

CONCLUSIONES PRELIMINARES

En este escrito hemos ofrecido una revisión detallada de las transformaciones de los diez últimos años en las normativas nacional y distrital que más han afectado a las escuelas como organizaciones, mostrando su impacto en algunos indicadores cuantitativos, en la vida cotidiana de las instituciones, en la organización escolar y en su autonomía, al igual que la percepción que los diferentes actores tienen de dichas transformaciones.

Debido a la breve duración del proyecto (3 meses), a la necesidad de ir a las instituciones y observar in situ la problemática, y al volumen de información producida, hemos de reconocer que —a pesar de que se ha realizado un intenso trabajo individual y de equipo— estos meses han sido insuficientes para decantar la información, tomar distancia de ella, elaborar mapas más generales.

El proyecto produjo un ingente volumen de información empírica valiosa y abundante de primera mano, al igual que se ha recuperado y releído numerosa información documental bastante dispersa, información que logró procesarse y organizarse en forma sistemática. En eso reside su mayor aporte. Sin embargo, pretender en tres meses producir y sistematizar tal volumen de información y, además, realizar un análisis de cierta profundidad es, obviamente imposible. La información empírica producida en campo y en procesos colectivos de reflexión sobre la problemática requieren un período de tiempo mucho mayor para su decantación, afinamiento y para la producción de un informe con un nivel teórico adecuado.

Sin embargo, hay que reconocer que el resultado que aquí presentamos, es prácticamente imposible de producir en tres meses con los recursos asignados. Lo que estamos entregando es también el resultado de un proceso de reflexión y de trabajo de un colectivo de investigadores y directivos docentes (supervisión, rectoría y coordinación) que, en forma generosa, dedicamos una tarde cada 15 días durante más de un año para reflexionar sobre lo que estaba pasando en la educación pública bogotana. El texto además, recoge la experiencia del colectivo de directivos del Programa RED que en 1999 publicó el primer libro sobre la cotidianidad de los docentes directivos en el país (Miñana 1999).

Es necesario remarcar que, el hecho de que adoptemos una posición crítica respecto a las reformas educativas en los últimos años —en especial en estas conclusiones—, no quiere decir que pensemos que en épocas pasadas la situación de la educación era “mejor” y que aspiremos volver a un pasado feliz. Simplemente fueron dos épocas diferentes, con condiciones diferentes.

El estudio se ha concentrado en el sector educativo, si bien somos conscientes de que –en realidad- lo que hoy le pasa a la escuela tiene mucho más que ver con lo que está “fuera” de ella. Para mencionar sólo unos pocos aspectos, el “nuevo capitalismo” sustentado en ideologías neoliberales ha tenido un impacto inconmensurable en desmontar décadas de construcción de unas relaciones entre trabajo y capital. La precarización del trabajo y del empleo en general, y el incremento del desempleo, no sólo ha afectado a los docentes profesionalmente como hemos visto a lo largo de este informe, sino que ha hecho caer el mito del estudio y de la escuela como medio para el ascenso social y para la obtención de un empleo digno. Igualmente, el desmonte de los Estados de bienestar –donde los hubo-, y en el caso colombiano el abandono de la búsqueda de ese bienestar por parte del Estado presionado por la ideología del ajuste fiscal, también ha afectado profundamente a la escuela y las relaciones que se producen en ella. El incremento de la pobreza y la concentración del capital, en un momento de ajuste fiscal, ha llevado a políticas de focalización y “sisbenización” de la educación básica, perdiendo su vocación de “pública”. Así mismo la escuela está siendo afectada por los cambios en las formas de producir y circular la información y el conocimiento, y por los cambios en las mismas formas de concebir la vida y en la sensibilidad, más individualistas, más centradas en el presente. Hoy la mayoría de los jóvenes no aceptan sacrificar su presente para apostar a un futuro inexistente o cada vez más incierto. Y la escuela basaba sus mecanismos de control y permanencia en la cucaña de un futuro promisorio. El sentido mismo de la escuela está en cuestión y los problemas que en ella se viven más allá del ajuste fiscal y del neoliberalismo. Muchos de los problemas que viven hoy las escuelas y los maestros colombianos son comunes en muchos países, no sólo en Latinoamérica, sino en otras latitudes con sistemas educativos bien consolidados como en EEUU y en Europa (ver Biddle 2000 y Miñana 2003). Es necesario pensar la escuela hoy y en ello tienen la palabra los maestros, pero no sólo ellos, sino toda la sociedad y, en especial, los jóvenes.

Por otra parte, si no hay futuro para los jóvenes, al menos se podría plantear la construcción de un presente digno, y hacer de la escuela un lugar agradable, interesante, rico en relaciones sociales, saberes, lúdica y creatividad, un oasis en la pobreza de la mayoría de los bogotanos. Sin embargo las últimas reformas han apuntado en el sector oficial a lo contrario: al hacinamiento de los estudiantes, a su encerramiento en las aulas, a la masificación de las escuelas con la creación de macro instituciones, al recorte de los recursos, a la desmotivación de los docentes -con un trato indigno e irrespetuoso que no es ni siquiera profesional, y con el desmejoramiento de sus condiciones laborales-, al control minucioso del tiempo y a la obsesión por los resultados cuantificables y medibles.

Los recursos

Desde la administración del Secretario de Educación José Luis Villaveces hasta 1999 hubo un incremento notable en la inversión en educación en Bogotá. A pesar del mito de que se

gasta demasiado en educación, si se analiza la trayectoria de estos últimos 10 años y se calcula en términos constantes, la inversión se ha mantenido desde 1999 e incluso ha disminuido ligeramente en los últimos cinco años. Paralelamente, y ante el empobrecimiento de la población que ya no puede pagar la educación privada, los recursos públicos que se han ahorrado con la reingeniería y el empobrecimiento del sector oficial, se han orientado a sostener el sector educativo privado. Ante el desmonte del funcionariado del Estado y con ese supuesto “ahorro”, se han favorecido algunas empresas de prestación de servicios educativos y a la intermediación. La supuesta “reducción del Estado”, con numerosos despidos, no ha servido ni para minimizarlo ni para debilitarlo, sino todo lo contrario.

La inversión de los fondos públicos en las administraciones de Cecilia María Vélez – Margarita Peña ha estado claramente orientada a fortalecer una industria de servicios en educación en el sector privado. En primer lugar, externalizando (*outsourcing*) diferentes servicios como los de aseo y celaduría, y acabando la planta de personal en la SED en estas áreas. Los beneficiarios de estos despidos han sido las grandes empresas constituidas para tal fin que contratan en condiciones laborales precarias a sus empleados. En segundo lugar, construyendo colegios públicos en sectores populares para atender gratuitamente a los niños, pero entregándolos para su manejo integral al sector privado, y sosteniendo su funcionamiento con fondos públicos, es decir, la modalidad de “colegios en concesión”. En estos colegios la contratación de personal se maneja desde las lógicas del sector privado y sus empleados no son funcionarios del Distrito, lo cual facilita contratos precarios e inestabilidad laboral. En tercer lugar, estableciendo convenios con colegios privados ya constituidos para que reciban estudiantes financiados con fondos públicos. En cuarto lugar, contratando con diferentes entidades la evaluación, la producción de información (e incluso el proceso de matrícula) y la capacitación. La consecuencia de todo esto ha sido que a una mayor inversión de fondos públicos ha correspondido un debilitamiento del sector estatal propiamente dicho y un crecimiento de empresas grandes y medianas, algunas de ellas incluso constituidas para sustituir el sector estatal.

Si desde 1999 la inversión en educación en Bogotá se ha mantenido o incluso ha sido inferior a ese año, y al mismo tiempo la cobertura ha aumentado significativamente como vimos en el capítulo de Cobertura, se han incrementado notoriamente las nóminas paralelas, *outsourcing* y contratación externa, al igual que la inversión en construcción y dotación de excelentes colegios para darlos en concesión a la empresa privada, hemos de suponer que lo anterior se ha logrado gracias a procesos de “reingeniería” y de “optimización del talento humano” –en el vocabulario oficial- que han afectado sobre todo a los niños y a los docentes y administrativos. A los primeros por el hacinamiento en las aulas por el aumento de la matrícula en detrimento de la calidad, y a los segundos por el aumento de horas de trabajo y número de niños atendidos por el mismo sueldo. El mecanismo denominado “parámetro” donde se establece una ratio entre grupo de estudiantes por profesor ha sido ajustado y aumentado en estos últimos años. Por ejemplo, las orientadoras han pasado de trabajar una jornada, a trabajar en las dos jornadas, y de atender 450 niños a 650. Los docentes han visto aumentado el tiempo de

trabajo y el número de estudiantes en cada salón. Los rectores y coordinadores han pasado de cobrar horas extras por atender dos jornadas, a recibir un pequeño incremento en su bonificación por atender dos –y a veces- tres jornadas. Los directores de escuelas de primaria han sido reclasificados como coordinadores. Los funcionarios de servicios generales y celaduría fueron despedidos en su totalidad y contratados los servicios por la modalidad de *outsourcing* con grandes empresas especializadas, con el desmejoramiento y precarización laboral de los trabajadores vinculados a dichas empresas. Con los procesos de fusión y con el aumento de parámetro un número significativo de administrativos, directivos, docentes “sobraron” y, en consecuencia, se pensionaron, renunciaron o se trasladaron.

Igualmente se están trasladando a las instituciones una serie de gastos que antes eran asumidos con otros recursos, como fue el caso de los servicios públicos.

Como señalaron un par de rectores en las encuestas, lo que se ha venido produciendo en estos años ha sido una “reingeniería de la miseria” en los colegios oficiales, mientras se financiaba un rentable mercado paralelo de servicios educativos para favorecer el sector empresarial con los fondos públicos.

Dentro de estas restricciones presupuestales y desmejoramiento de la calidad, los colegios oficiales disponen actualmente de cierta autonomía –menor que hace diez años- para manejar los recursos, limitada por numerosos controles y auditorías –obviamente necesarios-, y porque casi todos los recursos que les llegan son de destinación específica y no se permiten en estos casos traslados de rubros. La administración de dichos recursos se ha vuelto mucho más compleja que hace unos años, tanto por los controles legales, como por los sistemas de contratación más sofisticados, como por el crecimiento institucional por el aumento de la matrícula y las fusiones institucionales.

La descentralización

En el trabajo hemos mostrado cómo en el nivel distrital se ha producido una desconcentración de la administración. Se han abierto una especie de “ventanillas” para radicar solicitudes y para realizar trámites en cada localidad que son los CADEL, pero no se ha producido una verdadera descentralización hacia las localidades, y ésta tampoco ha llegado al nivel institucional.

A pesar de las numerosas reestructuraciones y empequeñecimiento del Ministerio de Educación Nacional, éste conserva un peso decisivo y centralizado en la formulación de políticas, en la definición de los mecanismos para la asignación de recursos a los niveles departamentales y municipales, en el establecimiento de metas e indicadores, y en el control de la información. Las decisiones se toman en este nivel y se aplican en los niveles inferiores, con pequeñas adaptaciones locales, pero mínimas. Al nivel departamental, local o institucional les queda muy poco margen para la toma de decisiones o para establecer

sus metas autónomamente. El engranaje de la descentralización es una sofisticada y cada vez más eficiente máquina de transmisión de las órdenes de arriba hacia abajo y de flujo de información y de recursos. Los niveles institucionales, locales o departamentales no tienen capacidad de decisión, ni tampoco de afectar las decisiones en los niveles superiores: es una estructura claramente jerárquica y vertical que entra en contradicción con el espíritu de ampliación de la democracia participativa de la Constitución de 1991.

Los CADEL en su imagen aparente de autoridad por la agresividad y falta de concertación con que se imponían las decisiones provenientes del nivel central en el nivel local, no se fortaleció ni armonizó el nivel local. Es decir, no se produjo la articulación de abajo hacia arriba de los proyectos educativos locales en un proceso democrático y participativo que se proponía en la administración Mockus – Villaveces recogiendo el espíritu democrático de la nueva Constitución. La armonización no se orientó hacia los PEI y hacia la negociación, sino hacia la consolidación de resultados y de cifras, como veremos más adelante. Los planes locales resultaban como una especie de sumatoria de indicadores y de información elaborada por técnicos de los niveles local y central, y no como un proceso de concertación y participación.

El poder dado a los gerentes de CADEL (Resolución 2547/2003) como “superiores inmediatos de los Rectores y Directores de los Establecimiento Educativos Distritales, de la localidad de su respectiva” es, en realidad aparente. Resulta paradójica esta disposición pues la Ley 715 tenía como intención manifiesta el fortalecimiento de la autonomía del Rector. En este caso, al depender del Gerente del CADEL –y este último, a su vez, no ser autónomo-, el Rector pierde capacidad de negociación frente a la administración por la intermediación del Gerente, un intermediario sin capacidad para tomar decisiones.

La descentralización ha hecho énfasis, no en la autonomía, sino en la rendición de cuentas (*accountability*); no en la flexibilidad y en la democracia orientada a la pertinencia de la educación, sino en la eficiencia en el logro de los resultados cuantificables y comparables.

En un estudio, titulado en forma muy apropiada *El laberinto institucional colombiano 1974-1994. Fundamentos de administración pública*, González (1997:443) sintetiza hace 8 años la problemática aquí planteada desde la perspectiva de la autonomía institucional y que poco se ha modificado en lo sustancial:

“Si bien la política sectorial plasmada en la ley general de educación propende por la autonomía del establecimiento escolar, su dependencia de la administración educativa departamental aleja toda posibilidad de evaluarlos (sic) en su eficiencia, toda vez que ella no descansa en una clara autonomía institucional. Esta nueva paradoja en el ordenamiento institucional de la educación (...) puede hacer artificial la operancia de los mecanismos de participación social y fiscalización. De igual forma se hace impracticable una evaluación adecuada sobre el supuesto de que la rendición de cuentas ante otras instancias institucionales y sociales debe tener como premisa el uso autónomo de los medios necesarios por parte de quien es evaluado para poder medírsele en términos de resultados. Las ambivalencias institucionales

de la política educativa en Colombia durante los últimos años y las transacciones de intereses que han llevado a definir los modelos organizativos y de gestión imperantes, hacen dudar de la cabal implementación de la filosofía de la ley general de educación y de sus principios más importantes”

La cobertura, el derecho a la educación y la autonomía institucional

En un modelo de mercado, o de cuasi-mercado educativo como se ha venido pregonando desde la ideología neoliberal, las reformas deberían apuntar a privilegiar la libre elección del colegio por parte de los padres de familia. Ciertos discursos de la administración hacia los padres se han orientado en ese sentido. Desde allí se ve como deseable y necesario, como un derecho fundamental el que los padres puedan elegir. En el caso de la educación privada el MEN y la SED han intentado fortalecer la competencia entre los colegios publicando “rankings” y listados,¹ estableciendo parámetros de calidad, y autorizando los aumentos de matrícula según dichos parámetros.

Este modelo ha querido también trasladarse al sector estatal invitando a las instituciones a distinguirse, a mostrar resultados en las evaluaciones, a ofrecer información a los padres para facilitar la elección.² Sin embargo, esto no ha pasado de ser un discurso vacío. En la práctica, en estos últimos diez años, las instituciones educativas y las comunidades locales han perdido toda autonomía en cuanto a su capacidad de controlar y decidir sobre el tipo de estudiantes que matriculan, sobre su permanencia y sobre el número de matriculados. Es decir, que a pesar de la denominación de “neoliberales” que tienen las últimas reformas, éstas no se han orientado a fortalecer los procesos de diferenciación y de elección propios de un libre mercado. Obviamente, no compartimos el criterio de elección y libre mercado en educación de la ideología neoliberal. En este caso –en la matrícula– consideramos que la autonomía institucional no es algo deseable y que debe supeditarse al derecho universal a la educación de los niños y jóvenes; los procesos de selección y exclusión serían anticonstitucionales.

Pero –independientemente de cómo la valoremos– es un hecho el debilitamiento de la autonomía institucional en estos aspectos. Han sido muchos los factores que han llevado a esta pérdida de autonomía que hace 10 años tenían las escuelas estatales. Las tuteladas interpuestas por el derecho a la educación, los diferentes sistemas de promoción automática y de evaluación, la asignación de recursos, profesores y directivos de acuerdo al número de estudiantes matriculados, los cambios en los parámetros que regulan la ratio número de estudiantes por docente y por directivo, la matrícula centralizada en la SED, el

¹ Ver, por ejemplo, en la revista *Dinero* 203 de abril 16 de 2004, un monográfico titulado “Los mejores colegios” (www.dinero.com).

² El PEI, un instrumento inicialmente pensado para fortalecer las instituciones a través de procesos orientados a la participación y a la pertinencia de la educación en el contexto local, ha sido reinterpretado y reorientado en este sentido.

aumento real de la cobertura, los procesos de reingeniería institucional y de fusiones, la “sisbenización” o focalización de la educación pública orientándola hacia los estratos 1 y 2, el traslado masivo de estudiantes financiando el transporte, el estímulo a la competencia entre colegios privados y oficiales por conseguir los estudiantes gracias a los sistemas de colegios en convenio y en concesión, el desmonte en muchos casos de la jornada única por la doble jornada para aumentar la cobertura...

Todos los mecanismos anteriores, si bien han logrado aumentar la cobertura sin aumentar el gasto, han desvirtuado por completo el sentido público –para todos- de la educación pública y han desmejorado su calidad, convirtiéndola en una educación pobre y de baja calidad para los más pobres. Sin embargo, ante el descalabro de las clases medias y el empobrecimiento de la población que se ha producido en estos últimos años, los más pobres son ya casi el 50% de la población bogotana, lo cual aumenta la presión sobre la educación pública, presión que no se ve aliviada con una mayor inversión.

Igualmente, el sistema de financiación centrado en la demanda de una manera mecánica, ha provocado perversiones, en el afán de los rectores por conseguir estudiantes, pues cada estudiante lleva un “cheque”, y en el afán de los profesores por conservar su puesto. Como hemos analizado en otro trabajo (Miñana 2003) la financiación a la demanda deja el mercado en manos del marketing, y hacia allá se orientarán los procesos en el futuro en la medida que se fortalezcan los mecanismos de competencia interinstitucional.

Creemos que el sisbenizar y focalizar la educación pública termina, a la larga, siendo más ineficiente que si se maneja la matrícula con el criterio de proximidad geográfica. Si el primer criterio para la asignación de cupos no es el estrato, sino la cercanía de la vivienda al colegio, se gana en los siguientes aspectos: compromiso de los vecinos con su institución, compromiso de la institución con el entorno, mayor cercanía con los padres de familia y con las necesidades de los niños; menor empobrecimiento de la escuela pública en cuanto al capital cultural de los estudiantes; fortalecimiento de la institución; ahorro de recursos en transporte; ahorro en tiempo de desplazamiento de los niños y los padres; disminución del impacto ambiental y en el tráfico de la ciudad. En buena parte de la ciudad han sido las mismas comunidades barriales las que han luchado por la creación de los colegios públicos; ahora son despojadas de sus colegios y reciben la invasión de niños de otros barrios. La educación debe ser para todos, no sólo para los de estrato 1 y 2, y el criterio prioritario la cercanía del colegio al lugar de vivienda del niño.

Sería deseable también que la institución, si no logra la cobertura total con el criterio de cercanía, controlara un porcentaje de los cupos que va a recibir de otros lugares, como se acostumbraba hace algunos años. Esto permitiría atender situaciones especiales que no caben en el repertorio de criterios previamente definidos e introducir un mínimo de flexibilidad necesaria en el sistema, y que debería ser manejada por el Consejo Directivo de la institución.

Mientras se construyen los colegios necesarios en los lugares de mayor demanda, seguirá siendo necesario el uso del transporte escolar para cubrir las vacantes de los colegios oficiales donde los haya, y continuar la política de bonos y convenios, siempre con el criterio de cercanía. Pero hemos de tener en cuenta que el tener que desplazarse en bus hasta el colegio es tal vez la causa principal de deserción.

Información

Las administraciones de los últimos 10 años, en parte por cumplimiento de las normas, en parte por política propia se han esforzado en crear sistemas de información, por un lado, y por otro ofrecer permanentemente a la opinión pública informes de gestión, aprovechando además las nuevas tecnologías y redes informáticas. Dichas políticas, muy loables, se han asociado también a lo que se ha llamado “transparencia” en la gestión y “rendición de cuentas” a la ciudadanía. En estos aspectos los avances han sido notorios. Hoy puede uno encontrar en la página web de la SED información sobre la situación educativa en las diferentes localidades, informes de avance de los diferentes proyectos y programas, la normativa vigente, y algunas herramientas de gestión.

Muchos docentes y directivos ven todo esto como algo positivo. Del abandono y del aislamiento en que estaban las instituciones hace 10 años han pasado ahora a conectarse en red, a recibir boletines informativos diarios, a recibir mensajes de correo electrónico. Anteriormente los directivos debían ir a las oficinas centrales de la Secretaría y pasar largas horas para obtener migajas de información confusa y fragmentada. Hoy le llega a su oficina en forma casi instantánea y permanente.

Sin embargo, esta revolución comunicacional debe analizarse. A la administración no le han interesado los procesos institucionales, no le interesan sus argumentos, sus discursos. Ella requiere información para controlar y para mostrar resultados, cifras que la legitimen frente a los votantes.

De arriba hacia abajo lo que fluye en sus diferentes formas (formatos, invitaciones, comunicados, experiencias exitosas...) son órdenes. El lenguaje aquí está hecho, como diría Gilles Deleuze, para ser obedecido. De la administración llegan tareas para cumplir, pero no hay un horizonte común que construir. Las instituciones que no responden las demandas a tiempo son señaladas a través del “semáforo” y amonestadas.

La comunicación que fluye de abajo hacia arriba se hace a través de instrumentos, formatos que no permiten inscribir las lógicas institucionales y la diversidad organizativa, sino encajonar, encuadrar, cuantificar; lo que no encaja en el formato, lo que no es cuantificable, no interesa, o como dice la actual Ministra de educación “no existe”. Las

dinámicas locales e institucionales deben adaptarse, violentarse para ser atrapadas por los formatos.³

La información fluye y se hace fluir, además, a grandes velocidades, en tiempo real, sin dar tiempo a la reflexión, al debate, a explorar sus consecuencias, a elaborar contrapropuestas. Además, la información es redundante, reiterativa, apabullante.

La información es siempre de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, no entre las instituciones. La REDP, que inicialmente se pensó en la administración Villaveces como una forma de conectar las escuelas, los maestros y estudiantes entre sí y de conectarlos con el mundo, es hoy principalmente una red para el control y para la captación de información útil a la administración central.

La información que se produce en las escuelas es recogida por el nivel central y devuelta a la opinión pública procesada, cuantificada, homogeneizada, sin ningún debate ni posibilidad de que los actores participen en ese procesamiento y análisis.

Se pretende que con informar, con publicar en la WEB o con anunciar, ya se han consensuado las decisiones.

Hay mucho que revertir en la forma como se manejan los procesos de información y de comunicación entre la SED y las instituciones. La imagen panóptica de las oficinas del moderno y frío edificio de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá donde hoy funciona la SED, con sus amplios espacios comunes, donde cada funcionario se relaciona casi únicamente con la terminal del computador en su pequeño módulo individual, pero a la vista de todos los demás, es la imagen perfecta de la administración. Los usuarios, las quejas, el trato con el público, la cotidianidad y los problemas de las escuelas se conocen a distancia, en forma virtual, procesados en formatos, sin contacto personal con la gente, sin interacción ni negociación posible. En las instituciones el modelo se reproduce a escala. Es la terminal de computador en la oficina del rector, o más frecuentemente en Secretaría. En este contexto, y ante la demanda permanente de las distintas dependencias de la SED, en los colegios se toman dichas demandas y se reparten para ser diligenciadas a diario a diferentes personas, sin un espacio de reflexión o de debate colectivo, y se entregan frecuentemente con errores significativos. Tenemos, además, serias sospechas sobre la veracidad y confiabilidad de dicha información, tanto en su origen en las instituciones, como en la forma como es procesada.

Si se quieren fortalecer los procesos democráticos también en el uso de la información, sería conveniente repensar su sentido, reducir las solicitudes de información a las instituciones -al igual que la premura- a lo estrictamente necesario para la planeación y

³ Como acostumbra a decir Gustavo Vasco, uribista hoy y asesor hace años del gobierno del presidente Virgilio Barco, “el gabinete de ministros de este gobierno depende un software donde se miden los logros de los ministros como si fuesen escolares. Eso limita y empobrece su actividad creadora y su imaginación”. Y a eso puede conducir en poco tiempo la planeación y la evaluación, al llenado de formatos administrados por un software que produce resultados cuantificables.

organización de los proyectos de la SED y para mostrar unas cifras mínimas que sirvan para lograr legitimar la administración ante la opinión pública. De seguir como vamos, la comunicación entre la SED y las instituciones no será sino un mecanismo de control que, en lugar de fortalecer la autonomía institucional, la ahogará.

Evaluación y control

En un contexto como el que hemos caracterizado de pérdida de sentido de la escuela y en un ámbito como el educativo donde las metas son difusas, contradictorias a veces, a largo y mediano plazo, y difícilmente cuantificables, las últimas administraciones han impuesto unas metas claras, precisas, medibles, a corto plazo, y han afinado los mecanismos de control y seguimiento de dichas metas.

Los directivos en su mayoría y un 50% de los docentes valoran hoy el que se haya puesto “orden en la casa” -como le gusta reiterar a la actual ministra de educación Cecilia María Vélez-, que, ante el desorden y descontrol reinante de hace unos 10 años hacia atrás, ahora se instaure el orden, se pongan tareas y metas concretas, se haga seguimiento para su cumplimiento, se evalúe, se exija, se muestren resultados, en últimas, se “gobierne”.

Esta evaluación y seguimiento se extiende a todos los niveles: el institucional, los docentes y directivos, los estudiantes. La SED y el MEN van a evaluar directamente a los estudiantes, tal vez como si desconfiaran de los procedimientos de los docentes y de las instituciones. Para las administraciones de Cecilia María Vélez calidad es básicamente mejora en los resultados en la evaluación de competencias. Los niños deben aprender a leer y escribir. En la evaluación de los estudiantes, el nivel institucional ha perdido el control en tres direcciones, aparentemente paradójicas, pero complementarias. En primer lugar, con las modalidades de promoción automática donde la evaluación que realizan los profesores –evaluación al interior de la institución- ha perdido su impacto en la promoción de los estudiantes (Dec. 230). En segundo lugar, con la definición de indicadores de evaluación desde el nivel central (logros, competencias, estándares). En tercer lugar, con las pruebas externas estandarizadas, cuyos resultados son tenidos en cuenta para posicionar las instituciones en los *rankings*, evaluar –y retribuir o estigmatizar- a las instituciones, docentes y directivos.

Como consecuencia de lo anterior –y también por otras razones extra-educativas que señalamos al inicio de estas conclusiones- hoy encontramos que en las instituciones hay una tendencia progresiva al desinterés por el estudio y por la enseñanza, a la descomprensivización de la escuela pública, a la pérdida de integralidad, al mismo tiempo que se genera un interés por la preparación para el diligenciamiento de las pruebas, con la consecuente desvalorización de las áreas no evaluadas externamente.

La evaluación institucional se ha ido poco a poco tematizando, definiendo, estandarizando, hasta convertirse a veces en un proceso de producción de información

para el nivel central, como hemos señalado anteriormente, centrada en resultados y con poco margen para el análisis de los procesos.

La evaluación de los docentes y directivos, si bien imprescindible, es un capítulo pendiente de las reformas al ser bloqueada la norma que la regulaba, por la Corte Constitucional. Sin embargo, consideramos que la evaluación externa debe realizarse, y que debe tener consecuencias para la continuidad laboral: no una evaluación integral, sino mínima, para que tenga un mínimo impacto en la autonomía pedagógica del docente y de la institución. Pensamos que se debería centrar en elementos muy básicos: asistencia y cumplimiento de la jornada laboral, respeto a los derechos constitucionales de los niños, y cumplimiento de unas metas mínimas como docente y en los niños.⁴ Si bien es tentador para las administraciones presionar el cambio de las prácticas pedagógicas y profesionales desde la evaluación, en el campo educativo consideramos que este mecanismo genera más perversiones que progresos. El cambio pedagógico y profesional tiene que ver más con la evaluación formativa (interna o externa), con procesos de formación permanente, con la conformación de redes de maestros y de instituciones. La evaluación externa con implicaciones para la continuidad laboral debe orientarse únicamente a garantizar el que no haya maestros en las escuelas incumplidos, irresponsables, violadores de los derechos básicos de los niños, y no a proponer un modelo de maestro o de actuación pedagógica.

El Estado evaluador “se centra en el producto y no en el proceso; es decir, parece delegar a las instituciones la discreción para decidir sobre cuestiones de proceso e implantación institucionales, pero examina los productos que constituyen el resultado del proceso; más aún, hace que la recompensa –trabajo, certificación, pago por méritos o financiación institucional- sea contingente con respecto a la actuación que se ajusta a los criterios establecidos en los objetivos específicos. El estado fija los parámetros generales; los individuos y sus instituciones son ‘dueños’ ahora de las decisiones relativas al modo de alcanzar los objetivos. Cada vez más, la financiación seguirá al cumplimiento de los objetivos, midiéndose ese cumplimiento mediante indicadores de rendimiento presuntamente objetivos (se conoce esto como ‘financiación de los resultados’, en la que ‘el proveedor de servicios se hace responsable de los factores de entrada y de proceso y el gobierno distribuye fondos basándose en condiciones relacionadas con el ‘flujo de valor de salida’” -Witzel, 1991, p.44-. Ahora bien, esa ‘propiedad’ y la autonomía no significa el control, sino la apariencia de control. El estado evaluador delega la táctica, pero mantiene la estrategia. En consecuencia, puede exonerarse de responsabilidades cuando sus servicios (de salud y educación, por ejemplo) no se prestan de manera satisfactoria y puede mantenerse por encima de los conflictos que desarrollen en el nivel institucional con respecto a la implantación” (Smyth 2001).

⁴ Encontramos, por ejemplo, una maestra de sociales –con postgrado- que repetía los contenidos exactamente igual de 6º a 9º, y año tras año.

El tiempo

Uno de los logros más reconocidos de las recientes administraciones distritales en la educación ha sido algo que parecía imposible: extender el tiempo de permanencia de los docentes en las escuelas sin modificar los salarios. “Más días para aprender” ha sido otra de las consignas de la administración Vélez – Peña, y el segundo pilar del concepto de “calidad”.

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

Más del 50% de los rectores, coordinadores e incluso docentes consideran hoy que las reformas han tenido un impacto muy positivo o positivo en el mejoramiento del uso del tiempo en las clases.

Pero con las reformas de los últimos cinco años, el tiempo escolar que vale es el de clase. La Resolución 144 de enero 30 de 2001 insiste en que el tiempo de la jornada escolar por ninguna razón debe ser utilizado en otras actividades distintas a las de enseñanza y aprendizaje. Los tiempos dedicados a la organización y al fortalecimiento de los vínculos sociales, a todo lo que no sea académico, deben robarse, regatearse o realizarse en tiempo extra. Son tiempos marginales, de segunda, devaluados, intercambiables, suprimibles. Son los “tiempos de utilidad marginal” (Dumont) parafraseando un término del estudio de los procesos de trabajo agrícola: “imprescindibles para mantener los mínimos de funcionamiento del centro [educativo], pero por otra parte tendían a representarse como indicadores de un esfuerzo extraordinario que los agentes se hallaban dispuestos a reducir en cuanto tenían la menor oportunidad de hacerlo” (Díaz de Rada 1996:88).

La autonomía de los docentes frente a la jornada laboral y las regulaciones del calendario académico en las instituciones es percibida como mínima, debido a las prescripciones de la organización expresas en leyes, decretos, resoluciones y directivas que regulan su horario y sus condiciones de trabajo manteniendo una constante tensión en defensa de su facultad de decisión frente al uso efectivo del tiempo escolar.

Las medidas anteriores, ligadas a la desaparición de la jornada única en muchas instituciones, han generado la sensación de una compresión y rigidez en el tiempo escolar, con dificultades para organizar los horarios de una manera flexible. Sin embargo, hablando con los directivos, nos mostraron que la norma no niega la posibilidad de flexibilizar el tiempo escolar, por ejemplo, con horarios quincenales en lugar de semanales, o con bloques horarios más largos para desarrollar algunos proyectos en algunas áreas. No obstante, el problema en realidad radica en que actualmente a los profesores están

desmotivados, no les queda mucho tiempo en la institución para preparar clases, corregir evaluaciones, atender estudiantes, participar en reuniones, pues se han aumentado el número de clases y su duración. Se ha convertido en un estribillo frecuente la frase “ni un minuto más de mi tiempo para el gobierno”, lo cual entorpece los posibles esfuerzos por flexibilizar los tiempos de los docentes y de los proyectos pedagógicos.

En este aspecto parecería que la autonomía institucional frente al tiempo escolar no se ha perdido desde una perspectiva legal, pero sí se han deteriorado las condiciones para que ésta sea posible en la práctica.

Los PEI y los proyectos pedagógicos

Los Proyectos Educativos Institucionales, articulados en una perspectiva de planeación prospectiva, se configuraron en la administración Mockus – Villaveces como “la pieza maestra de la reforma educativa cristalizada en la Ley 115 de 1994 es el Proyecto Educativo Institucional, PEI. Ella permite a las comunidades educativas y a las instituciones escolares lograr la autonomía que tanto les ha faltado y que, al faltarles, se ha constituido en el principal freno a la formación de los ciudadanos autónomos, responsables y competentes que requiere Colombia. Docentes sin autonomía, dirigidos por rectores que no podían asumir responsabilidades en entidades no autónomas, no podían más que formar estudiantes dependientes, irresponsables, incapaces de ejercer su autonomía ciudadana” (Villaveces 1998:s.n., subrayado en el original).

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

Ahora bien, muchos proyectos e ideas particulares de los docentes, no tenían cabida dentro de las propuestas generales de los PEI de las instituciones, puesto que estos debían formularse en plena concordancia con los parámetros institucionales por lo que también se convirtieron en algunos casos en camisa de fuerza.

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

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

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

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

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

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

Una de las acciones que ocupó el mayor interés de la administración anterior fue la integración de las instituciones de educación oficial, a través de la cual las instituciones

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

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

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

Las reformas según los docentes, privilegian el trabajo en aula en mayor tiempo, suponiendo que esto redundará en una mejor calidad. Pero esto es cuestionable, no sólo porque el aula sigue siendo un espacio muy cerrado y propio del maestro, sino porque vuelve a limitar la enseñanza del saber a la clase en aula, obviando las posibilidades que otro tipo de actividades alternativas pueden ofrecer.

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

El retorno a los PEI de la actual administración supone igualmente un retorno al debate pedagógico, aunque con un magisterio desmotivado y con menos tiempo para ello. Sin embargo el retorno al PEI consideramos que se debe hacer sin abandonar los planes operativos o similares, que ayuden a concretar cada año esa carta de navegación que es el PEI.

No nos hemos referido en este trabajo a la atención a la diversidad y a los estudiantes con necesidades educativas especiales. Los poquísimos –contables con los dedos de las manos– proyectos institucionales que atendían a esta población a pesar de la ausencia total de condiciones para ello, han sido los más afectados por las reformas, en especial, por la evaluación estandarizada y por competencias, por el parámetro y el aumento de cobertura, por el debilitamiento de los PEI y la autonomía curricular y pedagógica, por la presión y rigidez en la organización del tiempo, por los procesos de fusión de sedes. Los maestros y maestras de educación especial (maestras de apoyo) han sido, además, las más golpeadas por las recientes medidas. Siendo profesionales en una labor más dura y exigente que la de los otros docentes, han sido consideradas como maestras de segunda, y se les ha aumentado la jornada, lo cual se ha convertido en un castigo. En las actuales condiciones en que no se valoran y respetan adecuadamente los requerimientos y especificidades de un trabajo de integración de niños con necesidades educativas especiales, y en que se castiga laboralmente a los docentes que están asumiendo esta labor ¿quién va a querer integrar?.

Las integraciones institucionales y el “nuevo colegio”

Los procesos de fusión han sido traumáticos y, si se trataba de reducir costos, tal vez hubiera sido suficiente con una fusión administrativa, no pedagógica. No obstante, la mayoría de los rectores los ven como positivos, no así los otros actores. En instituciones colindantes y con sedes anexas muy débiles, la fusión ha sido positiva. Cuando las otras sedes anexas tenían un proyecto pedagógico e institucional fuerte dichos procesos no han funcionado, incluso siendo las sedes colindantes. Estas escuelas fusionadas se han sentido violentadas e irrespetadas por instituciones muchas veces con un perfil pedagógico y trayectoria menos significativa. Es el caso de escuelas de primaria con excelentes proyectos y PEI sobresaliente, anexas a colegios de secundaria anodinos y despersonalizados. Muchas de ellas albergan todavía la posibilidad de que se eche atrás la decisión de la fusión e incluso hemos observado prácticas de resistencia soterradas que generan dobles poderes y tensiones, no sólo entre directivas y profesores, sino también entre los padres de familia.

En realidad, cada sede habla desde cómo le ha ido en el proceso. El problema fundamental ha residido en que, si bien inicialmente los técnicos plantearon una integración voluntaria y progresiva, con una inversión significativa para adecuaciones físicas y formación, en la práctica la integración fue radical, prácticamente en dos meses, sin procesos de negociación y con una mínima inversión. Más aún, la integración se dio aunque la Ley 115 realmente no obligaba, y daba la posibilidad incluso de no integrar

administrativamente las sedes (art. 10 y párrafo 4). Algunos rectores y rectoras han tratado de aminorar el impacto con una actitud de respeto hacia las sedes anexadas e invirtiendo en ellas recursos adicionales con el fin de ganarse la opinión de la comunidad educativa.

Otra consecuencia preocupante de las fusiones es el crecimiento de las instituciones. Dicho crecimiento, si bien puede tener algunas ventajas en la parte netamente administrativa, presenta más desventajas en lo pedagógico y social. La pretensión de que las instalaciones de las sedes de secundaria pudieran ponerse al servicio de las escuelas anexadas, sólo en muy pocos casos se ha dado, pues por el aumento de la cobertura las instalaciones están a tope con los estudiantes de la misma sede. La integración personal y pedagógica, cuando los colegios son muy grandes, ha resultado prácticamente imposible y, como vimos en algunos colegios, nunca se hacen reuniones generales de docentes ni de estudiantes y, cuando se han hecho han resultado profundamente disgregadoras y conflictivas.

Desde el punto de vista de la participación y del compromiso de los actores, las fusiones también han tenido un impacto negativo, y así lo expresan padres, estudiantes y docentes. En las instituciones grandes se diluye el poder de decisión y de participación de los diversos actores. El gobierno escolar, en cuanto toca a los estudiantes, sigue con pocos avances y se observa una noción de participación restringida a funciones de control con los demás estudiantes.

El proceso de fusión ha limitado la autonomía a nivel presupuestal, administrativo y de manejo de tiempos en las sedes principales. En las instituciones pequeñas anexas ha influido en todos los aspectos. Igualmente ha desmotivado el trabajo de articulación pedagógica entre áreas, pues proyectos que ya estaban en marcha fueron disueltos en grupos de profesores más grandes con intereses diferentes

En general se puede decir que el colegio grande absorbió al pequeño en todo sentido, aunque hay algunas pequeñas escuelas que han asumido un posicionamiento de igual a igual y que han hecho respetar sus procesos.

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

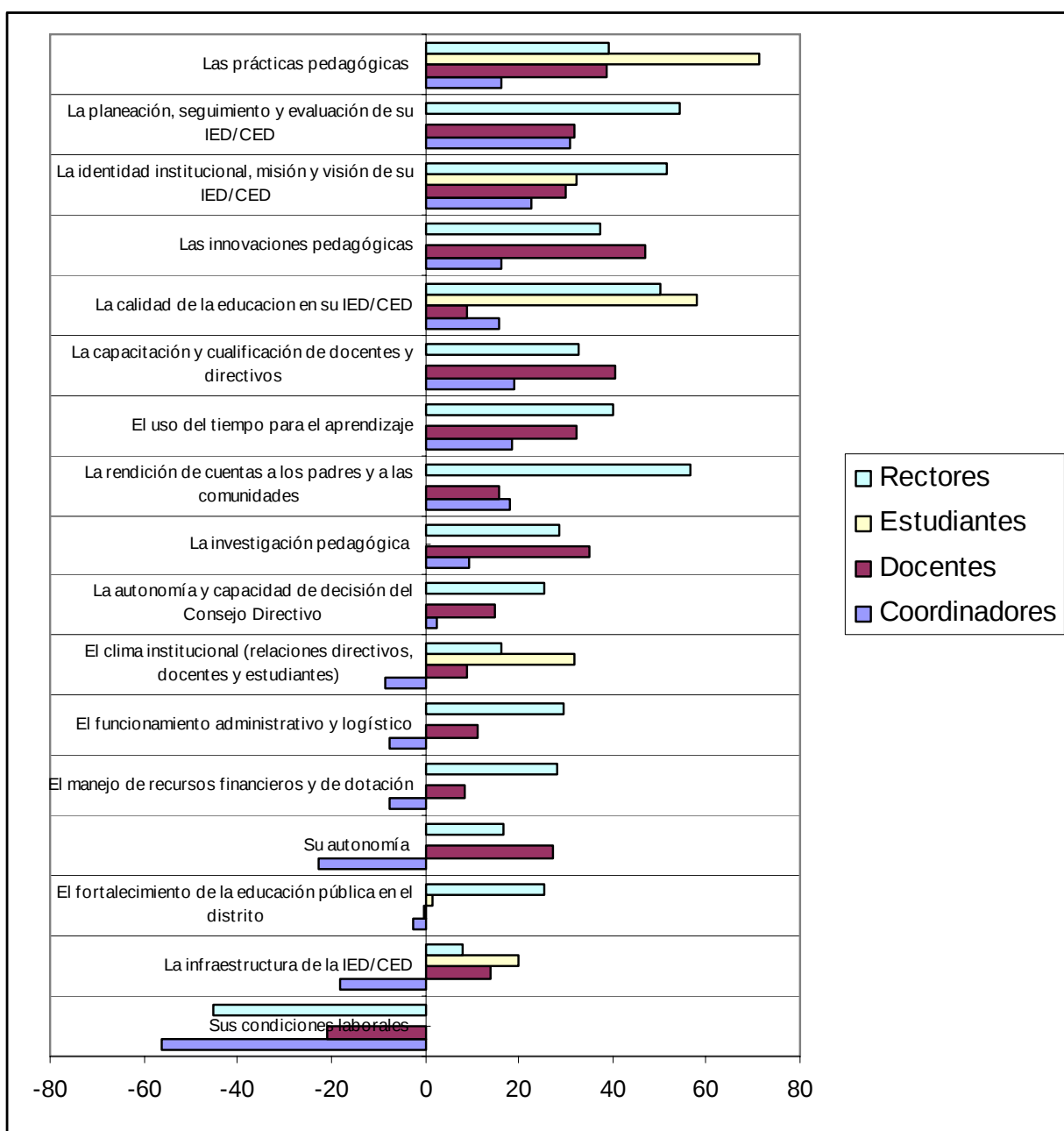
Dada la situación observada, y que realmente hay serios despropósitos, consideramos que habría que reconsiderar una buena parte de las fusiones, analizando caso por caso las condiciones y respetando a la comunidad educativa en su decisión. En otros casos en que no se revierta la decisión de la integración, valdría la pena plantear la autonomía

pedagógica -e incluso administrativa- parcial o total de las sedes satélites. Las normas vigentes así lo permiten.

Los actores frente a las reformas

Respecto a las reformas implementadas en estos últimos años los diferentes actores (directivos, docentes, estudiantes y padres) las ven en general como positivas o como muy positivas (a excepción de los aspectos que tocan las condiciones laborales de docentes y directivos y la evaluación y promoción de estudiantes). En especial se ve muy positiva la reforma que se implementó a partir de la Ley 115 de 1994 y el Decreto 1860; la Ley 715, si bien ha sido analizada por los estudiosos como una contrarreforma de la Ley 115, en varios aspectos sigue siendo valorada en forma positiva, en especial por los directivos y buena parte de los docentes.

Diferencias en la valoración acerca del impacto de las reformas educativas sobre distintos aspectos de la gestión escolar



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuestas realizadas. UN 2004

¿Por qué la valoración es positiva en general? Es posible que haya algún sesgo en la forma de preguntar que lo induzca, aunque algunos directivos sintieron por el contrario que la encuesta estaba diseñada para “poner en el banquillo” a la administración de Cecilia María Vélez. La encuesta técnicamente fue balanceada y piloteada, y evidencia la polarización del

magisterio. Las razones de la mayoritaria percepción positiva pueden ser muchas: un magisterio de cierta edad, que tiende a asumir posiciones más conservadoras (rectores y coordinadores entre 50-59 y 40-49; docentes, un poco más jóvenes, entre 40-49; el 32% de los docentes en grado 14 del escalafón...). Como señalamos anteriormente, y en un momento de pérdida de sentido de la escuela, el “poner orden”, el establecer metas claras y cuantificables, el fortalecer el control puede sentirse como un alivio. Suele ser más cómodo seguir por rutas establecidas que explorar nuevos caminos. Algunos docentes añoran los debates en torno al PEI y la pedagogía, pero otros piensan que fue suficiente y que resultaba ya diletante.

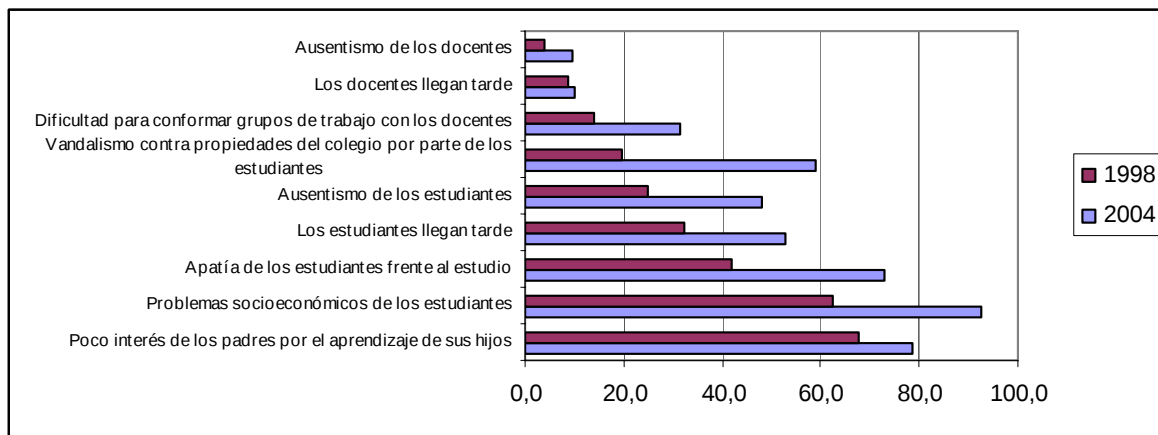
Para docentes y directivos lo más negativo es el deterioro de sus condiciones laborales (tiempo, ascenso en el escalafón, salarios, número de estudiantes). Muchos se pensionaron anticipadamente o renunciaron. Los docentes ven como muy negativo el modelo de promoción estudiantil, pues han perdido el control sobre él, y es tal vez el aspecto que más les afecta, después de lo laboral.

En general la mayoría de los agentes tiende a orientarse hacia el énfasis positivo-muy positivo de las reformas sobre la gestión escolar, salvo en el caso de lo relacionado con el “fortalecimiento a la Educación Pública en el Distrito”, donde, salvo el caso de los rectores, hay una muy homogénea distribución de la gente entre los dos extremos de opinión.

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.

A pesar de que la percepción de los actores respecto al impacto de las reformas es positiva, el clima escolar se ha deteriorado gravemente, como se evidencia al comparar las percepciones de los directivos en 1998 y 2004:

**Percepción sobre problemáticas del clima escolar
Comparación entre 1998 y 2004**

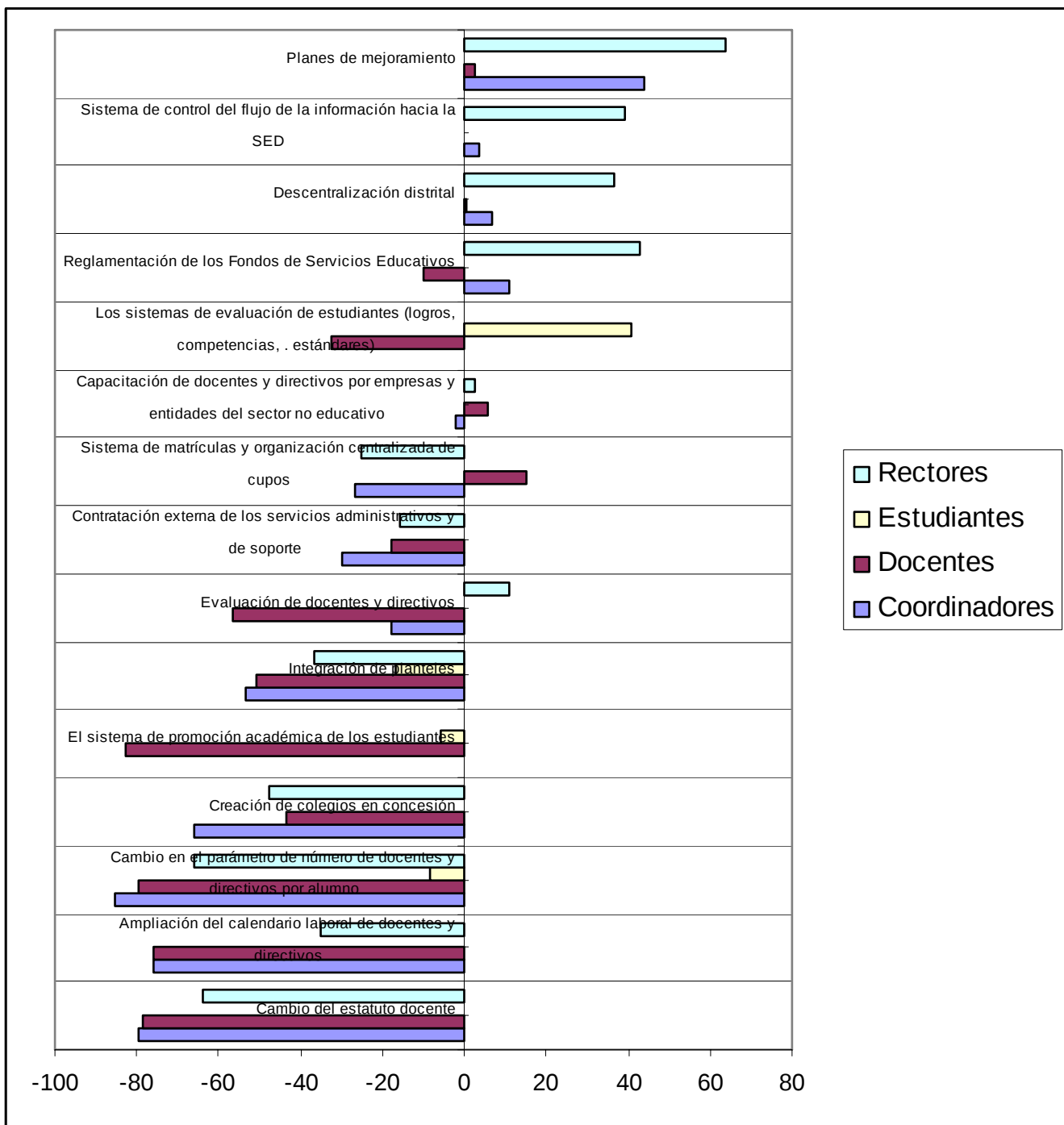


Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta sobre factores asociados (proyecto de competencias) y Encuesta de Autonomía Escolar

Este deterioro no se puede atribuir únicamente a las reformas, pues ya señalamos al comienzo de las conclusiones una serie de factores incluso externos a la escuela que la afectan profundamente, pero hay que admitir que se vive un desencanto y desmotivación tanto entre los estudiantes como entre docentes y directivos, en especial los coordinadores que son los que deben lidiar con los problemas cotidianos como los conflictos entre docentes y estudiantes, padres y docentes... Los rectores –ocupados ahora en manejar administrativamente varias sedes y altos presupuestos- no suelen tener mucho contacto con los estudiantes o con los docentes e incluso el 75% de ellos dedican menos del 20% de su tiempo a visitar las otras sedes.

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.

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



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuestas realizadas.

Aunque es difícil dar una interpretación, esto quizá nos estaría hablando de la inconformidad de los actores educativos sobre el *proceso*, o mejor, 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—, el sentido pedagógico 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.

Tal vez un camino sería reconocer que los mecanismos de control podrían basarse en la confianza que una comunidad otorga a un Consejo Directivo y 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.

Uno de los descubrimientos importantes para nosotros en el trabajo de campo ha sido encontrar evidencias de que en realidad la autonomía —si bien ha sido afectada por las políticas—, no lo hubiera sido tanto si los diferentes actores hubieran sabido defender sus posiciones frente a la administración, es decir, si hubieran sido autónomos frente a ella y hubieran hecho valer sus argumentos. De hecho, lo que encontramos es que la mayoría de instituciones, directivos y docentes se han venido plegando de manera acrítica a las demandas de las administraciones, demandas algunas de las cuales no eran constitucionales o legales. Las razones para plegarse a las políticas y, en la mayoría de los casos, para anticiparse a ellas en el cumplimiento, tienen que ver con sacar ventajas individuales haciendo uso de la oportunidad. Es decir, si yo aplicaba la política antes que los otros, salía beneficiado institucional o personalmente. Y esto lo supo aprovechar la administración negociando en forma individual con los rectores y directores, y con los docentes. Por el otro lado, las amenazas constantes, varias de ellas anticonstitucionales, se aplicaban y cumplían la función que se buscaba, aunque meses o años después fueran dichas medidas declaradas insubsistentes: el efecto se había logrado y ya sería muy difícil echar para atrás.

Una buena parte de los que no estuvieron de acuerdo con las medidas gubernamentales renunciaron, otros se pensionaron. La mayoría, así no estuviera de acuerdo, aceptó a regañadientes y trató de sacar ventaja personal o institucional de la situación. Solamente unos pocos se opusieron —y dentro de la legalidad— a las políticas: no se han fusionado, no hicieron evaluación de desempeño, no evalúan por estándares, hacen respetar la autonomía institucional y de los docentes, sostienen una actitud crítica, no servil frente a las demandas de los CADEL. Varios de los que se opusieron fueron en algún momento sancionados, pero hoy han ganado las demandas. Otros que se opusieron no han podido sancionarlos y se mantienen en sus puestos.

La mayoría del magisterio, golpeado por las sanciones a los paros en años anteriores, optó por agachar la cabeza. En realidad, ser docente hoy es una dura labor. Pocas personas están dispuestas, además de la dureza de la labor, a dedicar tiempo, esfuerzo a pelear en solitario para que le dejen trabajar autónomamente, y arriesgarse a ser sancionado o despedido. En algunos casos, los rectores han logrado servir de “colchón” del impacto de las reformas y absorberlo, dejando filtrar solamente algunas de las medidas para no generar malestar entre los docentes. En otros casos, han sido los mismos rectores los que se han anticipado a ellas porque facilitan el control de docentes y de la institución en un contexto donde el rector no tenía ningún poder sobre ellos. Ellos miran con envidia a los rectores de los colegios privados por su capacidad de contratar y despedir profesores.

Este es un punto central de la autonomía institucional. En un extremo tenemos la autonomía total del rector que fácilmente se convierte en autoritarismo y en persecución para sus críticos. Por otro lado, la situación actual, donde el rector tiene las manos amarradas y no puede tomar decisiones en ese sentido. La autonomía institucional sin duda se verá beneficiada por un cambio en el Estatuto Docente donde –no necesariamente anualmente– se realicen evaluaciones a los docentes y directivos que puedan conducir a la destitución a mediano plazo y respetando el debido proceso y con la participación de los consejos directivos. Actualmente el rector aprovecha sus influencias con la administración o las oportunidades que ofrecieron los procesos de fusión o de aplicación del nuevo parámetro para hacer trasladar a los docentes y coordinadores con los que “no puede trabajar”. Lo anterior simplemente –salvo contadas excepciones– lo que produce es un traslado del problema, no su solución.

Los docentes perciben que no han perdido su autonomía en el aula, pero sí su capacidad para interactuar con otros docentes. En realidad la autonomía pedagógica ha sido amarrada por las anteriores administraciones a las pruebas de competencias y a los estándares. Aunque evaluar por estándares no es obligatorio para los docentes, ellos lo perciben así. Aquí, una vez más, se percibe un magisterio cada vez más dócil a las indicaciones que provienen de la administración.

Los estudiantes de grado 11° aparecen como unos actores bastante conformistas, con una opinión positiva de las reformas y de la actual situación de la educación pública. Son conscientes de sus derechos constitucionales y legales, pero no participan en la vida escolar con un espíritu de cuerpo. Los representantes son fácilmente cooptados y manipulados por los docentes y las directivas, y los estudiantes no muestran un interés serio en participar y en tomar decisiones sobre su educación. Casi no tienen iniciativas, sino que responden a las indicaciones de los docentes. Cuando ven violentados seriamente sus derechos acuden, no al ejercicio colectivo de los derechos, sino a la tutela individual.

Los padres, docentes y orientadores consideran como una problemática importante el hecho de que muchos padres y madres de familia trabajen y por ende no puedan estar pendientes del proceso educativo de sus hijos o participar en las instancias formales de las

instituciones. Los procesos de integración institucional debilitaron también las asociaciones de padres y su participación en los Consejos Directivos.

Las administraciones anteriores intentaron, como ellos mismos decían, “poner orden en casa”, aunque con ello generaron a veces mayor desorden institucional. Sin embargo, una buena parte de la percepción positiva que tienen de las reformas los diferentes actores tiene que ver con esa sensación de “orden”, de control, de hacer cumplir las normas. Algunos directivos han manifestado en las entrevistas el temor de que la actual administración, por su mayor flexibilidad en la aplicación de las normas, suponga un retroceso a tiempos de “anarquía” e irresponsabilidad. Igualmente se muestran disconformes con algunas prácticas clientelistas en la asignación de cargos a personas que no tienen la preparación ni la experiencia para ellos. Según una buena parte de los directivos entrevistados, si bien en anteriores administraciones ha habido prácticas clientelistas, no se deberían repetir. Igualmente consideran que se debería avanzar en lo pedagógico, flexibilizando, pero sin retroceder en los logros administrativos. Sin embargo, es difícil en una escuela separar lo administrativo de lo pedagógico y, obviamente, lo primero debería estar al servicio de lo segundo y no a la inversa, como sucede actualmente. El reto en explorar modelos de administración diferentes es ineludible en el actual contexto, modelos que no concentren el poder en el rector, sino en los órganos colegiados. En realidad, si bien la Ley 715 otorga más facultades al rector, no anula el gobierno escolar y, en buena parte, depende también del mismo rector fortalecerlo.⁵

Ante la debilidad de la autonomía institucional y personal de los docentes y directivos nos parece importante que se promuevan procesos de empoderamiento que fortalezcan la autonomía de los maestros (también de los estudiantes), autonomía que implica compromiso con la educación y con los estudiantes, responsabilidad y rendición de cuentas.

La autonomía ¿para qué?

Como señalamos en trabajos anteriores (Miñana 2002) las transformaciones más importantes que ha sufrido la escuela en estos años no se han dado en el aula. A lo que hemos asistido es a una verdadera revolución en la escuela como organización en su conjunto, en las formas de participación de los diferentes actores, en la manera como se piensa y se proyecta, en la forma como se relaciona con los otros niveles del sistema educativo y con el Estado en general, con las comunidades locales y con la sociedad. Este trabajo muestra numerosas evidencias de ello.

La administración de Villaveces mostró un compromiso genuino con la Ley 115 y con su filosofía. Se orientó hacia los PEI como pieza clave de la reforma, a la autonomía y el

⁵ En un municipio cercano a Bogotá tuvimos la oportunidad de conocer un caso recientemente en el que, basados en la actual legislación, la comunidad educativa logró –desde su participación en los órganos del gobierno escolar– controlar los abusos de autoridad del rector.

fortalecimiento institucional, y a la transparencia en la administración de la SED. Igualmente primó un talante académico, democrático y pedagógico. Esa administración mantuvo cierta distancia con las políticas que se imponían desde Planeación Nacional. Sin embargo, las alianzas con el sector empresarial derivaron pronto en gerencialismo. Tanto es así que algunos funcionarios de alto nivel (Subsecretario Académico, por ejemplo) llegaron a afirmar que la escuela debía ser como una empresa.

Las administraciones de Cecilia María Vélez y Margarita Peña abandonaron el perfil académico y pedagógico para adoptar un perfil netamente gerencial y empresarial. Se comprometieron literalmente con las indicaciones de Planeación Nacional y asumieron un estilo poco dialogante, autoritario, y centrado en los resultados. La continuidad de Cecilia María Vélez en la administración por prácticamente 6 años en Bogotá –y ahora como Ministra de Educación- posibilitó la profundización de las reformas, su consolidación y su difusión. El modelo de Bogotá se ha convertido en el ejemplo a seguir en todo el país.

Las intenciones de las políticas y de las medidas implementadas en los últimos años son claras: la educación pública debe entenderse como una educación mínima –no básica- para los más pobres; los recursos públicos se administran mejor por el sector privado e insertando los servicios en unas lógicas de mercado y gerenciales; los problemas de la escuela no son pedagógicos –o por lo menos esos no son los problemas que deban interesarle a la administración educativa- sino de gestión.

“La cuestión que se plantea con respecto al gerencialismo y al mercado es que, en lo que atañe a la relación entre la Educación y el Estado, ambos son formas de control sin manos. Así la gestión se transforma en autonomía con la confusión semántica e ideológica que ello provoca. En palabras de Kickert (1991, pág. 21), el gerencialismo y el mercado facilitan la dirección a distancia, un nuevo paradigma de gobierno público. La dirección a distancia constituye una alternativa al control coercitivo y normativo. Los incentivos sustituyen a las restricciones. La norma de obligado cumplimiento se reemplaza por la rendición posterior de cuentas, basada en evaluaciones de la calidad o de los resultados. La coerción queda reemplazada por la auto dirección – la apariencia de autonomía-. La oposición o la resistencia se dejan de lado, quedan desplazadas...

Por tanto la adquisición de una conciencia de mercado y de las destrezas de auto supervisión con respecto a la tarea que se lleve a cabo y de rendición individual de cuentas en el contexto de las actividades escolares, tendría que consolidar al menos en teoría, los principios básicos de la autonomía en la conciencia individual de los docentes, reduciendo la necesidad de un control manifiesto. La individualización de la conciencia orientada al rendimiento constituye una forma de control de los maestros y profesores más sutil y aún más completa que la de la dirección normativa de arriba abajo del fordismo estatal (Ball 2001:80-81).

Los cambios terminológicos que se han ido afincando en estos años no son inocuos, en especial –y para la organización escolar- la terminología gerencial y centrada en resultados

cuantificables. El discurso pedagógico y el saber del maestro han sido despreciados e infravalorados.

“El proceso de reforma no es meramente estructural o técnico, sino también cultural e ideológico. Como, veremos por una parte, el gerencialismo como práctica es inestable y compleja. (Su éxito es proporcional a su capacidad de ocultar sus propios mecanismos Foucault 1979, pág. 89), pero por otra parte, como discurso de poder y control el gerencialismo es una Tecnología sofisticada y a la vez una perspectiva de sentido común omnipresente” (Ball 2001:85).

Mientras que para unos el centrarse y fortalecer las escuelas es fruto de procesos de lucha por la autonomía, por la participación democrática y por la calidad y pertinencia de la educación pública, para otros es una herramienta para controlar los resultados, exigir eficiencia y promover una dinámica de mercado.

La institución escolar ha sido caracterizada desde hace años (Weick 1975) como una organización “*loosely coupled*”, dislocada, débilmente acoplada y donde se trabaja en un contexto marcado por la ambigüedad (incluyendo los resultados esperados), el individualismo y el aislamiento. No deja de ser paradójico el que se plantee una política marcada por ambigüedades muy fuertes, centrada en la institución escolar, institución que, a su vez ha sido señalada por su debilidad y ambigüedad. Si bien nadie duda de que es necesario fortalecer y dar autonomía real a las escuelas y colegios, los resultados de la política como acción y como campo político los estamos viendo. En este trabajo hemos asumido la consigna de De Vries (1997:138) y, en vez de ver los cambios a la luz de las políticas, hemos analizado las políticas a la luz de los cambios.

Como hemos señalado reiteradamente, si se le exigen a la escuela resultados o, mejor, responsabilidades, sólo le es posible responder sobre un mínimo de autonomía que ahora no posee. Es necesario fortalecer la escuela, cada escuela, al igual que a sus agentes. La autonomía institucional debería permitir –dentro de un ordenamiento superior de carácter nacional y distrital–, además de la flexibilidad, adecuación curricular, implementación de innovaciones, un cierto control de las condiciones necesarias para ello: recursos, tiempos y espacios, formas de agrupación de los estudiantes, consolidación de equipos docentes y estructuras participativas y de comunicación, y flexibilidad en el manejo de las asignaciones o cargas académicas y en la distribución de responsabilidades (Miñana 1999).

La autonomía posibilita no sólo ser responsable sino atender en forma adecuada a la diversidad cultural, social e institucional en un país como Colombia donde el sistema educativo está todavía desarticulado y en expansión acelerada. La normativa es para todos, pero las escuelas son muy diferentes, tanto por las condiciones socioculturales de los estudiantes y del contexto, por el proyecto pedagógico que se impulsa, por el equipo humano, por sus tradiciones y cultura institucional, como por los recursos y la infraestructura física. La autonomía permite, finalmente, el que la escuela se piense a largo

plazo, organizarse, fortalecerse, filtrar y regular las excesivas demandas que la acosan (Miñana 1999).

La autonomía institucional —dadas las difíciles condiciones por las que hoy pasa la educación pública— tal vez debería respetarse o facilitarla especialmente en aquellos casos donde hay proyectos que la demanden, y sobre todo en los que atienden poblaciones vulnerables y con necesidades educativas especiales. Es decir, y sin establecer unos estándares rígidos (más bien unos criterios generales), habría que crear una especie de “certificación” institucional, como la que se dio a los municipios, para los colegios que muestran un interés y unas condiciones para ejercer o construir su autonomía. La experiencia de estos años ha mostrado lo problemático que resulta imponer una medida en forma generalizada, sin un mínimo acuerdo o negociación con los implicados y sin unos procesos adecuados. El incremento en la cobertura no debe hacerse a costa de la “calidad”, ahogando los proyectos pedagógicos que muestran su pertinencia, pues el hacinamiento y la pérdida de sentido en la escuela incrementarán en breve tiempo la deserción de los jóvenes afectando la cobertura que se pretendía ampliar.

En este trabajo hemos dado cuenta especialmente de las relaciones de los colegios con la administración distrital. En estos años la administración ha tomado un protagonismo inusitado y ha hecho presencia virtual y a través de los CADEL constante, a diario, entrometiéndose en la vida institucional. En las escuelas se ha producido un desplazamiento de ellas mismas, un descentramiento hacia la administración local y distrital. Pareciera como si hoy las instituciones no miraran hacia adentro, hacia sus estudiantes, hacia su entorno, sino que tuvieran fija la mirada en las exigencias que provienen de la SED y los CADEL.

Sin embargo, la vida escolar, a pesar de las demandas de la administración, se teje en la cotidianidad en las interacciones entre estudiantes, docentes, directivos, administrativos, padres de familia y su entorno. Las demandas concretas, cercanas, cara a cara, de los estudiantes pesan más que los e-mail virtuales de REDP. O, al menos, eso esperamos: una administración educativa más centrada en los estudiantes, en la comunidad escolar, en el entorno de la escuela, y no tanto en los requerimientos de la administración distrital o nacional. Para lograr eso, se necesita autonomía, autonomía que se conquista a diario, fortaleciendo la democracia al interior de la institución y los órganos de gobierno, pero que también se facilita y se promueve desde los centros de poder.

En las visitas a las instituciones, en los talleres de construcción de la memoria y en el diligenciamiento de las encuestas hemos encontrado a un magisterio que había sido silenciado y que está ávido por decir su palabra, por ser escuchado por alguien y, especialmente por la administración. Esperamos que estas voces que hemos recogido acá sean tenidas en cuenta en el proceso de reflexión de la actual administración para orientar y concretar las políticas educativas en los próximos años.

Bibliografía

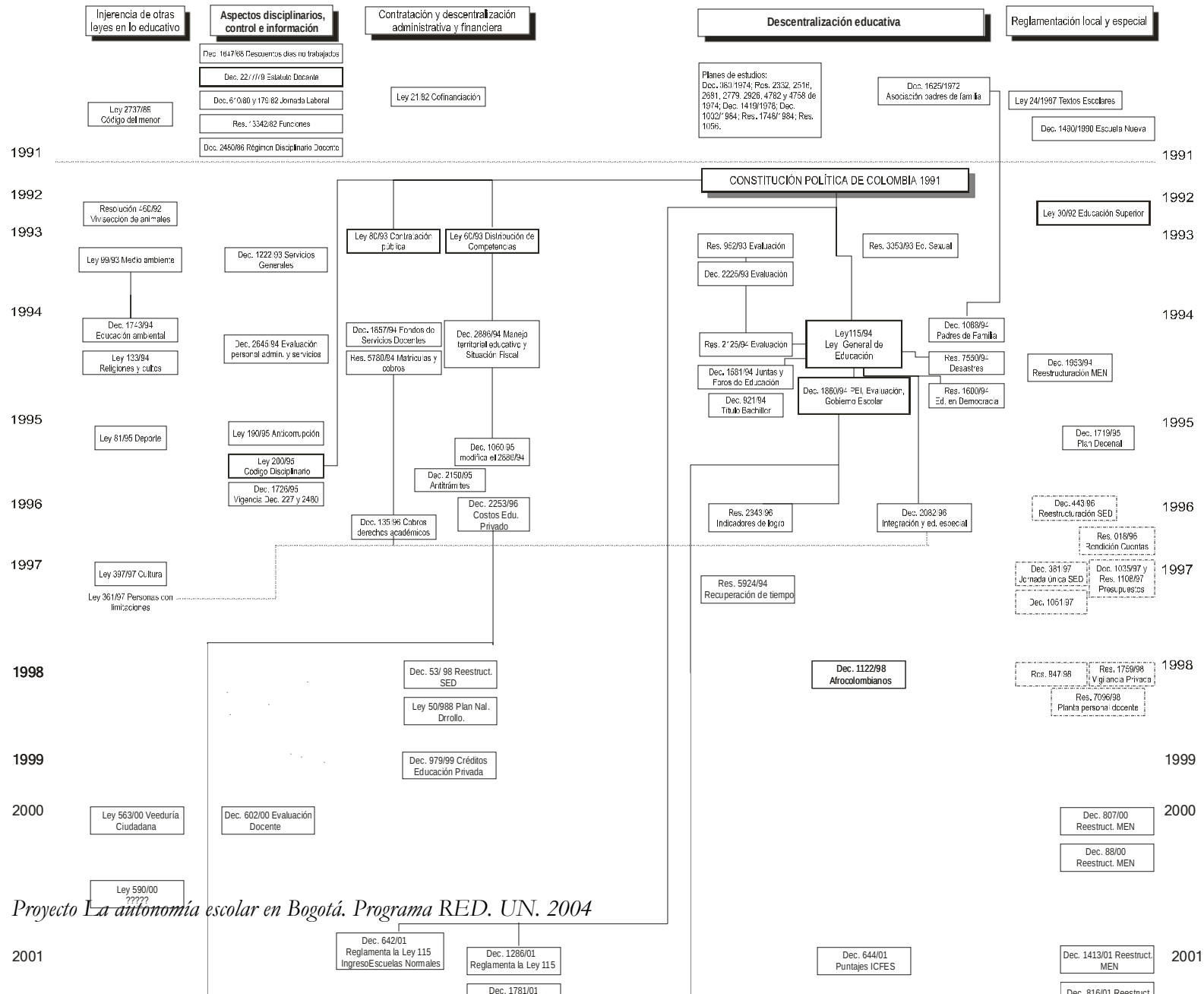
- ACEVEDO, M. – JURADO, F. – MIÑANA, C. – RODRÍGUEZ, José G. 1998. “La investigación en el Programa RED”, en *Memorias del Seminario Investigación en la Escuela*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p. 10-36.
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Manuel. 1990. “La formación de equipos directivos”, en *Cuadernos de pedagogía*, Madrid, N° 187.
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Manuel. 1994. “Autonomía del centro educativo y profesionalización de la dirección”, en *Organización y gestión educativa*, Madrid, 3:16-20.29.
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Manuel. 1996. “Los estilos de dirección y sus consecuencias. Bases para su configuración como estrategia de intervención”, en Domínguez, Guillermo (coord.). *Manual de organización de instituciones educativas*, Madrid: Escuela Española, p. 303-346.
- ANDERSON, Gary y Dixon, Alexandra. 2001. “Cambio de paradigma y gestión local en los Estados Unidos. Hacia un paradigma de potenciación social”, en *La Autonomía Escolar. Una perspectiva crítica*. Smyth, John (ed.). Madrid: Akal.
- ANGUS, Lawrence. 2001. “Participación democrática o Gestión eficiente del centro: la situación social y política de la autonomía Escolar”, en Smyth, *La autonomía Escolar Una Perspectiva Crítica*, Madrid: Akal.
- ANTÚNEZ, Serafín – GAIRÍN, Joaquín. 1996. *La organización escolar. Práctica y fundamentos*, Barcelona: Graó, 282 p. En especial el cap. 10. La acción directiva, p. 235-248.
- BÁEZ de la FE, Bernardo F. 1994. “El movimiento de escuelas eficaces: implicaciones para la innovación educativa”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 4:93-116.
- BALL, Stephen. 2001. “Cultura, Costes y Control, la autonomía y la enseñanza de carácter empresarial en Inglaterra y Gales”, en SMYTH, John, ed. *La autonomía escolar: Una perspectiva crítica*. Madrid: Akal
- BARDISA RUIZ, Teresa. 1995. “La dirección escolar: conflictos y resistencias”, en FRIGERIO, G. comp. *De aquí y de allá. Textos sobre la institución educativa y su dirección*, Buenos Aires: Kapelusz, p. 51-75.
- BARDISA RUIZ, Teresa. 1996. “Los órganos unipersonales de gobierno”, en CANTÓN, I., coord. *Manual de organización de centros educativos*, Barcelona: Oikos-Tau, p. 199-236.
- BARDISA RUIZ, Teresa. 1997. “Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, 15:13-52.
- BARDISA RUIZ, Teresa. 1998. *Las metáforas de la dirección*. Ponencia para el IV Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas, Madrid, 10-13/11/1998 (borrador), 18 p.
- BARROSO, Joao. 1994. “La dirección escolar en Portugal. Evolución y tendencias”, en *Organización y gestión educativa*, Madrid, 3:30-34.
- BARTOLOMÉ PINA, M. 1986. “La investigación cooperativa”, en *Educación*, Barcelona, 10:51-78.
- BASS, B. M. 1988. “The impact of transformational principals on school performance”, en II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Educación. Área II. *La gestión en los centros educativos*, tomo II, Bilbao: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, p. 55-67.
- BEANE, James - APPLE, Michael (comps.). 2000. *Escuelas democráticas*. Madrid: Morata.
- BELTRÁN LLAVADOR, Francisco. 1994. “¿Directores o dirección funcional?”, en *Cuadernos de pedagogía*, Madrid, 222:72-73.
- BIDDLE, Bruce J. y otros. 2000. *La enseñanza y los profesores*, 3 tomos, Barcelona: Paidós.
- BORRELL, N. 1988. “Evaluación de centros escolares”, en II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Educación. Área II. *La gestión en los centros educativos*, tomo II, Bilbao: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, p. 85-93.
- BRASLAVSKY, Cecilia y Tiramonti, Guillermina. 1990. “Percepciones de roles en la educación secundaria”, en *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*, Miño y Dávila Ed., p. 87-108. Editado también en BRIONES, Guillermo. 1992. *La investigación en el aula y en la escuela*, vol. 2, Bogotá: SECAB.
- BRENNAM, Marie. 2001. “La Reinención De La Rueda Cuadrada: Planificación De Las Escuelas Para Ignorar La Realidad”, en *La Autonomía Escolar. Una perspectiva crítica*. Smyth, John (ed.). Madrid: Akal.
- BUSTAMANTE Z., Guillermo. “Estándares curriculares y autonomía”. *Revista Colombiana de Educación* N° 44, pgs. 65-80

- CARR, W. y S. Kemmis. 1988 (1983). *Teoría crítica de la enseñanza. La investigación-acción en la formación del profesorado*, Barcelona: Martínez-Roca.
- CHAPARRO, Martha de y Calderón, Renán. 1997. *Criterios generales para la evaluación, formación y selección de rectores(as). Documento de trabajo*, Bogotá: MEN, 68 p. (documento incompleto).
- CHIAPPE, Clemencia. 1998. “El impacto de la descentralización sobre la calidad del servicio escolar”, en *Educación y ciudad*, Bogotá, 5:108-123.
- Colombia. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2003. *Bogotá cómo vamos*, Bogotá.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 1997. *Documento CONPES 2952. Autorización a la Nación para la contratación de un crédito externo con la Banca Multilateral para financiar el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Educativa. Versión aprobada*, Bogotá, 21 p.
- Colombia. Ministerio de Educación Nacional MEN. 1997. *Autoevaluación y mejoramiento institucional*, Bogotá, 68 p.
- Colombia. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. 2002. *Memorias de la Educación., julio del 2000 a agosto del 2002*. Bogotá: MEN.
- Colombia. Secretaría de Educación del Distrito Capital. 1998. *Plan sectorial de educación 1998-2001*, Bogotá, 47 p.
- Colombia. Secretaría de Educación del Distrito Capital. 2003. *Proceso de integración de las instituciones educativas en Bogotá, D.C.* Bogotá.
- DELORS, Jacques. 1996. *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*, Madrid: Santillana – UNESCO, 318 p.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel, coord. 1997. *Investigación Educativa 1993-1995. Instituciones, sistemas educativos, procesos curriculares y de gestión. Tomo 2. Investigación educativa, gestión y participación social*. Coordinadoras, Justa Ezpeleta, Sylvia Schmelkes y Martha Corenstein, México: COMEI – DIE, 222 p.
- DÍAZ DE RADA, Angel. 1996. *Los primeros de la clase y los últimos románticos*, Madrid: Siglo XXI.
- DOMÈNECH, Joan y Viñas, Jesús. 1997. *La organización del espacio y del tiempo en el centro educativo*, Barcelona, Graó, 152 p.
- EQUIPO T-4. s.f. *El rol del Director dentro de un contexto de educación democrática*, Universidad de Santiago de Compostela, 78 p.
- España. Ministerio de Educación y Ciencia. 1998. *Curso de Formación para Equipos Directivos*. (<http://www.pntic.mec.es/recaula/organ/curso/>), acceso en septiembre 2 de 1998.
- EZPELETA, Justa – FURLÁN, Alfredo, comp. 1992. *La gestión pedagógica de la escuela*, Santiago: UNESCO/OREALC, 339 p.
- EZPELETA, Justa. 1996. “La gestión pedagógica de la escuela frente a las nuevas tendencias de la política educativa en América Latina”, en FUNDACIÓN POLAR. *Coloquio: La dirección de la escuela. Memorias*, Caracas: Fundación Polar, p. 83-98.
- EZPELETA, Justa. 1997. “Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multigrado”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 15:101-120.
- FECODE. “De la autonomía escolar a la imposición de los estándares”, *Educación y Cultura* N° 63. pgs. 2-3
- FERNÁNDEZ E., Mariano “Yo, nosotros, todos. Autonomía profesional, organización flexible y escuela-red”, *Cuadernos de Pedagogía*, N° 317. pags. 88-92.
- FIERRO E., Mª Cecilia. 1992. “La gestión escolar por los maestros como apoyo a la recuperación de la identidad profesional del magisterio”, en EZPELETA, Justa – FURLÁN, Alfredo, comp. *La gestión pedagógica de la escuela*, Santiago: UNESCO/OREALC, p. 289-310.
- FORUM EUROPEU. 1995. *Reflexions sobre l'autonomia i direcció escolar*. Barcelona: Edicions Raima.
- FRIGERIO, Graciela. 1997. “Políticas, instituciones y actores. Deconstruyendo el recetario”, en Díaz, Ángel, coord. *Investigación Educativa 1993-1995. Instituciones, sistemas educativos, procesos curriculares y de gestión. Tomo 2*, México: COMEI – DIE, p. 35-55.
- FUNDACIÓN POLAR. 1996. *Coloquio: La dirección de la escuela. Memorias*, Caracas: Fundación Polar, 427 p.
- FURLÁN, Alfredo et al. 1992. “La gestión pedagógica. Polémicas y casos”, en EZPELETA, Justa – FURLÁN, Alfredo, comp. *La gestión pedagógica de la escuela*, Santiago: UNESCO/OREALC, p. 138-175.
- GAGO, F. M. 1990. *Bases documentales para programas de formación de directores escolares*, Universidad de Oviedo (Tesis), 335 p.
- GAIRÍN, José Joaquín. 1993. “La formación de directivos en España”, en *Organización y gestión educativa*, Madrid, 1:29-36.
- GAIRÍN, José Joaquín. 1996. *La organización escolar: contexto y texto de actuación*, Madrid: La Muralla, 503 p.
- GARCIA, Vanela, Liliana. 1992. *Normas y valores en el salón de clases*. México: Siglo XXI.
- GARRIDO A., Pedro. “Ni descentralización ni autonomía”. *Organización y gestión educativa* N° 5. pgs. 37-41
- GIMENO, J., coord. 1995. *La dirección de centros: Análisis de tareas*, Madrid: MEC, 333 p.
- GIMENO, José. 1997. “Entre la comunidad y el mercado”, en *Cuadernos de pedagogía*, Madrid, 262:50-56.

- GIMENO, José. 1998. *Poderes inestables en educación*, Madrid: Morata, 349 p.
- GÓMEZ, Gonzalo. 1996. *Curso de organización escolar y general*, Madrid: Escuela Española, 603 p.
- GONZÁLEZ, Edgar. 1997. *El laberinto institucional colombiano 1974-1994. Fundamentos de administración pública*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – ESAP – FESCOL, 924 p.
- GRANJA, Josefina. 1992. “Despuntos: notas para ‘problematicar’ lo normativo y la gestión”, en EZPELETA, Justa – FURLÁN, Alfredo, comp. *La gestión pedagógica de la escuela*, Santiago: UNESCO/OREALC, p. 117-138.
- GUERRERO ARAIZA, Cuauhtémoc. 1997. “El apoyo institucional al trabajo directivo en la escuela primaria”, en Díaz, Ángel, coord. *Investigación Educativa 1993-1995. Instituciones, sistemas educativos, procesos curriculares y de gestión*. Tomo 2, México: COMEI – DIE, p. 56-66.
- GUTIÉRREZ, Juan y Delgado, Juan Manuel. 1995. “Teoría de la observación”, en DELGADO – GUTIÉRREZ, coord. *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid: Síntesis, p. 141-173.
- HERRERA, Mariano. 1996. “Identidad profesional y formación de directores”, en FUNDACIÓN POLAR. *Coloquio: La dirección de la escuela. Memorias*, Caracas: Fundación Polar, p. 153-185.
- IMBERNÓN, Francisco. 1994. *La formación y el desarrollo profesional del profesorado. Hacia una nueva cultura profesional*, Barcelona: Graó, 163 págs.
- IMMEGART, G. 1988. “Selection and training of headmasters”, en II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Educación. Área II. *La gestión en los centros educativos*, tomo II, Bilbao: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, p. 3-16.
- JARES, Xesús R. 1997. “El lugar del conflicto en la organización escolar”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 15:53-73.
- LEGARDA Marina et al. 2004. *Estudio exploratorio sobre el impacto de la Ley 715 y la aplicación de sus decretos reglamentarios en las instituciones educativas oficiales (Primera etapa del estudio)*. Informe final. Bogotá: manuscrito del CEID Nacional.
- LIMA, Licínio. 2002. *Organização escolar e democracia radical. Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. Sau Paulo: Ed. Cortez.
- LÓPEZ J., Nelson. “Autonomía curricular y transformación cualitativa de la escuela”, *Educación y cultura* N° 57 pags. 43-49
- LÓPEZ, Marielsa. 1996. “El fortalecimiento pedagógico de las escuelas”, en FUNDACIÓN POLAR. *Coloquio: La dirección de la escuela. Memorias*, Caracas: Fundación Polar, p. 33-64.
- MAGAÑA LIMON, Carmen y Castillo, Mariano del. 1994. “La profesionalización de la función directiva en los centros privados de enseñanza”, en *Organización y gestión educativa*, Madrid, 3:12-15.
- MAHIEU, Paul y Van Petegen, Peter. 1993. “Las escuelas eficaces y la formación de directivos. Un punto de vista flamenco”, en *Organización y gestión educativa*, Madrid, 1:37-41.
- MÃNFIO, António João. 1996. “La capacitación de un director innovador”, en FUNDACIÓN POLAR. *Coloquio: La dirección de la escuela. Memorias*, Caracas: Fundación Polar, p. 125-131.
- MARTINS, Angela María. 2002. *Autonomia da escola: a (ex) tensao do tema nas politicas públicas*. Sau paulo: Ed. Cortez, Sao Paulo.
- MEDINA, R. 1988. “Fuentes fundamentales de conflicto en las organizaciones escolares”, en II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Educación. Área II. *La gestión en los centros educativos*, tomo II, Bilbao: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, p. 107-124.
- MINTZBERG, Henry. 1975. “The manager’s job: folklore and fact”, en *Harvard Business Review* 53:49-58.
- MIÑANA BLASCO, Carlos y José Gregorio RODRÍGUEZ. 2003. “Poder neoliberal y mercado en educación”, en *TRANS*, 3:8-38.
- MIÑANA BLASCO, Carlos. 1999. *En un vaivén sin hamaca. La cotidianidad del directivo docente*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Programa RED.
- MIÑANA BLASCO, Carlos. 2002. *Interdisciplinaridad y currículo. Construcción de proyectos escuela – universidad*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Programa RED.
- MONROY Lilia, et al. *CADEL una historia de éxito. Proceso de descentralización en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá.
- MUNICIO, Pedro. 1994. “Dos siglos en busca de la profesionalización”, en *Organización y gestión educativa*, Madrid, 3:35-40.
- MUNÍN, Helena “a autonomía de la escuela: desafíos de distribución progresiva de la educación. Un recorrido por la discusión alemana de los 90”. *Propuesta Educativa* N° 18, pgs. 46-50
- NIÑO, Libia, et al. 1995. *Evaluación, Proyecto Educativo y descentralización en la Educación*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- O.C.D.E. (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1991 (1990). *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*, Barcelona: MEC – Paidós, 185 p.

- OBIN, Jean-Pierre. 1996. "La formación profesional de los directores de escuela", en FUNDACIÓN POLAR. *Coloquio: La dirección de la escuela. Memorias*, Caracas: Fundación Polar, p. 65-82.
- OCAMPO, José Fernando. *Autonomía, Currículo, Plan de Estudios*. Bogotá: Ed. CEDETRABAJO.
- ORTEGA ESTRADA, Federico. 1997. "Factores asociados con la dirección eficaz en la escuela primaria", en Díaz, Ángel, coord. *Investigación Educativa 1993-1995. Instituciones, sistemas educativos, procesos curriculares y de gestión. Tomo 2*, México: COMEI – DIE, p. 68-79.
- PEÑA, María Margarita. 2001. *Pluralidad en la manera de hacer política educativa: Reforma de descentralización de la educación*. Bogotá.
- PERAITA, H. et al. 1994. *La dirección de centros públicos de enseñanza: estudio de su representación social y estimación de necesidades*, Madrid: UNED (Tesis).
- PÉREZ SERRANO, María Gloria. 1990. *Investigación-acción. Aplicaciones al campo social y educativo*, Madrid: Dykinson, 284 p.
- PÉREZ, Jesús Hernando et al. 1998. "Proyecto Educativo Institucional. Gestión y autonomía en Santafé de Bogotá", en *Educación y ciudad*, Bogotá, 5:6-15.
- PÉREZ, Jesús Ignacio. 1994. "La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 4:65-89.
- PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE REFORMAS SOCIALES. 1999. *Seminario Autonomía Escolar y Descentralización*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- RADUSKY, Dora. 1996. *Ritualidad y realidad de la conducción educativa. Un análisis institucional*. Buenos Aires: Magisterio del Río de la Plata, 112 p.
- RAMÍREZ, Gloria Inés. "¿En qué queda la autonomía escolar?", *Educación y Cultura* N° 57 Pgs. 4-5.
- RIVERA C., Quintiliano y Salas, Dilio. "Hacia una propuesta pedagógica que contribuya al logro de la autonomía de alumnos y maestros". *Nodos y nudos* N° 3, pgs. 16-22
- SÁNCHEZ M., William René. "Autonomía escolar y educación pública". *Educación y Cultura* N° 57.
- SARMIENTO, Alfredo. 1993. "La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en Colombia". IIPE/UNESCO. París.
- SARMIENTO, A. 2003. *Situación de la educación básica, media y secundaria en Colombia*. Bogotá: Corpoeducación, manuscrito.
- SENÉN, Silvia. 1994. "Una nueva agenda para la descentralización educativa", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 4:11-27.
- SMYTH, John, edt. 2001. *La autonomía escolar: Una perspectiva crítica*. Madrid: Akal.
- UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL. 1995. *Evaluación de los proyectos educativos y descentralización de la educación*. Bogotá.
- VILLAVECES, José Luis. 1998. *Informe de gestión 1995-1998*. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito Capital, manuscrito.
- VRIES, Wietse de. 1997. "Intenciones, actores y cambios fortuitos", en Díaz, Ángel, coord. *Investigación Educativa 1993-1995. Instituciones, sistemas educativos, procesos curriculares y de gestión. Tomo 2*, México: COMEI – DIE, p. 131-139.
- WEICK, Karl E. 1976. "Education organizations as loosely coupled systems," en *Administrative Science Quarterly*:1-19.
- WEISS, Eduardo. 1992. "La gestión pedagógica de los planteles escolares desde las perspectivas burocrática y sistémica", en Ezpeleta, Justa y Furlán, Alfredo (comps.). *La gestión pedagógica de la escuela*, Santiago: UNESCO/OREALC, p. 223-239.
- ZARAMA, Roberto y Cajiao, Francisco. "Nuevo Sistema escolar ¿Autonomía o autofinanciación?". *Educación y Cultura* N° 54. pgs. 6-20
- ZIBAS, Dagmar M. L. 1997. "¿Un juego de espejos rotos? La vida escolar cotidiana y las políticas educativas en América Latina", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: OEI, 15:111-137.
- ZORRILLA, Margarita et al. 1997. "La gestión pedagógica y la supervisión escolar", en Díaz, Ángel (coord.). *Investigación Educativa 1993-1995. Instituciones, sistemas educativos, procesos curriculares y de gestión. Tomo 2*, México: COMEI – DIE, p. 80-116.

Diagrama organizado temática y cronológicamente
Desde la promulgación de la Constitución en 1991
Elaborado por Carlos Miñana y Luz Marina Álvarez, 1998



CRONOLOGÍA DE GOBERNANTES Y PLANES DE GOBIERNO EN COLOMBIA Y BOGOTÁ (1990-2004)

	1990	1991	1992	1993	1994		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Presidente	César Gaviria Trujillo					Ernesto Samper Pizano				Andrés Pastrana Arango				Álvaro Uribe Vélez		
Plan Nacional	La revolución pacífica					El salto social				Cambio para construir la paz				Hacia un Estado comunitario		
Ministro Educación	Alfonso Valdivieso	Carlos Holmes Trujillo	Maruja Pachón			Arturo Saravia Better	María Emma Mejía Olga Duque	Jaime Niño Díez	Germán Bula Escobar		Francisco José Lloreda		Cecilia María Vélez White			
Alcalde Bogotá	Juan Martín Caicedo Ferrer		Jaime Castro				Antanas Mockus - Paul Blomberg		Enrique Peñalosa Londoño		Antanas Mockus		Luis Eduardo Garzón			
Plan Distrital			Prioridad social Acuerdo 31/92				Formar ciudad Decreto 295/95		Por la Bogotá que queremos Acuerdo 6/98		Para vivir todos del mismo lado Decreto 440/01		Bogotá sin indiferencia			
Secretario de Educación	Francisco Noguera	Omar Mejía Báez	José Ignacio Andrade	Abel Valoyes		Eduardo Barajas	José Luis Villaveces			Cecilia María Vélez White				Margarita Peña Borrero	Abel Rodríguez Céspedes	
Algunas leyes más significativas		Constitución nacional				Ley 115 General de Educación							Ley 715			

ORGANIGRAMA DE LA SED 2001

