de estudiantes esto sí sea un problema leve y en menor medida, pero significativo, sea un problema serio, evidenciando la diferencia de percepción de los actores dependiendo de su posición.

Los problemas socioeconómicos de los estudiantes son los que más preocupan a directivos, tal vez porque ven también mermados los ingresos por algunas cuotas que se solicitan.

Para los directivos el tema de la supervisión y el papel de los CADELES son bastante relevantes, pues está relacionado justamente con la tensión entre el control, la descentralización y los perfiles pedagógicos o de vigilancia que estos han adquirido según la administración central. Por esto se

² Aunque en la encuesta de 1998 no se pregunta explícitamente “problemas socioeconómicos”, se tuvieron en cuenta la construcción de un porcentaje a partir de la opinión en aspectos como problemas nutricionales, la textos y útiles necesarios, etc., a partir de la selección del mayor valor.

indagó en la encuesta la percepción de los directivos frente a estos organismos y se comparó con la aplicación del año 98.

Como primera medida sobresale el hecho que se mantenga la percepción de los Rectores-Directores en relación con los aspectos en que se ha recibido más apoyo por cada ente respectivo (Supervisión y CADEL). Para el caso de la Supervisión, en los dos años analizados, 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 la opinión por parte de los rectores que no señala ninguna actividad de apoyo por parte de la supervisión, pasando del 8% al 18%.

Para el caso de los CADEL, si bien los dos aspectos más importantes se siguen manteniendo, esto es, apoyo legal y apoyo en la construcción de estadísticas, se ha disminuido el porcentaje de rectores que ubica este primer aspecto dentro de los dos más importantes (del 65% al 35%), distribuyéndose este valor en el resto de aspectos, en particular en el aumento de la proporción en cuanto al manejo de estadísticas y en los rectores que señalan que no han recibido “ningún apoyo”. Esto nos indicaría que efectivamente el apoyo efectivo a los procesos pedagógicos por parte de los entes descentralizados se ha reducido, restringiendo su función al control y vigilancia, lo que no solo preocupa a los directivos-rectores, sino a los supervisores quienes también reivindican su vocación fundamentalmente docente y no fiscalizadora.

Al observar, escuchar y vivir de cerca la cotidianidad de algunas instituciones visitadas para este estudio, encontramos que también para los rectores la autonomía está bastante desdibujada en la actualidad. No solo ha aumentado la percepción negativa de estos con respecto a los temas de clima institucional, sino la idea de que tienen “las manos atadas” y su margen de juego es cada vez menor. Sin embargo, encontramos también algunas particularidades propias de los contextos específicos que no quisiéramos dejar pasar. Por eso queremos mostrar aquí, incluso en sus propias palabras, las distintas percepciones sobre la autonomía personal e institucional poniéndolas en relación con lo anteriormente descrito.

Existe una noción marcada en algunos rectores/as, como la de la IED – B, en la que la autonomía se configura como un imperativo por cumplir las normas vigentes en cada momento. Aunque para los demás actores esta actitud de “cumplir inmediatamente las normas” sea visto como una actuación que implica un estar de acuerdo con ello, pudimos ver que para los rectores no siempre *tener cumplir con las normas* significa *estar de acuerdo con las normas*. No obstante, tampoco el *no estar de acuerdo con las normas* deriva en una actitud crítica o distanciada del cumplimiento, aun cuando no benefician a las instituciones o estén en contra del sentir de la mayoría. En este sentido, los directivos-rectores consideran que se ha recortado la autonomía de la que alguna vez gozaron, lo que puede constatararse con la percepción general sobre el impacto de las recientes reformas de la que más adelante hablaremos.

Para los rectores, uno de los campos en los que es más notoria la reducción de la autonomía, es en el ámbito financiero y de contratación, puesto que los requisitos y procesos se han aumentado, dificultando mucho más la consecución de recursos. Los rectores también consideran que la autonomía de los docentes se ha reducido con los decretos de evaluación, y que esto afecta también la autonomía del directivo, puesto que los requerimientos legales se hacen en primera instancia a los rectores. Una de ellas afirma lo siguiente:

La verdad a veces digo: 'la autonomía es: cumpla lo que hay que cumplir'. Por ejemplo, en cuanto al aspecto financiero, no se ha ganado autonomía, antes está muy cerrado, muy estricto, lo que viene ahora con la contratación del Portal A la Vista. No pueden meter a una institución educativa en la misma contratación de otras, ¿cómo? Que a partir de 6 millones tiene usted que entrar a una cosa que usted ni la maneja, es una locura esa contratación a la vista, una capacitación totalmente incoherente para nosotros, entonces si uno va a comprar unos marcadores que valen 4 millones, ¿tiene que irse a una licitación? Eso no es autonomía. [...] La autonomía institucional la siento es en la iniciativa y creatividad que tiene el maestro para jugarse, para hacer clases y que no se le duerma el estudiante; el resto no lo puede hacer porque dice "el 95% tiene que pasar el año" (...) ahí no hay autonomía, porque es que si yo conozco a los muchachos, si veo las dificultades que tienen ¿cómo puedo promocionarlos a la brava? Porque si pongo el 95.1% me hace el requerimiento del 95.1" (Entrevista rectora IED – B 16/09/04).

En comparación con épocas pasadas, para esta rectora es claro que se ha perdido autonomía, y esto también se refiere a la restricción casi total para plantear proyectos alternativos o innovaciones pedagógicas, e incluso de adecuar y mejorar la planta física, puesto que todo requiere de un aval y de un largo trámite, que también distancia y desarticula previas formas de cooperación entre la institución y la comunidad de padres/madres:

Me siento más cerrada, y más temerosa. No hay libertad para hacer innovaciones, porque si usted dice por ejemplo, se me ocurre [arreglar un] muro, en mi autonomía escolar de una planta física, reúno a la gente y les digo "vamos a fortalecer este valor de la gratitud, padres de familia ayudemos a arreglar el muro", y la gente colabora. Después me llaman y me dicen "quieta que eso no se puede hacer", entonces me rompieron las alas y ahí está. Entonces usted no siente esa decisión de que iba a hacer las cosas, porque dice "lo voy a hacer bien", porque lo piensa y qué consecuencias le trae eso. Antigüamente se podía decidir, y en la actualidad instancias como los de la supervisión se configuran fundamentalmente como espacios de vigilancia. A diferencia de los colegios privados, el sector educativo oficial debe consultar todo lo que quiere hacer. Aquí hay que hacer todo el debido proceso porque lo que hacemos es administrar algo que no es nuestro (Entrevista rectora IED – B 16/09/04).

Es decir, que la autonomía en este caso es entendida como la posibilidad de tomar decisiones al interior de la institución, posibilidad legítima y válida toda vez que se tiene conocimiento del contexto local y las problemáticas más relevantes. No obstante esta toma de decisiones a veces se constituye en factor de conflicto al interior de la institución, pues estas no son siempre consultadas o consensuadas con los demás miembros de la comunidad educativa.

Por ejemplo, en la IED-C, revisando las actas del Consejo Directivo, a lo largo del año 1998 son constantes los conflictos en la jornada de la mañana entre los docentes y la directora debido a lo que aparece en las actas como "falta de comunicación, autoritarismo y falta de confianza de la directora en los docentes". En algunas entrevistas a docentes de la mañana se refieren a la directora como una persona muy exigente que no sabía dirigirse a las personas y que trataba de hacer cumplir las exigencias del nivel central en todo momento, lo que es corroborado por la directora en una de las actas cuando afirma: "aquí se siguen las pautas según el CADEL".

Es también el caso actual de la rectora del IED-A, quien concibe que existe autonomía si se presenta la oportunidad de tomar decisiones *individuales* y que éstas se apliquen sin que sea obligatoria la consulta constante a otros estamentos o a entidades como el CADEL o al propio gobierno escolar. Por esta razón considera que en los últimos años su autonomía como directiva ha sido anulada, puesto que lo asocia con la creciente participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones referidas a la institución. Esta posición implicaría una relación inversamente

proporcional entre participación de la comunidad educativa y autonomía del rector, sugiriendo que incluso desde la promulgación de la Ley General de Educación que llevó a la constitución de los gobiernos escolares, se quitó toda autonomía al directivo rector/a.

De hecho, en esta IED, se recuerda el período anterior a la década del 90 como un lapso caracterizado por el ejercicio de una labor administrativa y docente *autónoma*, que se ve reflejada en la concentración de decisiones en los rectores y directores de los colegios, quienes las toman a veces de manera personal, y donde los maestros poseen cierto grado de libertad para solicitar, por ejemplo, traslados al acomodo de sus necesidades o de tomar una actitud particular frente al alumnado y su ejercicio docente, ya que era más directa la comunicación entre los maestros y la SED:

En el año en que yo llegue acá, en el 79 autonomía 100%. Cuando salió la ley del 94 la Ley General de Educación, se acabó” (entrevista rectora); “Eran más fáciles los traslados porque se hablaba directamente con los rectores de los colegios... No era directamente en Secretaría sino era directamente con un rector o director, todavía no estaban los CADELES...era como más fácil (entrevista docente, Sede B).

Contrario a estas percepciones, encontramos en el rector de la IED – C, un director enfocado en promover la autonomía institucional, fomentando la participación y la construcción de un pensamiento autónomo de todos los estamentos de la institución, pese a todas las reformas y a los pronósticos. En esta institución la autonomía es un eje central, la autonomía de cada uno de los actores y estamentos sería un correlato de la autonomía institucional. Desde el Consejo Directivo se afirma que hay que “aprender a pensar, si afirmamos nuestras convicciones enfrentamos el autoritarismo y ganamos en libertad y autonomía”.

Pero entonces ¿cómo podríamos entender esta diferencia tan grande entre las percepciones de los rectores? ¿Tienen los rectores tanto poder como algunos le atribuyen? ¿Lo podrían haber frenado o modificado las recientes reformas?

En el libro que el colectivo de directivo publicó en 1999 (Miñana 1999) afirmábamos que

“el directivo docente, salvo algunas prerrogativas burocráticas, no cuenta en principio con un poder significativamente mayor que el de los docentes. En realidad en la escuela hay ámbitos muy delimitados de poder. El aula, el ‘espacio sagrado’ de la escuela donde los estudiantes pasan la mayor parte de su tiempo, es el reino de los docentes; allí ejercen una autonomía casi absoluta bajo el principio de la libertad de cátedra consagrado por la Ley 115/94 y por la misma Constitución. En la educación básica primaria el problema es mucho más grave pues normalmente el director o directora está solo ‘porque el docente se mete en su aula y no quiere saber de más’ (AH).

El directivo trabaja bajo la tensión de poderes sutiles y diversos, poderes de doble filo en el sentido de que ejercen un control sobre él, pero al mismo tiempo, son utilizados por él para lograr sus fines: el poder que emana de la norma y de su aplicación, el poder proveniente de las jerarquías burocráticas y de los cargos, el poder del clientelismo y los favores, el poder de las administraciones centrales, regionales y locales, casi siempre mediadas por los supervisores, jefes de núcleo, coordinadores de CADEL..., el poder de las organizaciones sindicales –bastante influyente en el caso colombiano-, los micropoderes al interior de la misma institución, el poder de

la información, e incluso recientemente del poder de los medios masivos³... El directivo docente es a la vez superior y subordinado, jefe de la escuela y último eslabón del sistema educativo (Ezpeleta 1996:90).

Los directivos señalan reiteradamente que se encuentran ‘con las manos amarradas’ y que la autonomía proclamada en la Ley 115/1994 (art. 77) es inexistente⁴ o un frágil e inestable malabarismo fruto de largas gestiones y negociaciones. Como ejecutor de las decisiones del Consejo Directivo, no cuenta con mecanismos para hacerlas cumplir ni con los apoyos institucional y de la administración local o regional. “Si bien se delega la responsabilidad de cumplir con las tareas que se asignan, no se promueven las condiciones para su ejecución” (Ortega 1997:69).

La autonomía del directivo ha sido señalada una y otra vez como fundamental para una gestión de calidad; pero en la práctica, más que ser otorgada por la ley o fruto del reconocimiento por parte de los académicos, ha sido y es construida día a día, a pesar de las trabas, aprovechando los márgenes en la norma y los ámbitos aún no regulados, y la legitimidad informal que logre consolidar cada directivo (Herrera 1996:168 y Gimeno 1997:50). En estos pequeños intersticios donde es cultivada la autonomía crecen esperpentos y despropósitos, pero también es uno de los espacios más productivo, creativo y expresivo de los directivos, y que muestran al visitante con orgullo a la vez que con cierto temor o clandestinidad por su carácter marginal frente a la legalidad.

Si bien la constitución de los Consejos Directivos en todas las escuelas como máxima autoridad al interior de la institución, pareciera haber limitado la autonomía y la capacidad de tomar decisiones del directivo, en realidad lo que ha provocado es un desplazamiento de los espacios de negociación y de construcción del poder desde las asambleas y claustro de profesores hacia dicho Consejo. Los Consejos Directivos, todavía no consolidados y herederos de una cultura escolar poco orientada a la participación, pueden prestarse en la actualidad a una mayor manipulación por parte del rector o director. Además, las decisiones promovidas por los directivos, una vez avaladas por el Consejo, ganan legitimidad ante la comunidad escolar por la autoridad de dicho organismo reconocida por la ley”.

Adicionalmente, en las visitas a las instituciones en el 2004, y recorriendo las actas desde 1994 hasta hoy, pudimos observar una notable disminución de las dinámicas de participación de los Consejos Directivos, así como una concentración en los temas de corte administrativista y reducción de las discusiones pedagógicas, tornándose más similares a una reunión “ejecutiva”. Claro está que hay diferencias entre los dos extremos: aquellos que continúan en grandes discusiones, aquellos cuya gigantesca agenda fruto de la complejidad e in-manejabilidad que tiene una institución de más de 2500 estudiantes, y aquellos que convirtieron los Consejos Directivos en juzgados y a sus miembros, en jueces y jurados, con lo que queda la duda de quiénes y en qué espacios son o pueden ser autónomos, y si esto se relaciona con los niveles de participación.

“La autonomía debe traducirse en capacidad de responder por las decisiones y actuaciones; sin embargo, frente a una decisión del Consejo Directivo que debe hacer cumplir el directivo, ¿quién

³ Es cada vez más frecuente que los medios masivos, con su estilo noticioso que busca el impacto publicitario, divulguen versiones poco documentadas o parciales de las nuevas medidas de la administración generando una desinformación que se riega como la pólvora entre estudiantes y padres de familia. Por ejemplo, frente a las sentencias de los jueces (tutelas), o cuando apareció el Dec. 1860 los titulares en las páginas interiores de la prensa decían “De ahora en adelante, ninguno pierde el año”.

⁴ Por ejemplo, mientras que la Ley 115 (art. 77) plantea la autonomía de la institución para establecer el calendario escolar dentro de unas intensidades horarias mínimas, año tras año las Secretarías, por resolución, fijan un calendario único para cada región donde se precisan fechas de matrícula, períodos académicos, evaluaciones...

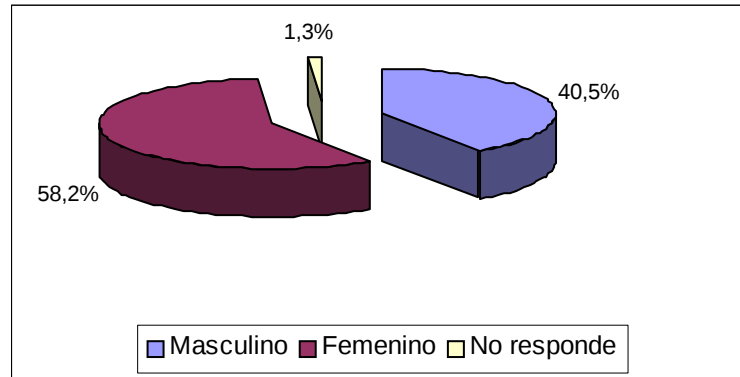
responde? ¿El estudiante representante de los estudiantes, los padres de familia, los docentes...? Los directivos lo tienen muy claro: son ellos, en últimas, los que terminan respondiendo por las decisiones, por los bienes y recursos de la escuela, por la documentación, por las omisiones, por los fracasos (ver, por ejemplo, el art. 16 del Dec. 1860/94) (Miñana 1999).

En este sentido, y como se ha dicho, los directivos rectores/as se encuentran en medio del nivel central y del nivel más local, inmersos en juegos de poder y en numerosas tensiones. Pero estar en el medio no significa ser un “mediador”: lo que pudimos observar es que este “lugar” puede ser aprovechado de múltiples maneras, puede articular o disgregar. Esto nos daría pie para pensar que si bien las normas restringen, tal limitación depende en parte de la posición que los rectores asuman hacia “afuera” de la institución, pero también hacia “adentro” de ella. Un rector puede cumplir todas las normas al pie de la letra, y mantener su institución “como un relojito” –como diría una rectora-, pero a expensas de una gran inconformidad por parte de su comunidad educativa a la que no le queda más remedio que aceptar una estructura jerárquica para permanecer. O bien, podemos encontrar rectores que buscan la mejor forma de armonizar los imperativos de la ley con el sentir de los docentes o de los estudiantes, o quienes incluso con argumentos jurídicos pueden oponerse al cumplimiento de ciertas normas que otros han adoptado por miedo a los requerimientos y sanciones, muchos de los cuales no pasaban de ser mecanismos de coerción sin ningún sustento legal. Veamos ahora la percepción de los coordinadores.

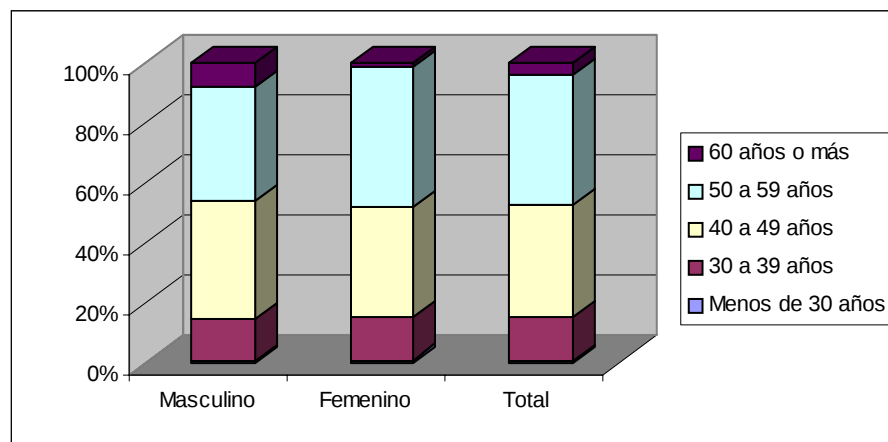
LOS COORDINADORES

Los coordinadores/as han sido siempre importantes al interior de las instituciones educativas, pero quizá nunca antes había sido tan evidente su papel fundamental no sólo por lo que intrínsecamente lleva su función, sino por el perfil y el peso que las recientes reformas le han dado. La percepción de los coordinadores, quienes en su mayoría han tenido que asumir más horas de trabajo, pero también han tenido que ampliar su visión para coordinar gigantescas o medianas instituciones, es muy relevante para el estudio. Muchos de los actuales coordinadores y coordinadoras son directores y directoras de escuelas de primaria fusionadas o integradas a colegios de secundaria, con lo que han perdido cierto estatus y desmejorado sus condiciones laborales. Los coordinadores encaran todos los días asuntos relativos a la vida cotidiana pero también a la normatividad. Por ello era muy importante indagar su opinión, en primera instancia mediante la aplicación de una encuesta.

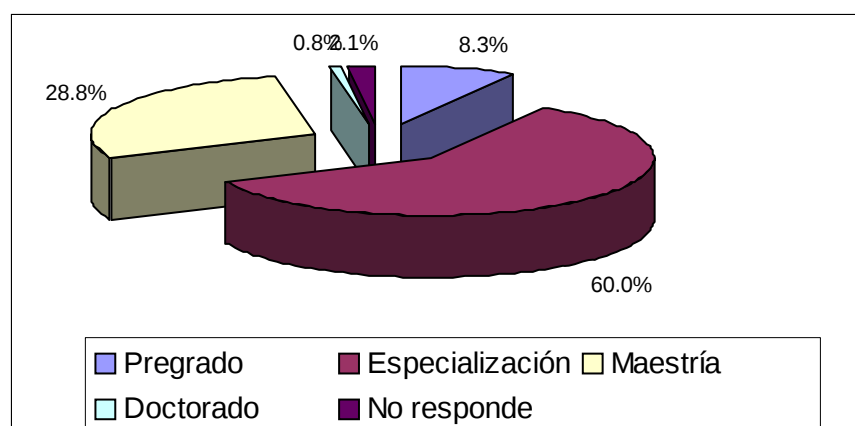
De los 385 coordinadores de IED-CED encuestados, el 58.2% son mujeres y el 40.5% son hombres.



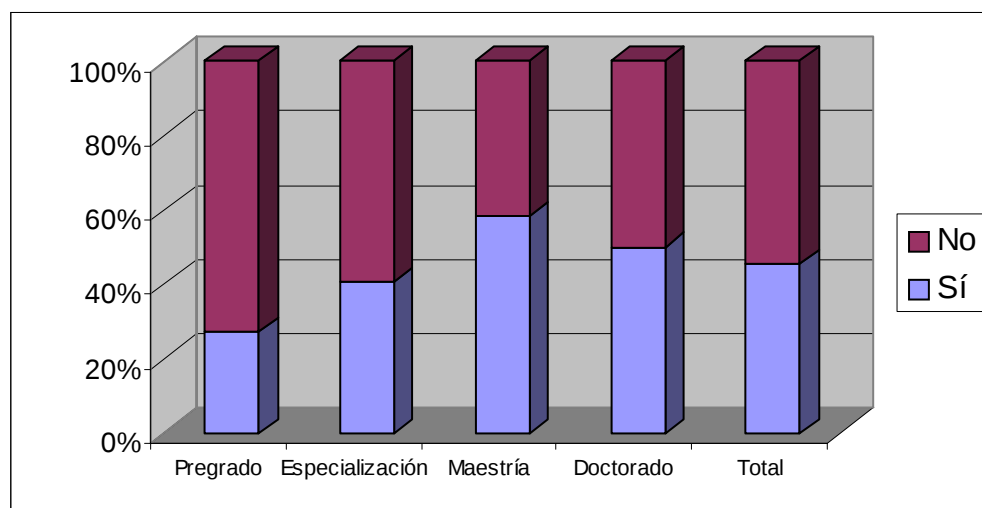
La mayoría de los coordinadores (cerca del 53%) tienen menos de 50 años; aunque mientras la mayoría de hombres se encuentra en el grupo de 40 a 49 años (39%), las mujeres se encuentran de 50 a 59 años (47%).



Para cerca del 90% de estos directivos su máximo nivel educativo es un postgrado, sobresaliendo el hecho de que el 60% cuenta con especialización y el 28.8% maestría; el 8% tiene únicamente el pregrado. Las personas que solo cuentan con pregrado tienen más de 40 años (en un 47%) y en un 60% son hombres.



Sobresale el hecho de que cerca del 55% no ha realizado estudios de postgrado en administración o dirección escolar. A diferencia de los rectores, dicha temática no resulta tan significativa en la trayectoria educativa de este tipo de directivos a nivel de postgrado, por ejemplo, para el grupo de directivos que cuenta con especialización, el 60% asegura que no ha tenido estudios de postgrado en administración o dirección escolar.



En cuanto a los años de experiencia como directivos o como docentes el promedio de años como docentes de los coordinadores entrevistados fue de 13 años, mientras que el promedio como directivo de la correspondiente IED fue de 5 años y como directivo en otras instituciones es de 5 años.

En reconocimiento de los percentiles, cabe destacar que el 75% de los directivos encuestados se encuentran entre los 5 y los 20 años de experiencia docente y entre los 2 y los 7 años de directivos de la IED. El 50% de los coordinadores tienen menos de 2 años como directivo de otras Instituciones educativas. También sobresale la alta heterogeneidad de los directivos que van desde los docentes que no tienen ningún año como docentes ni directivos hasta aquellos que cuentan mas de 40 años de experiencia como docente o cerca de 31 como directivos de esas IED u otras instituciones educativas.

De los coordinadores encuestados, el 26% dirige instituciones con 1 sede, el 37% con 2 sedes y el otro 37% dirige IED-CED de 3 o más sedes.

En los aspectos relacionados con la gestión escolar, la percepción de coordinadores es similar a la de los rectores sobre las problemáticas escolares. En ambos grupos, los mayores porcentajes en la categoría de serios se los llevan los aspectos relacionados son los problemas socioeconómicos de los estudiantes (76 y 75%), el poco interés de los padres por el aprendizaje de sus hijos (41 y 45%) y la apatía de los estudiantes frente al estudio (42 y 48%). Problemas moderados son el vandalismo contra propiedades del colegio por parte de los estudiantes, y que los estudiantes lleguen tarde. Para ambos grupos tienen un mayor porcentaje de respuestas en problemas leves los aspectos relacionados con los docentes lleguen tarde, ausentismo de los estudiantes, apatía y

falta de compromiso de los docentes, la dificultad de conformar grupos de trabajo entre directivos y docentes y los conflictos entre estudiantes y docentes, y no se identifican como problemas el ausentismo de los docentes, los conflictos entre estudiantes y directivos o docentes y directivos.

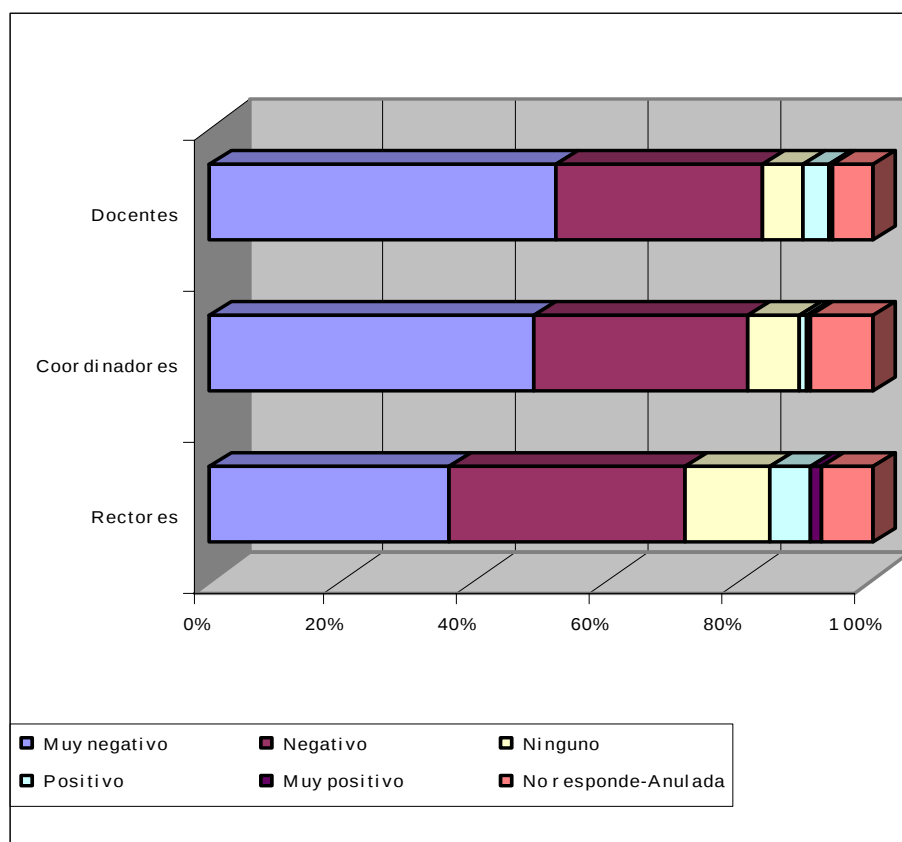
La mayoría de los coordinadores coincide en que no ha recibido apoyo ni de la supervisión ni de los CADEL en los últimos años, mientras que en los rectores sobresale la importancia de aquella en cuanto a la información sobre normas legales y la colaboración en la elaboración y reporte de estadísticas, además de la anterior, para el caso de los CADEL. El trabajo de campo evidenció que para los coordinadores la supervisión tiene importancia únicamente cuando se trata de resolver problemas relativamente graves en las instituciones, pero no lo ven como orientación.

En general, comparando rectores y coordinadores, aunque ambos directivos tienen una valoración positiva de los impactos generados por las reformas aplicada en los últimos años sobre la organización escolar, es menos positiva en los coordinadores: el promedio de los porcentajes de opinión para los diversos aspectos así lo demuestra, tanto rectores o coordinadores no tienen una visión ni “muy positiva” ni “muy negativa” de los impactos de las reformas; en estos extremos se ubica solamente el 10% para cada extremo. Del otro 80%, para los rectores un 50% tiene una visión positiva –para los coordinadores un 37%- la visión negativa no alcanza al 20 % en los rectores y al 25% en los Coordinadores; para ambos grupos hay porcentajes cercanos al 20% para quienes la reforma no ha tenido ningún impacto.

	Rectores	Coordinadores
Muy negativo	7,94%	11,24%
Negativo	18,01%	25,29%
Ninguno	17,53%	23,88%
Positivo	48,21%	36,71%
Muy positivo	8,70%	3,20%

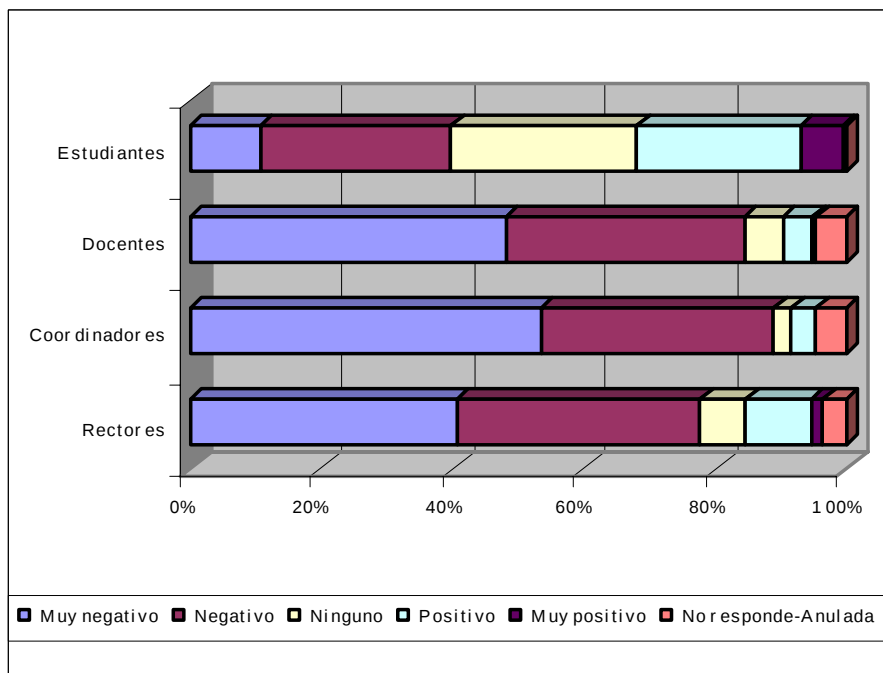
A juicio de ambos grupos de directivos, los aspectos calificados con mayor impacto negativo o muy negativo que han generado las reformas educativas de los últimos 5 años son sobre sus condiciones laborales como directivo. Los estudios de caso evidenciaron a partir de los talleres, charlas y entrevistas, que éste es el aspecto que más afectó a los directivos y también a docentes, quienes en ocasiones tenían otras vinculaciones laborales. La reforma amplió las jornadas laborales, lo que algunos consideran positivo para la institución, pero negativo para sus vidas.

Así, como en el caso general de los impactos sobre los aspectos, los coordinadores tienen una visión más pesimista de los impactos de las diversas estrategias, el promedio de las distintas preguntas es cercano al 30% de favorabilidad positiva o muy positiva de las reformas para el caso de los coordinadores y de 42% para los rectores.

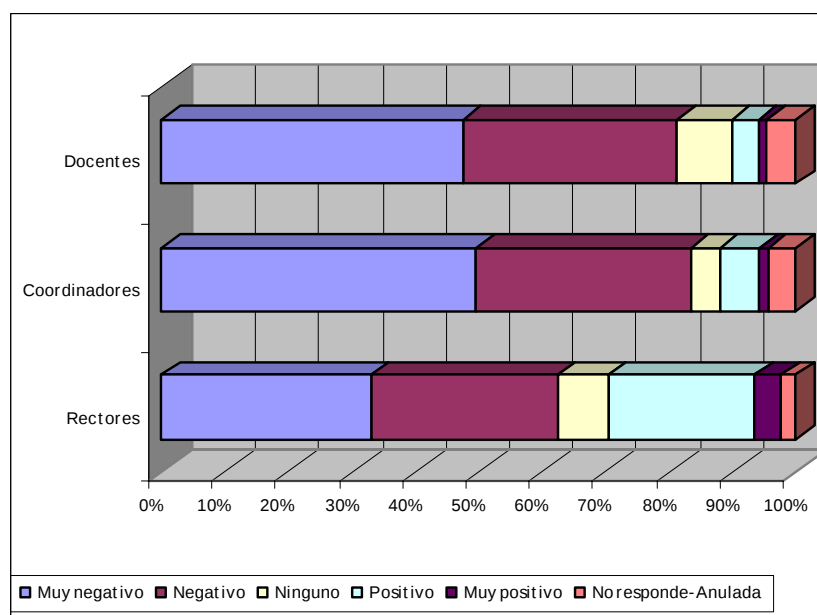


La categoría de “muy negativa”o “negativa” es la mayoritaria para los aspectos de cambio del estatuto docente, cambio en el parámetro de número de docentes y directivos por alumno, creación de colegios en concesión, integración de planteles, sistema de matrículas y organización centralizada de cupos y la ampliación del calendario laboral de docentes y directivos, aspectos que se destacaron también en los estudios de caso.

Cambio en el parámetro de docentes y directivos por estudiante



Ampliación del calendario escolar



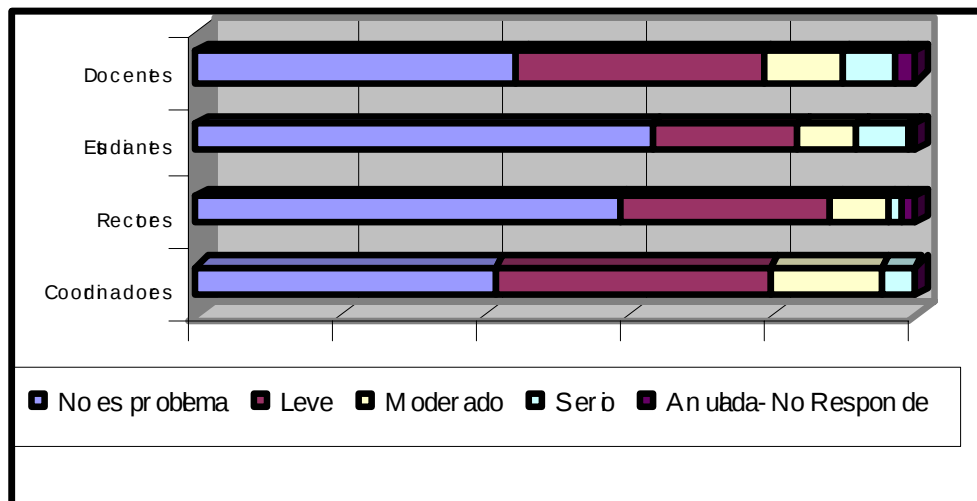
La categoría de “muy positiva” o “positiva” es la mayoritaria para los aspectos de descentralización distrital, PEI, Planes de mejoramiento, Sistema de control del flujo de la información hacia la SED, Reglamentación de los Fondos de Servicios Educativos. Entre los coordinadores y rectores hay una diferencia sustancial en la Evaluación de docentes y directivos, para los primeros es mayoritariamente negativa sobre la autonomía y gestión escolar mientras que para los segundos es positiva.

Las reformas con mayor porcentaje de coordinadores que creen que tuvieron un “impacto negativo” son: Cambio en el parámetro de número de docentes y directivos por alumno y Cambio del estatuto docente, con cerca del 55%, y en el “negativo”, el Sistema de matrículas y organización centralizada de cupos.

En los de ningún impacto, en general sobresale Capacitación de docentes y directivos por empresas y entidades del sector no educativo y el Sistema de control del flujo de la información hacia la SED, con porcentajes cercanos al 20%. De hecho, para algunos actores indagados, muchos de los programas de capacitación docente eran de muy mala calidad, aunque más recientemente se ha aumentado la capacitación interna en la Institución al principio y final de año, contratando una entidad privada, o a lo largo del año mediante convenios con aquellas (Universidades, ONG). Sin embargo, también se pudo constatar en el Taller de la Memoria realizado, que la época en que se sintieron con más fuerza los procesos de formación y discusión pedagógica, fue en los años posteriores a la promulgación de la Ley General, en los que incluso hubo “modas” académicas. Hubo también un auge en el número de maestros que realizaron diversos posgrados para ascender en el escalafón, aunque posteriormente este sería congelado.

De otro lado, son los coordinadores –al igual que los docentes- los que más perciben y sufren la conflictividad entre directivos y docentes, pues se enfrentan a ello diariamente. El rector se ha ido convirtiendo en una persona distante ocupada en aspectos administrativos, y con cada vez menos relación con los docentes, por lo que muchas veces son los coordinadores quienes enfrentan o incluso median entre los unos y los otros. En los estudios de caso se pudo observar que muchos rectores buscan conformar equipos directivos con personas que comparten sus criterios, es decir, con quienes se “entienden”, con el fin de evitar problemas. Muchas veces la conformación de un equipo directivo supone la conformación casi de un “bando” y se percibe claramente jerarquizado el equipo de directivos y el equipo docente. Pero en otros casos, hay enfrentamiento abiertos entre coordinadores y directivos, debido a problemáticas ya antiguas, pero también en muchos casos resultado de los procesos de fusión obligados e irrespetuosos de las dinámicas de las pequeñas instituciones.

Conflictos entre docentes y directivos



Conclusiones

Cuando se indaga sobre las medidas o estrategias implementadas y sus efectos sobre la autonomía, los diversos agentes tienen en general percepciones o posturas más negativas en relación con la Reforma que las expresadas anteriormente. Es decir, la gente cree que las reformas no han impactado negativamente la gestión escolar en sus diversas dimensiones (esto es, al preguntar los aspectos por separado) pero sí han afectado sus condiciones de autonomía con las diversas estrategias utilizadas, al preguntarlo de manera directa. Los resultados de las encuestas parecieran decir que las reformas fueron buenas, pero no la manera como se hicieron, las estrategias que se utilizaron, su implementación.

En relación con el primer aspecto —el impacto en los distintos aspectos de la gestión escolar— el promedio de los porcentajes nos indican unas mayores proporciones en la categoría de impactos positivos, siguiendo la presencia de la categoría “ningún impacto”.

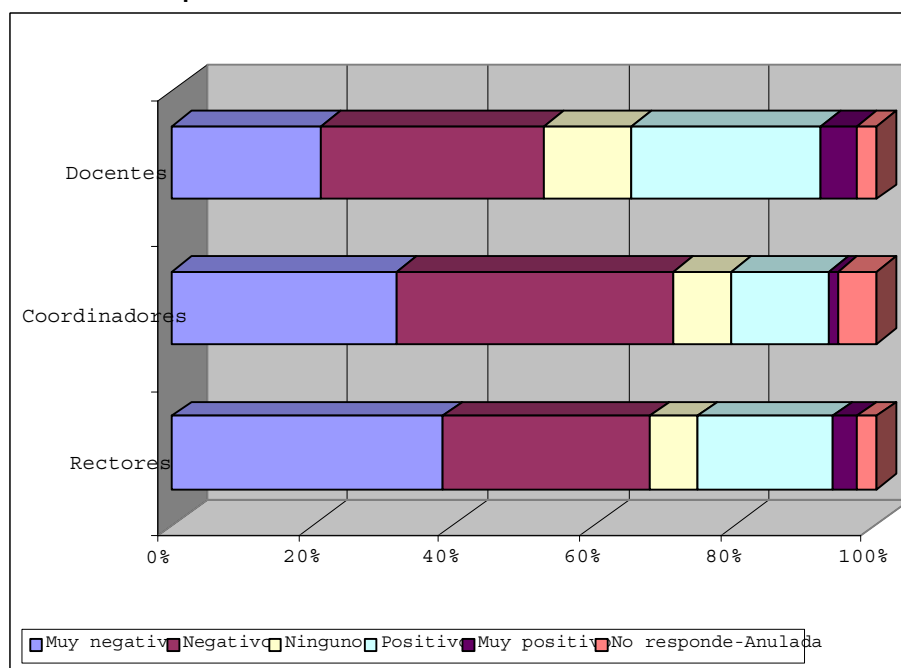
Promedio de los porcentajes de personas para cada una de las categorías - Relacionados con los cambios				
	Coordinadores	Docentes	Estudiantes	Rectores
Muy negativo	10,7%	9,4%	9,8%	7,7%
Negativo	24,5%	16,8%	18,5%	18,0%
Ninguno	22,1%	23,7%	20,8%	16,9%
Positivo	34,9%	38,6%	41,5%	46,5%
Muy positivo	3,1%	7,7%	7,7%	8,5%
No responde-Anulada	4,8%	3,8%	1,6%	2,4%

No obstante, eso no significa que para todos y cada uno de los diversos aspectos preguntados, los agentes tengan una percepción positiva de la reforma; lo que se evidencia es una relativa distribución en las diferentes categorías, aunque en la mayoría de los aspectos, con mayores proporciones sobre el impacto positivo o muy positivo, pero no con grandes diferencias porcentuales sobre los demás grupos.

Pero viéndolo de manera detallada, a juicio de los docentes, rectores y coordinadores, el aspecto calificado con mayor impacto negativo o muy negativo, generado por las reformas educativas de los últimos 5 años, es el de las condiciones laborales. Como lo muestra la siguiente tabla, la sumatoria de los impactos muy negativos o negativos es superior al 50% en los diferentes grupos. No obstante, contrario a lo que se pudiera pensar, los más sentidos con dicho impacto son los Coordinadores (71%; ellos fueron tal vez los más golpeados por la Ley 715) y Rectores (67%) por encima de los docentes (53%).

Podríamos pensar que este fenómeno de opinión se debe quizá, a que son estos últimos a quienes menos les aumentaron las horas laborales. Por ejemplo, si un coordinador trabajaba de 7:00 a 12:30, ahora debe laborar de 6:30 a 2:30, para cumplir las 8 horas (legales), mientras que para los maestros el aumento fue básicamente de una hora o dos según el caso. No obstante, podría pensarse que lo que más impactó del Decreto 1850, que reglamentó la jornada laboral, no fue tanto el aumento de horas como *la obligación de presencialidad* durante la jornada en la institución, con lo que muchos docentes no pudieron seguir ajustando sus horas de trabajo en otra institución. Mientras que los coordinadores, muchos de los cuales laboraban en jornada contraria, definitivamente quedaron sin posibilidad de ajustar sus horarios.

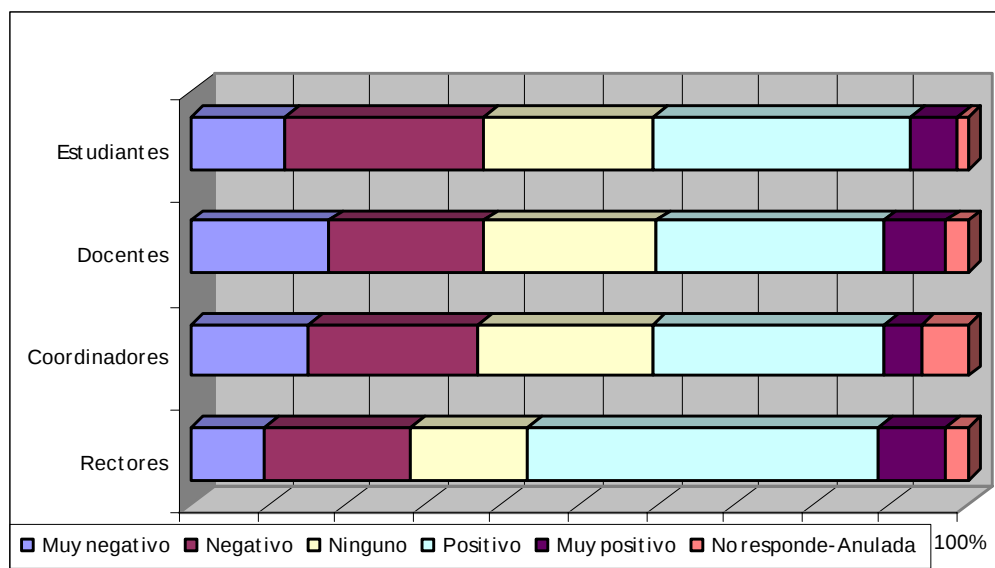
El impacto de las reformas sobre las condiciones laborales



Este es el único aspecto donde el impacto negativo o muy negativo supera las proporciones del 50%: 71% para el caso de los coordinadores, 68% para los rectores y 53% para los docentes. En el resto de aspectos, el impacto negativo o muy negativo no recoge la mayoría de los encuestados en cada uno de los distintos grupos. En general la mayoría de los agentes tiende a orientarse hacia el énfasis positivo-muy positivo de la Reforma sobre la gestión escolar, salvo en el caso de lo relacionado con el “fortalecimiento a la Educación Pública en el Distrito”, donde como lo

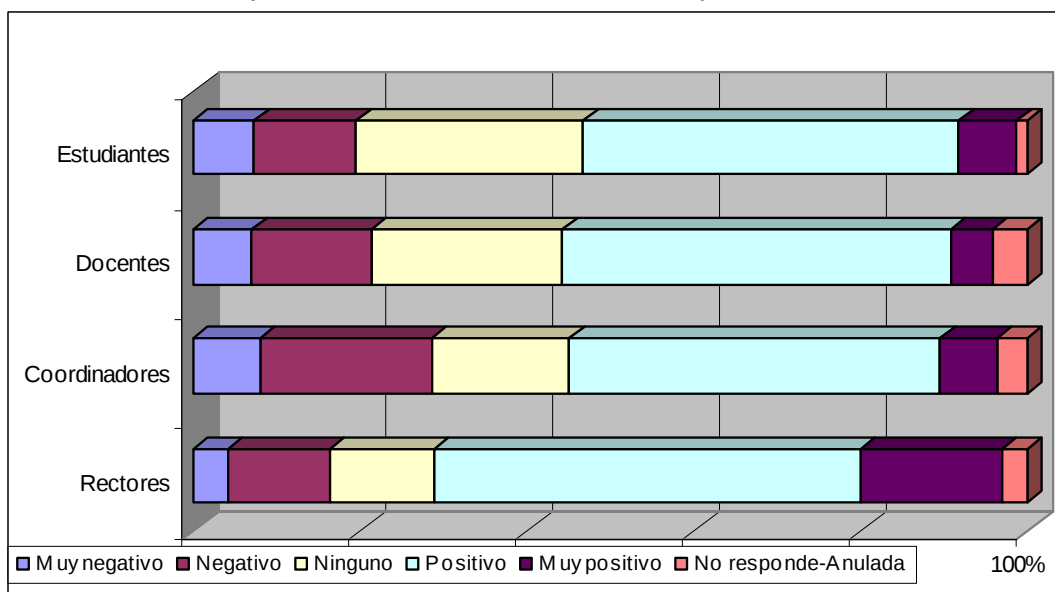
evidencia la gráfica, salvo el caso de los rectores, hay una muy homogénea distribución de la gente entre los dos extremos de opinión:

El impacto de la reforma en el fortalecimiento de la Educación Pública Distrital



De otro lado, en el extremo de lo positivo o muy positivo, el único aspecto que, además de recoger una mayoría positiva-muy positiva, superando el 50% para los diversos agentes, es el relacionado con la Identidad institucional, misión y visión de la IED. Para cerca del 68% de los rectores y del 52% de coordinadores, estudiantes o profesores, la reforma ha incidido positiva o muy positivamente en la identidad de la IED-CED, lo cual resulta bastante contradictorio con lo recogido en el trabajo de campo.

El impacto de la reforma en la identidad, misión y visión de la IED



Como ya se ha señalado anteriormente, en relación con las estrategias utilizadas y el impacto específico en las condiciones de autonomía de los diversos agentes, se evidencian opiniones o percepciones más negativas. Es más, para el caso de los coordinadores y docentes, la franja mayoritaria se desplaza a los impactos negativos o muy negativos.

Promedio de los porcentajes de personas para cada una de las categorías - Relacionados con las estrategias				
AGENTE	Coordinadores	Docentes	Estudiantes	Rectores
Muy negativo	24,9%	27,2%	8,3%	19,7%
Negativo	27,0%	26,8%	17,5%	23,7%
Ninguno	13,3%	17,0%	23,6%	12,2%
Positivo	25,5%	20,4%	41,5%	34,6%
Muy positivo	2,7%	2,2%	7,6%	6,0%
No responde-Anulada	6,9%	6,4%	1,5%	3,9%

Esto entraría en contraste con las respuestas específicas que tienden como se ha visto, a un impacto positivo. Esto es, a la pregunta ¿cómo considera usted el impacto de las recientes reformas en su autonomía? las respuestas tienden a negativo; mientras que las respuestas a la pregunta por el impacto de cada uno de los aspectos, tienden a positivo. Efectivamente, la percepción global no es equivalente a la suma de las percepciones parciales; por el contrario la suma de los aspectos sería justamente el resultado contrario. Aunque es difícil dar una interpretación, esto quizá nos estaría hablando de la inconformidad de los actores educativos sobre el *proceso*, o mejor decir, la AUSENCIA de proceso y de participación en la toma de decisiones (que es muy distinto a ser consultado), que genera una sensación de desmotivación compartida por los actores.

Esto también podría querer decir que aunque administrativamente la institución funcione de manera más ágil en algunos aspectos, o eficiente —como dirían sus promotores—, la esencia o sentido pedagógico y trascendental del quehacer de la escuela se ha perdido, hay un vacío o ausencia de sentido, y esto se debe, por supuesto, al estado o problemas de la educación y de lo público, la reducción de los recursos en detrimento de la calidad, la consecución de resultados en vez de los procesos, pero también a un estado más general de lo social. Quizá habría que discutir esa profunda interrelación entre la noción de autonomía y la participación de los actores y la posibilidad real de que la toma de decisiones se realice de manera colectiva en pro de la autonomía institucional.

Quizá un camino sería reconocer que los mecanismos de control podrían basarse en la confianza que una comunidad otorga a un rector/a (idealmente), para que quienes viven de manera directa la cotidianidad escolar puedan actuar a tiempo en beneficio de los actores vivos y reales, con una clara noción de lo público. Esto implica ir incluso más allá de la defensa acrítica de la institucionalidad, y pensar así en la posibilidad de una educación y una escuela para vivir aquí y ahora, para el presente.