

LA COMUNIDAD EDUCATIVA FRENTE A LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN BOGOTÁ (COLOMBIA 1994-2004)¹

Responsables: Carlos Miñana Blasco (Profesor de la Universidad Nacional de Colombia), Fabiola Téllez (Supervisora, Magíster), Paulina Gómez de Linares (Coordinadora, Magíster), Carlos Alberto Reverón (Economista, Tesista de maestría en Sociología de la educación), Diana Ortiz, Juan Sebastián Ávila (Estudiantes de sociología)

En los últimos diez años se han venido implementando una serie de reformas educativas de gran impacto en la vida institucional de las escuelas en Colombia y en Bogotá. En primer lugar, la Ley 115 de 1994 (y decretos reglamentarios), que acogía en buena parte el espíritu democrático, participativo y social de la nueva Constitución de 1991. Por el contrario, la Ley 715 y decretos reglamentarios aparecidos recientemente, desde el año 2001 hasta hoy, cambian significativamente el marco legal educativo colombiano, intensificando los procesos de desconcentración administrativa, evaluación, control centralizado, ajuste fiscal y ampliando el mercado educativo. Para algunos autores (Jairo Estrada, Abel Rodríguez, por ejemplo) la Ley 715 podría entenderse como una contrarreforma a la Ley 115.

El caso de Bogotá es paradigmático por la sistematicidad y continuidad con que se han aplicado las reformas en las tres últimas administraciones (Mockus – Peñalosa – Mockus) y porque se ha convertido en el ejemplo a seguir para el resto del país.

Esta ponencia se pregunta por la forma como han asumido los distintos actores de la comunidad educativa las recientes políticas educativas. Es el resultado parcial de una investigación más amplia orientada a analizar el impacto de las políticas educativas de los diez últimos años en la autonomía y en la vida escolar de los colegios estatales de la ciudad de Bogotá.

El equipo de investigación estuvo conformado por profesores, egresados y estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia, al igual que por directivos docentes (supervisora, rectoras, coordinadora académica...) en activo y pensionados.² El Programa RED es un

¹ Ponencia presentada en el IV Encuentro Iberoamericano de Colectivos Escolares y Redes de Maestros que hacen Investigación desde su Escuela. Brasil 2005

² Carlos Miñana Blasco (Profesor de la UN, Director), Luz María Villegas (Magíster en educación, Asistencia general), Margarita Jaramillo (Ingeniera industrial, Asistencia administrativa), David Díez (Estudiante de antropología, Secretaría académica). Investigadoras e investigadores: Fabiola Téllez (Supervisora, Magíster), Blanca Cecilia Suescún, Flor

colectivo de profesores, profesionales y estudiantes universitarios, docentes y directivos docentes que se constituyó como tal en 1992 y es actualmente grupo de investigación en educación reconocido por COLCIENCIAS.

La metodología se basó en un proceso de reflexión, auto-observación, recuperación de la memoria, lectura, registro y escritura, y análisis por parte de un colectivo reducido de directivos, docentes, académicos y estudiantes universitarios. Este proceso se amplió en algunas ocasiones a eventos con participación más numerosa de directivos y docentes. Igualmente se realizaron tres estudios de caso en tres instituciones educativas del sector estatal de Bogotá, una encuesta a rectores, coordinadores, profesores y estudiantes sobre su percepción de las reformas y una revisión documental.

La escuela como toda institución social se constituye en un resultado complejo de todas las relaciones de una sociedad. Sus diversos caracteres y funcionamientos no son neutrales a las problemáticas sociales, culturales, económicas, políticas del contexto, sino que actúan en continua interdependencia en razón a las prácticas y relaciones sociales de los distintos agentes que en ella se interrelacionan: directivos, estudiantes, docentes, padres, etc. De esta forma, la escuela no es un mero reflejo directo de todas las problemáticas exteriores, sino que como cualquier otra institución social, retraduce dichas influencias, configurando a su vez, un marco orientador de las prácticas diarias de sus diversos agentes sociales hacia determinados comportamientos, mediante diversos mecanismos y ámbitos no del todo explícitos.

En este marco, la escuela y el campo de Educación pública se constituye en un “sistema de fuerzas” y oposiciones entre los diversos agentes (padres, directivos, docentes, estudiantes y funcionarios) sobre sus condiciones propias de autonomía escolar y sobre la propia aceptación de las reformas implementadas. La percepción y toma de posición de los agentes escolares (estudiantes, profesores, padres, directivos) frente a dichos aspectos, se constituyen en una manifestación compleja tanto de sus condiciones sociales³ como de su propia trayectoria en la escuela y en sus relaciones con los demás

Marina Triana, Rosalba Beltrán Gualtero (Exrectoras, Magíster), Rosaura Mestizo (Rectora, Magíster), Paulina Gómez de Linares (Coordinadora, Magíster), Luz Marina Álvarez (Rectora y coordinadora de CADEL), Carolina Arango y Luisa Fernanda Hernández (Antropólogas), Elizabeth Bernal (Psicóloga), Carlos Alberto Reverón (Economista, Tesista de maestría en Sociología de la educación), Diana Ortiz, Wilson Crisanto Núñez, Juan Sebastián Ávila (Estudiantes de sociología). También participaron en algunos momentos coordinadores de CADEL, directivos, docentes, administrativos y estudiantes de diferentes colegios, a quienes agradecemos su colaboración.

³ Al respecto, Bourdieu señala el concepto de *habitus*, como principio generador de prácticas distintas y de las diferencias asociadas a las diferentes posiciones, es decir los bienes, las prácticas, las maneras, funcionan en cada sociedad como diferencias constitutivas de sistemas simbólicos: “el *habitus* es a la vez, en efecto, el principio generador de prácticas objetivamente enclasables y el sistema de enclasmiento de esas prácticas” (1979:169)

agentes y prácticas. El papel de cada uno de los actores depende en buena medida de las oportunidades de participación que brinden las normas, de la coherencia entre unas y otras, de su interpretación y fundamentalmente de la autonomía que otorguen a cada uno de los actores. En este marco, resulta relevante indagar sobre: ¿Cómo se da el encuentro de los diferentes actores en la búsqueda de autonomía al interior de la institución?, ¿Cómo es el clima institucional que se vive en la escuela en relación con las reformas educativas actuales?, ¿Qué actitud tienen el rector, los coordinadores, los profesores, los estudiantes y administrativos frente a las actuales reformas?, ¿Cómo las asumen y qué tan autónomos se sienten frente a ellas?

Los Coordinadores son el grupo encuestado que tiene una percepción más negativa de la reforma educativa y sus impactos, mientras que los Rectores tienen la visión más optimista. Los Docentes tienen una visión que se aproxima en general a los promedios de percepción positiva que tienen los coordinadores y los Estudiantes se aproximan un poco más a la de los rectores. Dichos resultados se obtienen a partir del promedio de los porcentajes para los distintos aspectos preguntados en una encuesta aplicada a una muestra representativa en el segundo semestre de 2004.

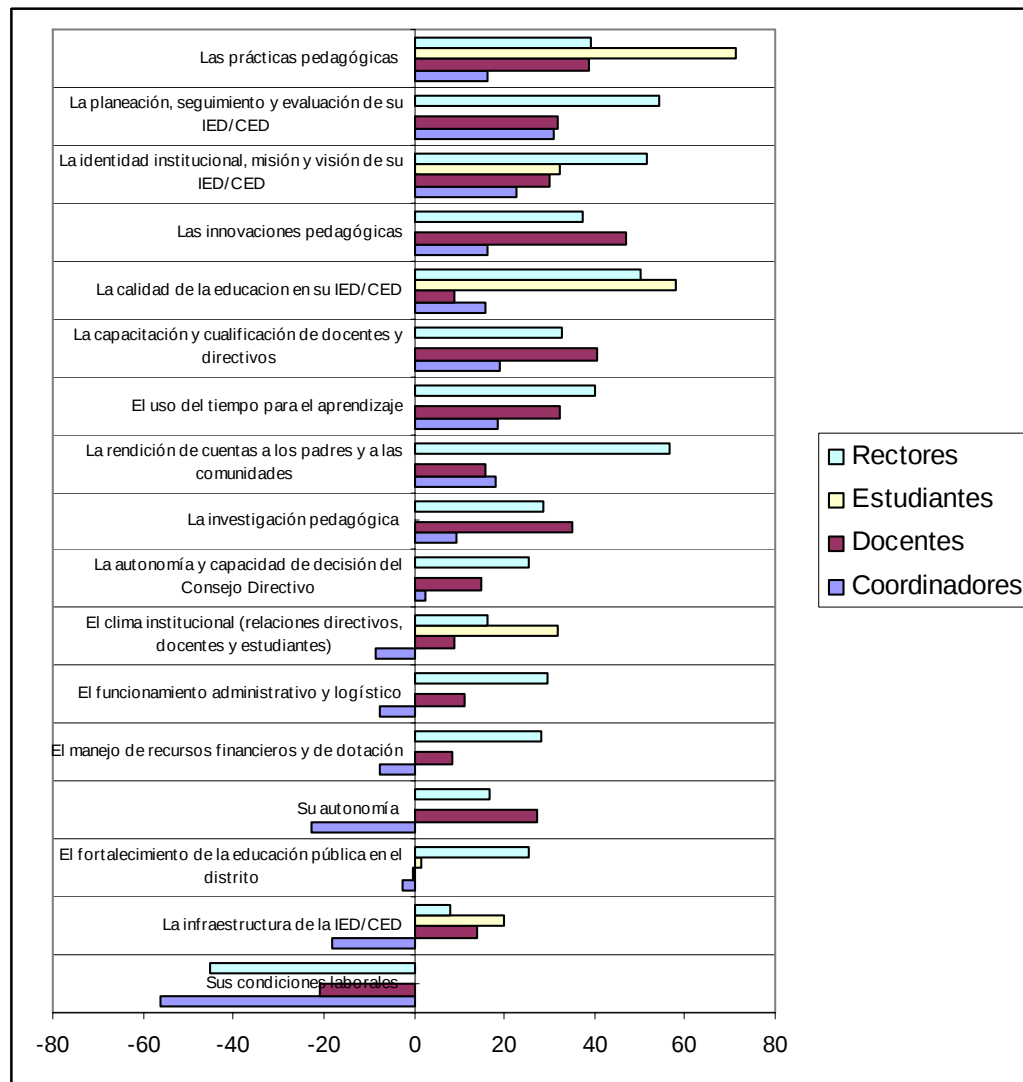
Tabla 1. Promedio de los porcentajes de personas para cada una de las categorías - relacionados con los cambios				
	Coordinadores	Docentes	Estudiantes	Rectores
Muy negativo	10,7%	9,4%	9,8%	7,7%
Negativo	24,5%	16,8%	18,5%	18,0%
Ninguno	22,1%	23,7%	20,8%	16,9%
Positivo	34,9%	38,6%	41,5%	46,5%
Muy positivo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

Fuente: Cálculos propios a partir de encuestas realizadas.

No obstante, eso no significa que en todos y cada uno de los diversos aspectos preguntados, los agentes tengan una percepción positiva de la reforma; lo que se evidencia es una relativa distribución en las diferentes categorías.

En el siguiente Gráfico se comparan las valoraciones positivas y negativas de los diversos agentes a partir de la diferencia de los porcentajes de los mismos sobre diferentes aspectos; es decir a partir de restar los porcentajes “negativos” o “muy negativos” de los “positivos” o “muy positivos”. Como se puede evidenciar, para casi todos los aspectos - salvo el caso de las condiciones laborales-, la diferencia es positiva para la mayoría de los agentes. No obstante, cabe resaltar que para los coordinadores, muchos aspectos arrojan diferencias porcentuales negativas. Finalmente, el aspecto donde existe una mayor división de las opiniones es en relación con el fortalecimiento de la educación pública en el distrito.

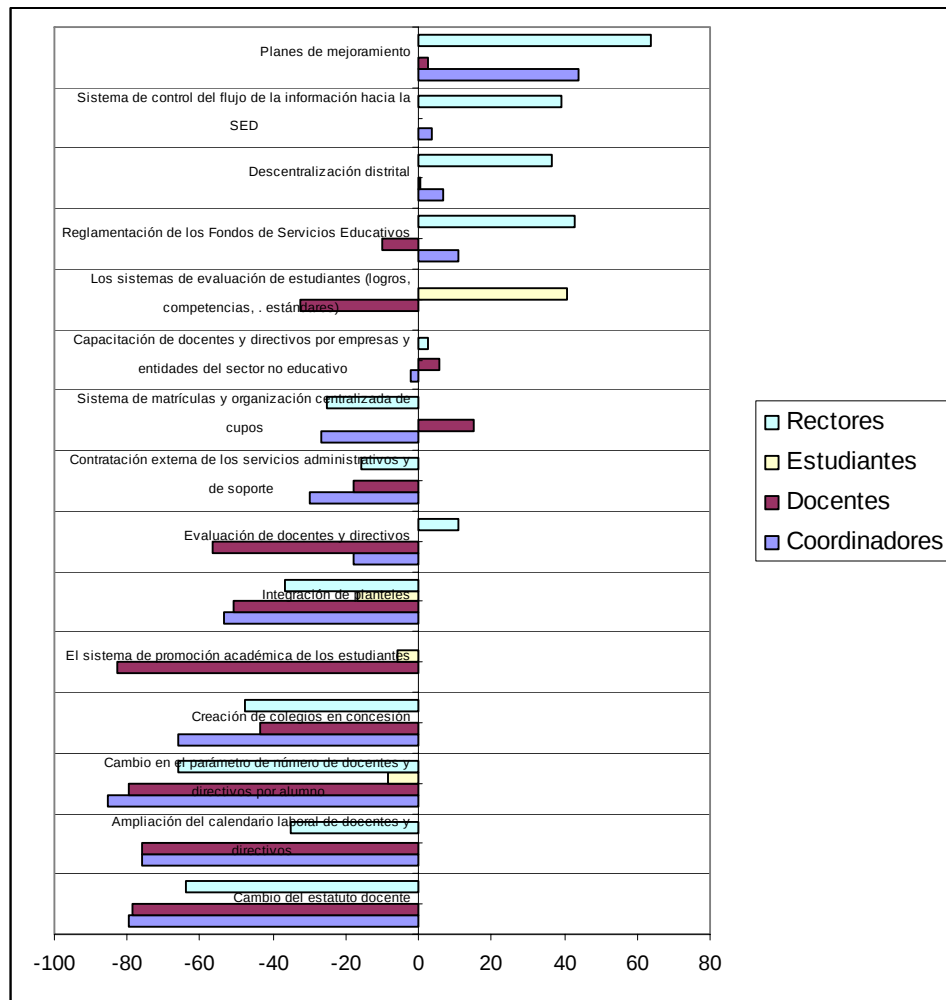
Gráfico 1. Diferencias en la valoración acerca del impacto de la reforma educativa sobre distintos aspectos de la gestión escolar.



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

Entre los diversos aspectos preguntados, sobresalen los mayores porcentajes en la franja negativo-muy negativo, los relacionados con el cambio en el estatuto docente, el cambio en el parámetro (aumento de estudiantes por maestro) y la ampliación del calendario escolar. En el siguiente Gráfico se comparan las valoraciones positivas y negativas de los diversos agentes a partir de la diferencia de los porcentajes de los mismos. A diferencia de los impactos generales de las reformas, para casi todos los aspectos relacionados con las estrategias implementadas, la diferencia es negativa para la mayoría de los agentes y aspectos. No obstante el resultado es consistente con lo anterior, los aspectos con mayores diferencias negativas son los relacionados con el cambio de las condiciones de los docentes y directivos.

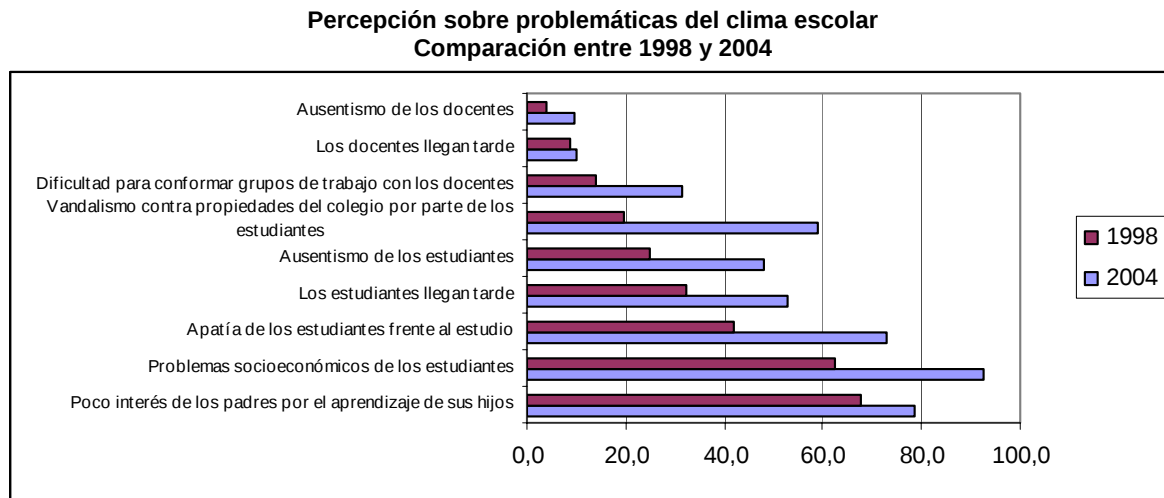
Gráfico 2. Valoración de los agentes escolares acerca de las estrategias de la reforma educativa y sus impactos en la autonomía y gestión escolar



Vemos, pues, que las reformas implementadas en estos últimos años son vistas por los diferentes actores (directivos, docentes, estudiantes y padres) 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. ¿Por qué la valoración es positiva en general? Las razones pueden ser muchas: un magisterio de cierta edad, que tiende a asumir posiciones más conservadoras (mayoría de rectores y coordinadores entre 50-59 y 40-49; docentes, un poco más jóvenes, entre 40-49; el 32% de los docentes en grado más alto de su del escalafón profesional...). 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 de años pasados en torno a los Proyectos Educativos Institucionales 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.

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:



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 hay 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 (por los procesos de reingeniería en que se integraron varias escuelas) 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. 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.

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 la administración. 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 y represión a los paros sindicales 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. 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.

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 externas 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 11º 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. 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 de 2001 otorga más facultades al rector, no anula el gobierno escolar y, en buena parte, depende también del mismo rector fortalecerlo.

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.

Carlos Miñana <camina@cable.net.co>

Dic, 6

Colectivo 2