

# **¿QUÉ REFORMÓ LA REFORMA EDUCATIVA?**

**Un estudio para Medellín**

**Jaime A. Saldarriaga V.  
Javier I. Toro V.**

**CORPORACIÓN  
REGIÓN**

Medellín, junio del 2002

**Edita**

**Corporación Región**

Calle 55 N° 41-10

Teléfono: (57-4) 2166822, Fax: (57-4) 2395544

Apartado Aéreo 67146

Medellín, Colombia

[coregion@region.org.co](mailto:coregion@region.org.co)

[www.region.org.co](http://www.region.org.co)

**ISBN:** 958-8134-14-5

**Asesoría investigativa**

Juan Fernando Sierra V.

**Auxiliares de investigación**

Fredy Fernández Márquez

Marco Antonio Vélez Vélez

Camilo Arenas Echavarría

**Editora**

Luz Elly Carvajal G.

**Diseño e impresión**

Pregón Ltda

Para esta publicación la Corporación Región recibe el apoyo  
de Agro Acción Alemana y la Unión Europea  
Impreso en papel ecológico fabricado con fibra de caña de azúcar

## CONTENIDO

Presentación	4
El problema	6
Sistema educativo	9
Reforma del sistema educativo	27
Resistencias al cambio en los sistemas educativos	30
Hipótesis	39
Diseño metodológico	44
El devenir de una reforma	50
El devenir de la escuela	68
Conclusiones y recomendaciones	87
Bibliografía	94
Anexo 1	95
Análisis de datos: El punto de vista de los profesores	95
Análisis de datos: El punto de vista de los estudiantes	103
Anexo 2: Formatos	108

## Presentación

Realizar un estudio exploratorio sobre la reforma educativa en Colombia y sobre los cambios que ella produjo en la cultura escolar, en el marco de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991 y hasta el 2002, despierta recuerdos sobre los sueños e ilusiones que la rodearon, las imágenes de escuela y de educación que nos hicimos al abrir este nuevo capítulo de la historia de la educación en Colombia. Y cuando la pensamos en la ciudad de Medellín, evocamos los problemas sociales que hemos vivido con la expectativa de que la educación aporte a su superación; y también, los esfuerzos e iniciativas de maestros y maestras, que apoyados en sus potencialidades pedagógicas crearon y fortalecieron proyectos educativos, comunidades pedagógicas, generando nuevas formas de ser educadores y de construir escuela con sentido.

La opción por un estudio exploratorio nos pone más que en la vía de obtener unos resultados investigativos contundentes, en el principio de preguntas y caminos para construir una educación que forme sujetos y ciudadanos desde la ética de los derechos humanos. Las construcciones teóricas de este estudio, los hallazgos sobre su objeto, y las recomendaciones son indicativas más que conclusivas.

El estudio construye, en primer lugar, un marco teórico ahondando en los conceptos de sistema educativo, reforma educativa y resistencias al cambio. En segundo lugar, hace un seguimiento al desarrollo de la reforma indagando por los factores que han incidido en su alcance, y si se han alcanzado cambios significativos en la escuela, de modo que se pueda establecer que sí existe una reforma o, por el contrario, que se trata sólo de cambios en la superficie, más formales que reales. En tercer lugar, pone el punto de vista de los actores, a partir de una muestra recogida. Y finalmente, manifiesta preocupaciones a los procesos y desarrollos de la reforma educativa, frente a las cuales se atreve a plantear recomendaciones.

Vale advertir que el estudio deja un campo de investigación abierto, en parte por la naturaleza metodológica del mismo que, insinúa más que concluye; también porque el momento de cierre de este estudio —agosto del 2002—, se presenta en el momento de más fuerte viraje y de mayores incertidumbres en todo el proceso de reforma, como fruto de la irrupción de un nuevo paquete legislativo cuyo alcance aún no podemos calcular, pero que sí, ha generado una nueva ola de resistencias. Sobre esto, esperamos en el futuro, poder ahondar sistemáticamente.

Varias instituciones educativas de la ciudad de Medellín nos abrieron las puertas para mirar en ellas y preguntarle a sus protagonistas, sobre los cambios producidos a raíz de la reforma educativa: INEM José Félix de Restrepo, Colegio Cedepro, Liceo Samuel Barrientos jornada nocturna, Colegio Santa Juana de Lestonnac, Colegio Colombo Francés y Liceo Rodrigo Correa Palacio.

Grandes luces nos dieron en sus entrevistas, Beatriz Restrepo Gallego, exsecretaria de educación de Antioquia, consultora y lectora juiciosa de este estudio; Jesús Alberto Echeverri Sánchez —investigador en Historia de la Pedagogía; los educadores y dirigentes

del magisterio Patricia Villegas, Luis Alonso Londoño, Luis Alfonso Berrío, Francisco Machado, Carmen Emilse Guzmán; los directivos docentes Humberto Bermúdez y Libardo Enrique Álvarez; Darío Restrepo, coordinador de proyectos educativos de la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila; las docentes e investigadoras universitarias Martha Eugenia Arango y María Teresa Luna; Queipo Timaná, decano de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia y participante en diversos procesos nacionales de impulso de la reforma.

Especial mención debemos a los maestros víctimas de la violencia en este período por haber intentado alternativas de superación, ya como ciudadanos, ya como maestros.

Especial mención debemos a las educadoras y educadores víctimas de la violencia en este período por haber intentado alternativas de superación, ya como ciudadanos, ya como maestros.

Siempre tuvimos al frente el espejo infantil de Sara, Luisa y Manuel, y la permanente fuerza vital de María Elena y Natalia.

Los autores

# EL PROBLEMA

Una gran insatisfacción con la educación colombiana y con la escuela formal, en particular, expresada por diversos sectores sociales y por los mismos actores educativos, cruzó el escenario colombiano al final de la década de los 80 y comienzos de los 90 del siglo XX. Críticas que van desde la baja valoración de calidad y competitividad hecha por el sector empresarial y los organismos internacionales como el Banco Mundial, BID, FMI, por su poca eficacia en metas educativas no logradas; baja eficiencia interna con débil gestión y mal uso de recursos; y el cuestionamiento hecho por el Movimiento Pedagógico al modelo de enseñanza instruccional y su crítica al alejamiento de la escuela al llamado *mundo de la vida* y a su organización autocrática y excluyente.

Con esta insatisfacción jalonada fuertemente por la reforma política materializada en la Constitución Política de 1991, que da a la educación el estatuto de derecho fundamental y de servicio público (artículos. 44, 67, 70), se da comienzo de manera oficial a un proceso de reforma educativa, que alcanza su mayor expresión jurídica en la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación y sus decretos reglamentarios.

Simultáneamente camina el proceso de descentralización política y administrativa que tiene sólidas columnas, desde 1986, con la elección popular de alcaldes. Dicho proceso se concretó para el sector educativo en la Ley 60 de 1993, que fijó competencias y reguló la distribución de recursos entre la nación y las entidades territoriales: departamentos, municipios y distritos. Proceso que entró en crisis en lo financiero y en sus resultados reflejado en quiebra de entidades territoriales, corrupción, servicios educativos y en salud insuficientes, y de baja calidad y cobertura por falta de recursos; primacía del lucro privado sobre el servicio público, crisis de hospitales y de empresas prestadoras del servicio educativo que arrojó como efecto directo la reforma de la Constitución Política con el Acto Legislativo 01/2001, que redujo comparativamente la inversión social y estableció mayores controles y límites a los gastos y a la destinación que hacen los municipios, reglamentado en la Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y otras disposiciones para organizar los servicios de educación y salud.

No obstante, las expectativas de cambio que en su momento se generaron e impulsaron por el Movimiento Pedagógico, el sector empresarial, la clase política, los gremios de educadores —Fecode— y de directivos docentes, federaciones de instituciones educativas religiosas y laicas —Conaced—, entre otras, en la actualidad no desatan el mismo optimismo.

Para empresarios, y algunos intelectuales, el problema está en que el actual sistema educativo colombiano no garantiza la competitividad nacional en el marco del mercado mundial globalizado. Según ellos, los resultados han sido pobres, tibios y ambiguos porque el sistema carece de estándares de alto rendimiento, de indicadores de medición de objetivos académicos, de control de responsabilidades de las instituciones y de los docentes.

Para otros —ONG, facultades de educación— las últimas grandes reformas al sistema

educativo fueron necesarias aunque insuficientes, puesto que son precarias y ambiguas en el desarrollo de la autonomía de las instituciones y de las entidades territoriales, y porque la orientación y acompañamiento proveniente de las autoridades educativas se ha centrado más en el cumplimiento de exigencias legales que en la consolidación de procesos tales como la formación de los maestros y de los demás actores de las comunidades educativas, la gestión de la organización escolar y de los procesos pedagógicos y de convivencia.

Los sindicatos de maestros admiten que las instituciones educativas ganaron autonomía en aspectos de la organización escolar y pedagógica, pero le cuestionan al sistema educativo una supuesta debilidad o permisividad en las exigencias académicas, sobre todo en lo relativo a la promoción estudiantil y en el aspecto disciplinario, además de la poca asignación presupuestal al rubro de la educación y la falta de estímulos económicos en las políticas laborales, y la incorporación en ellas de la evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes.

Dado que existe un servicio educativo funcionando, no es posible afirmar, como suele hacerse especialmente en círculos de empresa privada, que no existe sistema educativo en Colombia. Resulta riesgoso e incluso tendencioso decir esto, no sólo porque se desconocen los logros y desarrollos alcanzados, sino porque se convierte en argumento para privatizar un servicio que debe concebirse únicamente como público si se entiende la educación como una necesidad humana básica y soporte de las identidades colectivas, por ejemplo el proyecto de nación. No se puede confundir la existencia de un sistema con la evaluación de su eficiencia y eficacia. Lo que sí compartimos es la insatisfacción frente a la ausencia de indicadores y metas educativas y la debilidad en los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación de la educación colombiana en su conjunto.

Cabe pues preguntar ¿Qué ha ocurrido en la escuela colombiana con la última reforma educativa? ¿Hay transformaciones sustanciales en ella o en lo fundamental nada ha cambiado? ¿Sus cambios han sido más de forma que de fondo? ¿Los problemas de calidad, cobertura, convivencia escolar, pertinencia de sus contenidos con relación a las culturas locales, permanecen y no han hallado en la reforma alternativas reales de transformación?

Preguntas de este tipo surgen en conversaciones con maestros, acerca de la percepción generalizada sobre el poco impacto producido tanto en el orden institucional como en lo pedagógico; de evaluaciones hechas por instituciones y redes que realizan acciones en la escuela mediante asesorías pedagógicas, cursos universitarios y diversos programas de capacitación en donde queda la sensación de que sus acciones, pese a ser reconocidas por calidad y pertinencia, no logran transformar de manera significativa a una escuela que se percibe lenta y pesada en su adecuación a las demandas del contexto, y que, quizás, no ha dejado de ser la misma escuela de siempre.

Tales dudas exigen una indagación sistemática que nos permita descubrir, en dónde están los amarres, las fuentes de inmovilidad, las resistencias a los necesarios cambios del sistema educativo y de las escuelas, en particular.

Proponemos una ruta que parte de definir como unidad de análisis el sistema educativo colombiano, con sus componentes y mediaciones; luego ahondaremos en el concepto de

reforma educativa preguntándonos si es posible referirnos con él a lo que sucedió en la última década del siglo XX; sobre las resistencias al cambio en el sistema educativo en los niveles macro, meso y micro. Todo ello, sumado al trabajo de campo arroja luces sobre lo que ha ocurrido en las escuelas como consecuencia de la reforma educativa y nos permitirá extraer aprendizajes, recomendaciones y perspectivas.



# SISTEMA EDUCATIVO

## Concepto de sistema

Una definición mínima del concepto de sistema la encontramos en el diccionario como: Conjunto de elementos relacionados entre sí, entre los que existe cierta cohesión y unidad de propósito. Conjunto ordenado de reglas acerca de determinada materia. Modo de gobierno, de administración o de organización social. Modo o procedimiento para hacer algo.

Cada sistema está dotado de una estructura propia. Por “estructura”, el diccionario entiende: La distribución y orden de las partes de un todo. Modo en que se organizan las funciones de los elementos dentro del sistema del que forman parte. Disposición, manera de ser.

Desde esta perspectiva “tradicional”, los sistemas se han entendido como “un conjunto de elementos en interacción que, siendo susceptibles de ser dividido en partes, adquiere entidad precisamente en la medida en que tales partes se integran en la totalidad. En consecuencia, en todo sistema podemos distinguir unas partes o componentes (C) y una estructura (S) o red de relaciones que posibilita las interconexiones entre las partes a fin de conferir al sistema su unidad” (...) “Los elementos y relaciones que configuran el sistema pueden verse influidos por factores exteriores, ajenos pero condicionantes, y que constituyen lo que llamamos entorno (E)”. Por tanto, los sistemas se diferencian fundamentalmente por su estructura y es sobre ésta que se realizan las reformas.

No obstante, el desarrollo de la teoría de sistemas tal como lo ha planteado E. Morin nos permite identificar tres paradigmas —entendiendo que un *paradigma* es el conjunto de teorías o principios en los que se fundamentan las prácticas e interpretaciones sobre el mundo—, que fundamentan las *conceptualizaciones* que se construyen con la pretensión de comprender la realidad, así como los *modelos* que de ellos se infieren para actuar en ella. Los paradigmas implican selección de éticas y políticas, rutas y caminos con relación al ser, al conocer, al hacer y al convivir. Cada ser humano acrisola paradigmas, independientemente de que para su tamiz hubiese o no conciencia acerca de los intereses propios o ajenos y de las ideologías que comportan. De cómo se conciba la realidad depende la emergencia, concepción e hibridación de los sistemas sociales.

Los paradigmas más generalizados han constituido al menos tres tendencias en los sistemas sociales: cerrados, abiertos y complejos.

**Sistemas cerrados:** Se definen como sistemas de caso límite para los cuales el entorno no tiene ningún significado o sólo lo tiene a través de canales específicos.

**Sistemas abiertos:** En ellos “la estructura del sistema viene determinada *temporalmente* por los intercambios con el entorno (Ej. Sistemas vivos, sistemas socioculturales); (...) en ellos se hace preciso incorporar las nociones de *orden y desorden* para explicar la realidad sistémica como una realidad cambiante: se auto-organizan y se eco-organizan tomando en consideración los aportes del medio y las *ligaduras*, las restricciones que les imponen el

entorno”.

Enmarcadas en esta perspectiva identificamos aquellas tendencias que en ciencias sociales han hecho depender el sistema del entorno como dos realidades separadas, como un adentro y un afuera, en donde el entorno determina o condiciona, en última instancia, al sistema. Tales interpretaciones fueron desarrolladas en el campo educativo tanto por enfoques conductistas que definían desde el poder central qué, cómo y cuándo se enseña —objetivos instruccionales— como por enfoques marxistas donde se define la educación como aparato ideológico del Estado.

**Sistemas complejos:** La afirmación de la realidad como compleja obligó a la teoría de sistemas y a la epistemología, en general, a dotarse de una conceptualización y métodos flexibles que facilitasen el acercamiento a los objetos: El concepto de sistema complejo. Acerca de éste recogemos el enfoque aportado por Morin, sin dejar de mencionar la existencia de otras vertientes como la representada por N. Luhmann. Los enunciados que sustentan el paradigma complejo pueden expresarse, en términos de Novo, siguiendo a Morin, así:

La consideración de un objeto como sistema supone entender que éste es más y menos que las partes que lo constituyen. “Más”, porque presenta *emergencias*. Estas son las cualidades o propiedades *propias del sistema*, que no están contenidas en las partes y que tienen capacidad de retroactuar sobre el sistema mismo (...) el sistema es “menos” que sus partes. Ello se explica porque el conjunto organizado, como tal, impone *límites* y *constricciones* a las partes que no pueden actualizar siempre todas sus potencialidades.

Según Morin “la complejidad es el enfoque que nos lleva a pensar lo uno y lo múltiple conjuntamente. Supone integrar conceptualmente y metodológicamente lo cierto y lo incierto (...) plantea la necesidad de considerar las nociones de orden y desorden, de azar y necesidad, en sus características a la vez antagónicas y complementarias”.

La *causalidad compleja* ya no se basa simplemente en las relaciones causa-efecto, o la suma de ellas, sino que introduce la idea de *recursividad*, que significa que el proceso organizador del sistema elabora los productos, acciones y efectos necesarios para su propia generación o regeneración, el sistema se autoproduce: el productor mismo es su propio producto.

La causalidad compleja implica el encuentro de tres causalidades en el sistema social: La de primer ángulo: La *causalidad lineal*, tal causa, tal efecto; la de segundo ángulo: *causalidad circular retroactiva*, el efecto retroactúa sobre la causa; de tercer ángulo: *la causalidad recursiva*, los efectos y productos retroalimentan al productor. “Estas tres causalidades se reencuentran en todos los niveles de organización complejos”.

El principio que articula el todo y las partes de modo que podamos hablar de un nuevo paradigma es el *principio hologramático*: “el todo está en la parte que está en el interior de todo (...) esto es válido para la sociedad: desde la infancia ella se imprime en tanto todo en nuestro espíritu, a través de la educación familiar, la educación escolar, la educación

universitaria”.

La idea de sistema complejo nos remite a una unidad en la que ésta necesita y depende de su entorno y viceversa. Es una relación de reciprocidad y equilibrio dinámico cuyo efecto es mantener un cambio permanente. Las necesidades de transformación pueden provenir de adentro y del entorno, o de la sinergia de ambos.

## **Sistema educativo**

Leer el sistema educativo desde un paradigma complejo, nos permite inferir que éste no sólo se caracteriza porque sus elementos se relacionan, articulan e interactúan a partir de unos fines y propósitos, sino porque también inciden en él de manera directa y simultánea contingencias, obligaciones, demandas, intereses y ofertas que lo retan y que no siempre responden a la lógica medios-fines. Las interacciones con el entorno tienen múltiples sentidos y contenidos que se condicionan recíprocamente.

No siempre las fluctuaciones, ni el equilibrio al que se aspira por parte de los actores del sistema, están determinadas por intereses netamente educativos. Pues están los económicos, que inciden en la financiación de la educación; los problemas sociales relevantes como las violencias, los consumos, la presencia de drogas, los embarazos no deseados o a temprana edad; los cambios culturales, manifiestos en las culturas juveniles, los cambios tecnológicos, el papel de los padres y madres de familia en la educación de sus hijos, el cuestionamiento del autoritarismo, la exigencia de la democratización de la escuela; intereses particulares que defienden gremios e instituciones sociales como los sindicatos, iglesias, empresarios, asociaciones educativas; en lo político están los partidos, organizaciones armadas; y en lo jurídico, las leyes que regulan las competencias y recursos de entidades territoriales.

En el caso de los actores políticos y sociales, es necesario afirmar que no todos ellos operan a partir de los fines del sistema educativo, sino que lo hacen como actores del sistema social: empresarios, iglesias, sindicatos, grupos políticos que, siendo en apariencia *externos*, entran en competencia con los funcionarios educativos portadores de saberes técnicos, a quienes les corresponden tareas específicas en el sistema educativo, pues de ser políticos pasan a participar directamente o por vía de representación en funciones que estaban asignadas con exclusividad a los técnicos.

Pero también los funcionarios educativos actúan no sólo como tales, sino que lo hacen como ciudadanos, como miembros de un partido, de una iglesia, un sindicato, un vecindario, una opción de género, incrementando así el intercambio entre el sistema educativo, el sistema social y los subsistemas o sistemas parciales del sistema educativo. Una característica de la actual reforma educativa colombiana es abrir a la multiplicidad el flujo de actores sociales en el sistema educativo.

La identificación de sistemas parciales o subsistemas del sistema educativo muestra que estos no son simples componentes dependientes del sistema, sino que siendo poseedores de las características del todo —principio hologramático—, tienen a su vez la posibilidad de

desenvolverse de manera autónoma, como sistemas diferenciados. Es el caso del sistema escolar dentro del sistema educativo, de cada una de las escuelas con relación al sistema escolar, o de lo que acontece en el aula con relación a su propia escuela, alcanzando en ocasiones un grado tal de diferenciación y autorreferencia que se constituyen de por sí en innovaciones.

Para que las innovaciones no permanezcan en el caos que naturalmente generan y respondan a las necesidades del sistema social, el sistema educativo se dota de nuevas reglas de juego para redefinir y orientar sus propósitos, modifica los enfoques teórico-prácticos de la acción educativa, y cambia el modo de organización para funcionar manteniendo su equilibrio y retroalimentarse asumiendo las contingencias, demandas y obligaciones que surgen en el intercambio con el sistema social.

## Componentes del sistema educativo

Todo sistema educativo tiene como componentes básicos:

- Una esfera o subsistema *teleológico* que comporta fines, valores, concepciones del mundo, del ser humano, de la sociedad, de la educación que se materializan en propósitos.
- Una esfera de los *medios*, en la que identificamos un modelo pedagógico con los siguientes componentes: perspectivas, enfoques, currículos y organización pedagógica, metodologías, mecanismos de sostenibilidad y de réplica; así como un modelo tecno-administrativo que contiene: modalidades del servicio educativo, organización escolar, recursos, metas y competencias.
- Una esfera política en la cual los *actores* definen, desde la diversidad de intereses y poderes, tanto la esfera de los fines como la de los medios pedagógicos y tecno-administrativos, determinando a su vez el marco jurídico y las reglas de juego en el desarrollo de las acciones educativas.

## Mediaciones del sistema educativo

No basta conocer los elementos del sistema para comprender el conjunto, dado que sus resultados e impacto llegan más allá que la suma de las acciones de sus componentes. La complejidad misma del sistema educativo exige comprender sus componentes, el modo como se interrelacionan y la dirección en la que el conjunto del sistema se mueve.

En su configuración específica del tejido o matriz de relaciones inciden también, de manera significativa, las *mediaciones*, o factores intervinientes que operan como reguladores, limitantes y condicionantes de sentido, produciendo una estructura o personalidad original que permite identificarla y diferenciarla de otras, una identidad, un proyecto colectivo. Operan como el conjunto de reglas que gobiernan, como condición necesaria y previa, las representaciones individuales y colectivas (sobre la escuela).

Además de sus componentes, la esfera teleológica, la esfera política y la esfera tecno-administrativa, el sistema educativo está atravesado por la dinámica sociocultural del

contexto, y por una cultura organizacional específica, esto es, el modelo de escuela y de funcionamiento resultante de las relaciones cotidianas, que marcan al sistema tanto en su ser, su hacer, en el pensarse a sí mismo, y en sus interacciones.

El sistema educativo posee también una *dimensión territorial* en la que es relevante tanto su radio de acción o alcance nacional, departamental, municipal, institucional, como las relaciones que establece en términos de competencias y niveles autonomía entre dichas instancias político-administrativas.

Todo este dispositivo existe en función de la educación y la enseñanza que, para una sociedad dada, no tiene otro fin que la transmisión y potenciación de los acumulados culturales, así como la formación de individuos para la vida social.

## **Mediaciones territoriales del sistema educativo**

Asumimos un criterio topológico o territorial para detectar las posibles conexiones entre decisores y actores no-decisores, entre mandatos y realizaciones en los diferentes ámbitos territoriales. También para identificar desarrollos autónomos que no derivan mecánicamente de los demás niveles e instancias de decisión o acción. Además existen rupturas y continuidades que podrían explicar por qué los nuevos mandatos educativos no se ven necesariamente reflejados en la cultura escolar.

### ***Nivel territorial macro: Mundial, continental, nacional***

Contiene las orientaciones, políticas, convenios, legislaciones mundiales y nacionales que definen el marco político y los lineamientos generales pedagógicos y administrativos, el régimen laboral de los docentes, los roles de los actores educativos y escolares, y las responsabilidades financieras. Es el *centro* del sistema y se constituye en *macrocontexto* de los demás niveles territoriales del sistema.

### ***Nivel territorial medio: Departamental, subregional, municipal, local***

Comprende lo regional y local dado que allí se filtran las políticas, orientaciones, mandatos y contingencias en función de necesidades, intereses, expectativas en el marco de sus particularidades socioeconómicas y políticas de departamentos, subregiones departamentales, municipios, zonas, comunas o barrios.

### ***Nivel territorial micro: Las instituciones educativas***

Es el nivel de la institución escolar en el que se materializan las apuestas provenientes de los niveles macro y medio. En él identificamos como componentes básicos los modelos y prácticas pedagógicas presentes en cada escuela, la organización escolar, las relaciones entre los actores de las comunidades educativas, y las relaciones entre cada institución y el contexto. Componentes que al interactuar como sistema, producen una síntesis a la que llamamos *cultura escolar*.

## **Mediaciones en el nivel macro**

### ***Marco político administrativo del sistema educativo colombiano***

La organización y administración de la esfera tecno-administrativa en los niveles nacionales, territoriales, locales y de institución educativa se constituye en condicionante del sistema educativo en tanto posibilita o restringe la autonomía de cada una de estas instancias. En Colombia, la ley define los niveles nacional, departamental y distrital, municipal e institucional. A cada uno la legislación le asigna competencias y recursos — Ley 60 de 1993 y Ley General de Educación, y en la actualidad, Acto Legislativo 012 y Ley 715 de 2001—.

La tendencia actual en la distribución de competencias y recursos en Colombia, como en muchos otros países, es la descentralización. No obstante, difieren en las atribuciones y el mayor o menor poder de decisión que se le da a cada una de las instancias. En el caso colombiano, por la Ley 60 de 1993 las posibilidades de decisión se concentraron principalmente en las entidades territoriales departamentos, distritos y municipios, y de manera débil sobre instituciones educativas, especialmente en materia de recursos físicos, financieros y de personal.

En el 2001, el Acto Legislativo 012, su ley reglamentaria 715 del 2001 y sus correspondientes decretos, aumentaron las responsabilidades de los municipios en el manejo administrativo, financiero y de recursos humanos y físicos, al tiempo que retorna a la nación la dirección de lo académico y curricular que ejercían los departamentos y municipios certificados con más de 100.000 habitantes. Los municipios y las instituciones educativas recibieron responsabilidades financieras y de control interno del servicio. Los departamentos bajaron su perfil hasta el punto en que sus funciones temporales se centran principalmente en apoyar la transición hacia el manejo del servicio educativo por parte de los municipios menores de 100.000 habitantes y en coordinar regionalmente algunas provenientes del nivel nacional. Así las cosas, el marco de la descentralización sigue con ambigüedades frente al fortalecimiento de la autonomía municipal y de las instituciones educativas.

Si bien en lo curricular la Ley General de Educación introduce como concepto novedoso la autonomía escolar para la formulación e implementación del Proyecto Educativo Institucional (PEI) por parte de la propia comunidad educativa, y la dirección a cargo del Gobierno Escolar conformado por representantes de los distintos estamentos escolares, ellas mismas prescriben las áreas y asignaturas que estructuran el plan de estudios, y que abarca la casi totalidad del tiempo escolar dejando muy pocas posibilidades para la elaboración de un currículo propio del centro educativo. Las áreas o asignaturas optativas de las que habla la ley sólo alcanzan máximo el 20% del tiempo. Sin embargo, en ese mismo tiempo se deben oficiar algunas asignaturas como filosofía, economía y constitución política, además de los llamados proyectos transversales de educación sexual, ética y valores, democracia, prevención de la drogadicción, recreación y aprovechamiento del tiempo libre, educación ambiental, quedando con un margen de autonomía muy restringido.

El decreto 230 del 2001, reglamentario de la Ley 715 del 2001 que legisla en materia de evaluación de logros y promoción de los estudiantes, restringe el marco de la evaluación y promoción escolar que el decreto 1860 de 1994 había abierto con la introducción de la llamada *evaluación cualitativa*, que se había convertido en uno de los puntales estratégicos para una transformación de la cultura escolar. De hecho, es la evaluación y promoción uno de sus dispositivos determinantes en tanto estructura una escuela más o menos horizontal o vertical, autoritaria o democrática, en lo concerniente a su función esencial de transmisión y producción de conocimientos. Además es uno de los campos de conflicto y distribución de poder entre los actores educativos, especialmente entre maestros y alumnos.

La actual reforma educativa deja un escaso margen de decisión y manejo sobre los recursos y el currículo a las instituciones educativas, favoreciéndose así la permanencia de prácticas pedagógicas inerciales, “así se hace porque así lo hemos hecho siempre”; al tiempo que entorpece el desarrollo de las innovaciones educativas, aún cuando inicialmente tuviera la intención de favorecerlas.

Por tanto la autonomía escolar se vería afectada de manera significativa porque su margen de movilidad es escaso y porque las decisiones centrales en materia educativa y pedagógica son tomadas desde el ministerio de educación.

### ***Régimen laboral docente***

El régimen laboral docente regido en la actualidad por el Estatuto Docente de 1979 y que se ha caracterizado por la defensa, como prioridad, de la estabilidad como principio, es un mediador significativo en la formación de los imaginarios simbólicos que se construyen acerca del rol docente, tanto por diferentes grupos y sectores sociales como por sí mismo, y por sus características ha generado identificación entre el trabajo profesional y la adscripción gremial.

Este modelo entra en conflicto con las actuales tendencias de *flexibilidad laboral*, descentralización en el manejo del servicio educativo, y de mayores exigencias en aumento del tiempo escolar y de la evaluación de su actividad docente.

En la actualidad, las decisiones u orientaciones pedagógicas de la reforma educativa, pueden ser o no asumidas por los educadores, sin poner en riesgo su estabilidad o calificación laboral. Las obligaciones laborales están circunscritas a cumplir con el horario, la carga académica y la gestión de los informes académicos y disciplinarios, todo eso, indispensable para la evaluación y la promoción escolar.

Esto implica que la reforma no puede ser impuesta a los educadores, como se ha acostumbrado, sino que tienen que ganar su juicio y voluntad profesional mediante estrategias de formación que permitan la comprensión, aceptación y compromiso del nuevo rol que el mandato legal asigna a los docentes.

### ***Nuevos roles de los actores educativos***

El nuevo rol que las reformas asignan a los docentes es fuente de conflictos, “de tensiones y

resistencias al cambio. De entre ellos cabe destacar por su mayor repercusión negativa sobre los procesos de cambio las siguientes modalidades: el *conflicto entre emisores*, cuando se perciben expectativas incompatibles entre sí; *la ambigüedad en el rol*, si las prescripciones de éste son difusas; *la sobrecarga del rol*, si las funciones a realizar son excesivas; *el conflicto persona-rol*, si existe una notable discrepancia entre el rol subjetivo y las expectativas de los restantes miembros de la institución; *el conflicto interroles*, en el caso de roles concurrentes incompatibles”. La actual normatividad, construida en función de la democratización de la escuela y de la participación de diferentes actores educativos en la toma de decisiones, crea nuevos roles para los padres de familia y los estudiantes, en la dirección de las instituciones educativas. Ello pone en igualdad formal al momento de votar, lo que es considerado por muchos educadores como una intromisión en asuntos que han sido tradicionalmente de manejo exclusivo de los directores y los maestros.

### ***Contexto socio cultural***

Todo sistema está mediado por un determinado contexto sociocultural, que define los sentidos, valores y códigos en los cuales se desenvuelve un determinado sistema. En particular, el sistema educativo tiene como finalidad transmitir contenidos culturales, así como incidir en la transformación de los existentes según las demandas de los actores sociales.

Tales *demandas* se hacen en muchas ocasiones, con base en preconceptos, prejuicios, representaciones sociales, modelos de poder y relación, y procedimientos consuetudinarios de los miembros de las comunidades. Éstos definen el modo de ser escuela, de ser maestro, el modelo de alumno que se debe formar, los contenidos y conocimientos social y moralmente necesarios así como los inaceptables.

Las demandas apuntan a que la escuela construya alternativas frente a los procesos culturales que han generado no sólo cambios de valores, sino un replanteamiento de las relaciones de poder al interior de la misma, así como el reconocimiento y la incorporación de la diversidad cultural y social a la cultura escolar.

Las *contingencias* surgidas de las transformaciones en el escenario mundial, nacional y local, traen retos y exigencias no previstos, y piden a la escuela transformaciones en la cultura escolar según modelos surgidos del contexto de globalización, especialmente aquellos provenientes del mundo empresarial —eficiencia, indicadores, metas, estándares de rendimiento, racionalización de recursos, autosostenibilidad, mercadeo— reviviendo el viejo modelo de la tecnología educativa.

Las contingencias de la conflictividad política, social, económica y cultural también le exigen a la escuela respuestas urgentes, y que llevan, en muchas ocasiones, a priorizar alternativas socializadoras y de formación en valores sociales, políticos y morales, frente a los tradicionales contenidos académicas.

La misma legislación —*obligaciones*— reclama a las instituciones realizar tareas en función de los cambios ordenados por la ley, muchos de los cuales no han sido comprendidos y menos aceptados. De esta manera, obliga a cada una a formular el Proyecto



Educativo Institucional —PEI—, a la gestión de recursos, a la democratización y la participación de los diferentes estamentos en la dirección escolar, a cambiar la concepción y prácticas evaluativas, a incorporar contenidos del contexto, a reconocer necesidades, intereses y problemas tanto individuales como del entorno y así flexibilizar el currículo. En fin, le exige pasar de ser ejecutora de un currículo y una administración centralizada, a desempeñarse de manera autónoma.

Puede afirmarse entonces que las demandas, contingencias y obligaciones que cruzan el contexto y el marco de la actual reforma educativa sobrepasan la capacidad de respuesta y autonomía que la misma ley le otorga, así como la posibilidad de reorganización e innovación que poseen las mismas comunidades educativas. Aspectos que fueron restringidos desde el régimen educativo anterior por causa de una cultura escolar que había sometido su cotidianidad a concepciones y prácticas tecno-administrativas de corte burocrático y a enfoques pedagógicos instrumentales de corte conductista.

## **Mediaciones en el nivel medio**

En el nivel territorial medio o meso comprendemos lo regional y lo local. Aquí se filtran las políticas, orientaciones, mandatos y contingencias provenientes del nivel macro. El tamiz son las necesidades, intereses, expectativas en el marco de sus particularidades socioeconómicas, políticas y culturales de departamentos, distritos, subregiones departamentales, municipios, zonas, comunas o barrios.

En la esfera político-administrativa, el grado y modalidad de descentralización, determinan las competencias y funciones de las entidades territoriales y locales—departamento, municipio—, en lo referente al mayor o menor grado de autonomía en la dirección, coordinación, gestión y manejo de recursos humanos, físicos y financieros. Esta autonomía oscila entre una dirección centralizada y una gestión asignada a departamentos y municipios, a lo que se le ha dado el nombre de “desconcentración”, y una dirección con gran margen de autonomía en la toma de decisiones por parte de dichos entes territoriales, a lo que se le ha llama propiamente descentralización.

Con la Ley 60 de 1993 se fortalecen los departamentos en la dirección y coordinación de la educación, lo mismo que en la gestión, y sólo las ciudades de más de 100.000 habitantes que quisieron y pudieron asumieron estos retos. No obstante, con la Ley 715 de 2001, se desmonta la autonomía departamental para concentrar competencias y funciones en la nación y en los municipios. Si bien los efectos favorables o desfavorables no son aún visibles, ya se ve un proceso de paulatina disolución de los entes departamentales —secretarías de educación— con pérdida significativa del acumulado pedagógico y administrativo construido por años, pese a que muchos de estos entes fueron duramente cuestionados por su burocratismo, clientelismo y corrupción.

Pero es quizá, en el plano sociocultural en donde el nivel territorial medio juega un papel significativo, en la medida en que introduce aspectos que matizan de manera específica la cultura escolar como lo urbano o rural, lo racial y étnico, lo religioso, lo socioeconómico, la moral, los valores sociales y las costumbres, los procesos y conflictos sociales, en fin, la

historia de un determinado territorio.

En el caso de Medellín de los 90 y principios de la década del 2000 encontramos ciudad con una población aproximada de 1.8 millones de habitantes, atravesada por una crisis social y política, con de altos índices de desempleo y subempleo, con presencia del narcotráfico; con una de las tasas más altas de homicidios en el mundo —alrededor de los 4.000 anuales —, receptora y productora de desplazados por causa de la violencia y con una infraestructura de servicios públicos con una cobertura casi total.

La cultura generada por el narcotráfico y las violencias en sus diferentes orígenes y facetas cruzaron de manera determinante la vida escolar, produciéndose un incremento descomunal, tanto en cantidad como en calidad, de reflexiones e iniciativas con relación al tema de la violencia escolar: pedagogías de derechos humanos, de la convivencia, de la democracia, de la tolerancia, de la paz, de la resolución de conflictos, de la negociación, pedagogía ciudadana, formación moral y ética, entre otras; éstas han florecido más como respuestas de urgencia que como procesos planeados, ponderados y suficientemente fundamentados. Incluso algunos han llegado a desconocer el valor de lo académico y convertir en únicas las estrategias de socialización, convirtiéndose quizá en el mayor factor de innovación tanto en lo pedagógico, en la organización escolar, en las relaciones entre profesores y alumnos, y en las relaciones con el entorno.

Otro elemento significativo que marca el contexto cultural de las instituciones educativas de Medellín es la llamada “cultura paisa”, que propone valores construidos desde la religiosidad y que se asumen como tradición creada y defendida por generaciones; valores que se constituyen en contenido de cultura, en referente curricular, tanto explícito como oculto.

## **Mediaciones en el nivel micro**

Son las que condicionan a las instituciones escolares y materializan las apuestas provenientes de los niveles macro y medio. Mediaciones que inciden directamente en los modelos y prácticas pedagógicas desarrolladas en cada escuela, como son el tipo de organización escolar, las relaciones entre los actores de las comunidades educativas y las relaciones entre cada institución y el contexto. Al interactuar con los otros niveles y componentes del sistema producen una cultura escolar determinada.

Comúnmente se identifica a la escuela como institución social con la organización escolar. No obstante la necesidad de desarrollar una reforma que transforme la cultura escolar hace necesario distinguir tres conceptos cercanos pero que se refieren a planos específicos de la vida escolar: la institución escolar, la organización escolar y la cultura escolar. Entendemos la *institución escolar* o escuela como “una forma de representación que nos permite trazar una frontera claramente delimitada entre el ámbito del saber y el resto del mundo, (...) y que abre un lugar cultural en el orden simbólico, para ubicar las relaciones dramáticas del individuo con el conocimiento. Este lugar aparece en el imaginario como resultado de una dinámica del deseo, de la voluntad, del interés de saber”. Se trata pues del imaginario a partir del cual la sociedad moderna define la frontera entre el saber y la ignorancia, y es la

puerta de entrada al mundo civilizado.

Pero dicha representación simbólica se materializa en diferentes modos de organización de los actores sociales alrededor del conocimiento escolar, es decir, en organizaciones escolares, definiendo la forma específica de “relación con el conocimiento, en un espacio y tiempo concreto, que da origen a normas reguladoras de la interacción, roles claramente diferenciados, procedimientos y modalidades del servicio que se presta, con modalidades de entrada y de salida. (...) La institución como forma de representación, se vuelve así forma social por las *mediaciones organizacionales* que la anclan a un determinado orden social”.

Tanto la escuela como representación, como la escuela como organización, confluyen en una síntesis que desde el punto de vista de la cultura, se materializa en la llamada *cultura escolar*, la cual “se refiere a la red de sentidos, significados, expectativas y comportamientos compartidos por los actores educativos y orientadores de su acción”.

A la escuela como institución social se le han asignado y reconocido tradicionalmente dos funciones: formar y enseñar, que tienen como mediaciones un marco normativo, las demandas y las ofertas de los actores sociales y educativos, los factores del contexto y sus contingencias, un modo de gestión escolar, y un marco institucional que regula y exige cumplimiento; todos son componentes de la cultura escolar vigente.

### ***Organización escolar***

Entendida como el modo específico de determinación, articulación y desarrollo de funciones y roles, en orden a los fines institucionales, la organización escolar tiene cuatro componentes: la dirección y gestión escolar; el currículo y las prácticas pedagógicas; la regulación de relaciones entre estamentos y personas; y la relación con los contextos.

#### *Dirección y gestión escolar*

##### *Dirección escolar*

Es la primera instancia de orientación de la oferta educativa en sus dimensiones formativa, de acceso al conocimiento, y de socialización; gestiona los procesos pedagógicos, organizativos y administrativos.

Al igual que en otras organizaciones, en la escuela también se pueden identificar tipos de dirección según su conformación:

- 1 La dirección unipersonal, en la cual las decisiones y responsabilidades recaen la dirección o la rectoría.
- 2 El co-gobierno, en el que todos los estamentos o sus representantes tienen injerencia directa en las responsabilidades, competencias y decisiones, y priman las decisiones de asamblea.
- 3 El gobierno escolar participativo representativo, bajo la dirección de un rector que ejecuta las orientaciones y decisiones de un órgano representativo como es el consejo

directivo, pero con autonomía tanto del rector como de los educadores en la organización y la gestión administrativa y pedagógica. La actual legislación propone este tipo de dirección.

### *Gestión escolar*

Es el modo de respuesta que una organización escolar determinada da a las obligaciones, contingencias, demandas, ofertas y expectativas sociales y de la propia comunidad educativa.

La escuela se concibe en el actual contexto como una institución moderna desde el punto de vista técnico, porque debe ser eficaz, logrando sus fines; eficiente, optimizando sus recursos; pertinente, desarrollando estrategias orientadas al cumplimiento de su misión y adecuadas al contexto; con visión, proponiéndose metas de largo plazo; y programática, definiendo contenidos, destinatarios, territorios, y vías claras para lograr su propósito.

Entendemos por institución moderna, desde el punto de vista político, la que es participativa y democrática.

La escuela es un escenario de poder en el que confluyen diversas fuerzas produciendo en ella unos resultados, unas sinergias que le van dando una caracterización singular, una personalidad —nueva, si ocurren transformaciones—, en la que es posible leer cómo se gestiona lo pedagógico: las intencionalidades formativas, los contenidos, las metodologías y didácticas, la organización del tiempo y el espacio escolar, los conflictos, el modo como se definen y ordenan las relaciones de convivencia, las relaciones interpersonales y entre grupos de interés.

Ese movimiento permanente que se produce por fuerzas en tensión que pugnan por órdenes diversos, buscando siempre un equilibrio, es lo que llamamos gestión. Equilibrio referido a los tipos de mediación: en un modelo autoritario, por ejemplo, el equilibrio puede ser la relación activo/pasivo o mandar/obedecer; en un modelo democrático el equilibrio es el reconocimiento, en condiciones de igualdad, de la diversidad de intereses, y donde se establecen reglas consensuadas.

El modo de gestión del sistema educativo, como de la organización escolar, es el resultado de las tensiones entre actores sociales que entran en conflicto por configurar un sistema educativo y una escuela que responda a su visión, perspectivas y necesidades. Tensiones que se dan entre quienes buscan la transformación del actual modo de gestión y quienes pretenden mantenerlo.

En el conjunto de prácticas cotidianas de la escuela interesa mirar las formas en que se gestiona lo curricular, con relación a la capacidad de innovación o de reforma de los individuos singulares y de los equipos pedagógicos frente a los constreñimientos, normas, convenios, políticas, programas y proyectos de educación propias del mismo sistema.

La lucha por el control de la visión, de los valores, del proyecto social y educativo, así como de la esfera tecno-burocrática que la hace efectiva, se da en el campo político. Se

expresa en las reglas de juego resultantes, lo mismo que en la normatividad creada, en la aprobación o no de determinados programas y proyectos, y en la determinación de recursos y competencias.

### ***Modelo pedagógico y currículo***

#### *Modelo pedagógico*

Consecuente con los fines del sistema social, el subsistema educativo pretende establecer un tipo específico, estructurado y coherente, de concepciones y prácticas para ser generalizadas, *unificadas* con relación al conocimiento, el currículo, la enseñanza, el aprendizaje, las reglas del juego y las formas de relación entre profesores y alumnos, tiempos y espacios escolares; todos ellos adecuados a sus retos y demandas. Los modelos pedagógicos surgen también de la interacción entre actores políticos con los agentes educativos que operan en la esfera tecno-administrativa, que a su vez responden a contingencias, demandas, ofertas y obligaciones en el plano mundial, nacional, regional y local. Los educadores a quienes se les asigna ser portadores del saber específico se ven en ocasiones subordinados por la esfera política, o maniatados ellos mismos por reglas de juego y prácticas tecno-burocráticas. Este es un aspecto crucial dentro de las posibilidades de impacto de una reforma educativa, en tanto que es en este marco de lo político en el que los modelos pedagógicos se fortalecen, se debilitan o se fragmentan. Este es lugar donde se manifiestan las resistencias, compromisos, indiferencias, inercias o los deseos innovadores. Es un permanente campo de batalla.

Con la actual legislación entran en tensión dos modelos: el modelo pedagógico instruccional, fruto de tradiciones y políticas anteriores a la legislación de 1994, fundado en la determinación de objetivos conductuales y de conocimiento, preestablecidos y controlados desde el nivel macro —Ministerio de Educación Nacional—; y el modelo pedagógico centrado en intereses, necesidades, procesos de desarrollo y problemáticas contextuales que orienta la Ley General de Educación y sus decretos reglamentarios. Tensión que se da en particular en la cultura escolar, afectando las representaciones y concepciones sobre el enseñar y el aprender —transmitir o construir conocimiento—, sobre la posesión de la autoridad y la verdad, y sobre la función y la forma de la evaluación.

Vale decir que la resolución de dicha tensión no se da claramente por la opción por uno u otro modelo, sino que se configuran híbridos pedagógicos con elementos de los diversos modelos experimentados por los maestros.

#### *Currículo*

Entendido como la selección de contenidos de la cultura y de cómo se enseña, para qué, quién, para quiénes y cómo se determina lo que se enseña; en función de la formación de los miembros de la sociedad y la reproducción y ampliación de la cultura. Esto se hace bajo diferentes concepciones de modelos pedagógicos, que implican modos específicos de relaciones de poder sobre el conocimiento, el tiempo, el espacio y la propia organización escolar.

La ley lo define como “el producto de un conjunto de actividades organizadas y conducentes a la definición y actualización de los criterios, planes de estudio, programas, metodologías y procesos que contribuyan a la formación integral y a la identidad cultural nacional en los establecimientos educativos”. Currículo que está subordinado a los propios fines del sistema educativo que en el caso de la reforma educativa colombiana se centran en la formación de los estudiantes como sujetos autónomos, ciudadanos y sujetos de acción.

La actual legislación educativa colombiana define un currículo único de carácter nacional, materializado en áreas y asignaturas obligatorias, las cuales deben ser organizadas en planes de estudio, cuya intensidad es definida al interior de cada institución educativa. Ello restringe la posibilidad de que tanto las entidades territoriales como las instituciones educativas construyan un currículo pertinente a sus contextos, necesidades y aspiraciones.

Igualmente, y de manera ambigua, sugiere incorporar pedagogías y metodologías activas de aprendizaje, es decir, una formación de acuerdo a intereses, necesidades y ritmos; en el que los estudiantes sean asumidos como personas singulares, como sujetos de derecho; con un sistema evaluativo que asume un enfoque cualitativo que tiene en cuenta aspectos de las pedagogías activas.

Esto muestra una contradicción entre un currículo centralizado, elaborado con base en áreas y asignaturas obligatorias, cercano a enfoques transmisionistas que parcelan el conocimiento, e indicaciones y dispositivos sobre metodologías de enseñanza y de evaluación próximas a las pedagogías activas. Contradicción que ya se vivió con la anterior reforma, en la *Renovación curricular*, y que tuvo como resultado el predominio casi total del diseño instruccional, de corte conductista e instrumental.

La ley en principio, no define una distribución específica de los usos del tiempo, pero asume la organización existente. La rigidez de áreas y asignaturas refuerza el manejo de tiempo de tipo *hora-clase*, condicionando así las formas de uso del espacio escolar. Ello facilita la permanencia de representaciones, prácticas y rutinas en la escuela que la han inmovilizado por mucho tiempo, y predetermina una forma de organización escolar convertida en obstáculo para una reforma, es decir, para la transformación de la cultura escolar.

### ***Relación entre estamentos y miembros de las comunidades educativas, o convivencia escolar***

Se refiere al modo como los miembros de las comunidades educativas regulan sus relaciones. Para su análisis proponemos como variables:

- 1 Su finalidad: Desde el énfasis formativo —formación de sujetos y de ciudadanos, formación de hábitos, formación moral y política—, hasta la regulación del orden y la autoridad escolar en sí misma.
- 2 Su concepción política: Desde autoritarismo al liberalismo, pasando por la democracia representativa.
- 3 Su concepción pedagógica: De la disciplina y la repetición de actos hasta la construcción de nociones morales mediante la interacción.

- 4 Su concepción de la conflictividad escolar: Desde el conflicto como amenaza al orden hasta el conflicto como posibilidad de generación de sujetos y ciudadanos.
- 5 En su concepción de la normatividad: desde el positivismo jurídico —reglamento escolar— hasta la ética de mínimos, pasando por los mecanismos alternativos de regulación —mediación, conciliación—.

A partir de la Constitución Política de 1991, desarrollada en la Ley General de Educación y sus decretos reglamentarios, se introducen conceptos y mecanismos de democracia escolar fundados en los derechos humanos y las libertades y deberes que de allí se desprenden. Se instauran los gobiernos escolares bajo la modalidad de democracia representativa y la participación de todos los estamentos en los diversos procesos escolares, lo mismo que la figura del personero o defensor de los derechos estudiantiles. Se consagra el *debido proceso* como forma legal de trámite disciplinario

Tales cambios en la concepción de la convivencia se constituyen en un factor clave para una posible transformación de la cultura escolar, que por cientos de años ha tenido en la obediencia a la autoridad el principal valor, y a la norma como guía del orden escolar.

### ***Relación con los contextos***

Comprende el modo e intensidad de la interacción y articulación de cada escuela con:

- 1 La estructura y dinámica macro-organizacional del Estado en el subsistema educativo que le define a la escuela una filosofía, un marco legal, una estructura organizativa mínima, unos recursos con las competencias específicas para su manejo, además de unas metas o resultados esperados.
- 1 Los contextos locales, entendidos como subsistemas socioculturales en los que se juegan valores, intereses de los diversos grupos sociales, pero en los cuales suele imponerse el interés de uno o varios grupos hegemónicos en lo político, y en la esfera de fines y valores, proclamándose mayoría moral.
- 2 Los desarrollos científicos y tecnológicos que retan a la escuela a transformarse, a reconocer y a dialogar con otros medios de socialización e información.
- 3 Las crisis sociales y políticas que exigen a la educación y a la escuela formar personas en función de llenar vacíos funcionales y de valores, como aporte a la superación de dichas crisis.
- 4 El subsistema económico que exige racionalizar y hacer eficiente el gasto, así como formar sujetos económicos acordes con los nuevos perfiles profesionales y laborales de una economía globalizada.
- 5 El gobierno, sindicatos y gremios, en lo laboral, poniendo en múltiples ocasiones en segundo plano lo propiamente educativo y pedagógico.

### ***Cultura escolar***

La entendemos como síntesis de los *imaginarios* sobre la institución escolar, que se materializan en formas específicas de *organización*, y modelada por las *mediaciones* de nivel macro y medio.

Esta definición está fundamentada en una noción de *cultura* que se refiere al conjunto de prácticas cotidianas de una comunidad o grupo social determinado, a partir de las cuales se tejen una trama de relaciones, unos lazos de interdependencia que expresan la manera en que una comunidad singular —en este caso cada escuela—, en un tiempo y un espacio determinado, viven y reflexionan, es decir, *representan* su relación con el mundo. Ese modo particular de tejido de relaciones es lo que se denomina *matrices culturales*. En su configuración específica del tejido o matriz de relaciones inciden también, de manera significativa, las *mediaciones*, o factores que intervienen y operan como reguladores, limitantes y condicionantes de sentido, produciendo una estructura o personalidad original que permite identificarla y diferenciarla de otras, una identidad, un proyecto colectivo. Operan como el conjunto de reglas que gobiernan, como condición necesaria y previa, las representaciones individuales y colectivas.

En su acontecer, la cultura es una producción compleja y dinámica que se va transformando, y produciendo unos resultados por las tensiones que generan los cambios, rupturas, invisibilizaciones, con fuerzas o movimientos que tienden a permanecer, a y mantenerse en estado de inercia.

La escuela en cuanto organización sociocultural se entiende como un sistema complejo que produce sinergias, que recibe, intercambia, elabora y emana discursos y prácticas. En ella se constituyen *comunidades de interpretación* que expresan conjuntos de representaciones colectivas, a través de las cuales, partiendo de sus diferencias sociales y culturales, perciben, comprenden y actúan en el mundo escolar. Y esas matrices culturales y sociales diversas constituyen el campo determinante de las mediaciones.

La *cultura escolar*, está constituida en primer lugar por un modo de hacer, de educar, de participar en el servicio educativo, de organizarlo, de definir funciones, roles, rutinas, determinar tiempos y espacios para el conocimiento y la socialización, desde parámetros preestablecidos y aceptados: *así es la escuela, eso es ser maestro, eso es lo que un director debe hacer, este es el lugar de los padres de familia, así debe ser una clase*. En segundo lugar, por valores, identidades, comportamientos o deber ser, desde los cuales se crean perfiles esperados, se forma, se exigen conductas y se evalúan resultados educativos referidos a las demandas sociales. Y en tercer lugar, por una cultura organizacional que define formas de relacionarse, tipos de poder, competencias administrativas legales y reales, modos de operar institucionales y de interactuar con el entorno, manifiestos en currículos y reglamentos expuestos y ocultos.

Si la cultura se asume como la resultante de diversas representaciones y las prácticas o modos como un individuo o colectividad *hacen* en relación con su deber ser y sus idealizaciones, como conciencia histórica del pasado, presente y futuro, entonces la cultura escolar es la conciencia sobre la interacción entre el antes, el ahora y el deber ser de la escuela. Así, la educación es la toma de conciencia histórica mediante la reflexión



sistemática e intencionada sobre las representaciones y prácticas sociales, o sea, sobre el *deber ser* y el *hacer* social.

La cultura escolar comporta un orden escolar soportado en la tradición de las rutinas escolares. Aunque la ley prescriba un modo formalmente diferente de organizarse y operar, las instituciones mantienen gran parte de las costumbres existentes antes de la nueva legislación.

Tanto el hacer pedagógico, el deber ser y la cultura organizacional se encuentran en tensión permanente entre la homogeneización y la institucionalización, y el interés de diversos actores por adecuar la cultura educacional y el modelo educativo a valores, intereses y estilos particulares, individuales o grupales. Se trata de la tensión entre la dimensión pública y la dimensión particular, privada de la educación.

El modelo pedagógico y la cultura escolar entran también en pugna permanente, especialmente cuando se procede por vías de imposición, generándose entre los actores educativos diversas reacciones como resistir el cambio, ignorar lo mandado, seguirlo de modo irreflexivo, adecuarlo críticamente, rechazarlo de plano, buscar su transformación, etc. De este modo, tanto el modelo pedagógico como la cultura escolar se constituyen en mediaciones del sistema, condicionando y delimitando su alcance.

Pese a las diferencias de concepciones y prácticas, las instituciones escolares se constituyen y desarrollan a partir de los ejes esenciales: la dirección y gestión escolar, las prácticas pedagógicas, las relaciones entre estamentos y personas, y las relaciones con el contexto. Todo ello dirigido y agenciado por maestros y administradores, con una participación de padres de familia y otras personas de la sociedad. Esto es lo que E. Rockwell denomina “la estructura de la experiencia escolar”.

A cada institución, sea cual sea su cultura escolar y su personalidad, no le queda más que desarrollar mandatos de ley. No obstante la observación del acontecimiento de la ley en las instituciones nos genera los siguientes planteamientos e interrogantes:

- 1 La ley es reelaborada en la escuela. La norma no se incorpora a la escuela tal cual llega. ¿Cuáles son las lógicas con las que se reelaboran?
- 1 Las políticas inciden en el conjunto, pero no lo determinan. ¿De qué depende? ¿De márgenes y capacidad de autonomía, de incapacidad o debilidad de las instancias de supervisión? ¿Ese margen es aprovechado y copado explícitamente por un proyecto colectivo o más bien, es tierra de nadie, y por tanto, lugar de incubación de poderes y caprichos individuales?
- 2 Los tipos de sistemas de administración condicionan a su vez las formas de relación entre directivos, educadores y la comunidad educativa, que oscilan entre un régimen de trabajo a destajo, en el que el educador se encuentra a merced de sus empleadores, hasta la casi total debilidad en el manejo y control de directivas, docentes y administrativos, por una condición laboral de “inmunidad”. ¿En qué medida, los distintos regímenes laborales inciden en la generación y sentido de apropiación o de resistencias a los

procesos de cambio pedagógico y administrativo?¿Podrían generar contrapoderes frente a la dirección y gestión escolar?

La cultura escolar colombiana, en cuanto a sus prácticas pedagógicas, está inscrita dentro del modelo de educación formal que se ha caracterizado por ser fundamentalmente instruccional. Esto le ha dado una configuración sumamente rígida en materia de espacios, tiempos, roles, al igual que frente a su capacidad de respuesta para incorporar demandas y ofertas del contexto, especialmente locales, y a las de los propios educadores y educandos.

Los proyectos pedagógicos y los diseños curriculares por proyectos basados en las necesidades, intereses, problemas que propone la reforma educativa, a pesar de tener acogida por muchos grupos e instituciones con afán innovador, terminan marginados del centro de la acción educativa formal.

La reforma educativa colombiana se hace efectiva si toca la cultura escolar predominante, con su modelo pedagógico formal instruccional, para que pueda ser pertinente para la formación de ciudadanos integrales. Eso implica la transformación del maestro en su rol, su estilo pedagógico y su fundamentación, de las relaciones pedagógicas, de las metodologías de enseñanza, de los modos de dirimir los conflictos escolares, de la política laboral, de la relación entre el mundo escolar hacia la ciudad y el contexto mundial, del fortalecimiento de la institución escolar con relación a otras instancias del sistema educativo, esto es, el desarrollo significativo de la autonomía escolar, y del cambio de relaciones entre el Estado y la sociedad civil en materia de políticas y acciones educativas.

# REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO

## Qué es una reforma educativa

Entendemos como reforma educativa las *transformaciones* que acontecen como efecto de las respuestas dadas a las demandas, ofertas, contingencias y obligaciones que el sistema social presenta al sistema educativo.

Dado que nuestro estudio indaga por la escuela formal como uno de los componentes del sistema educativo, podemos inferir que una reforma del sistema escolar —como subsistema del sistema educativo— es el efecto transformador que se da en la escuela, y en particular en la *cultura escolar*, a partir de su propia matriz cultural.

Por *obligaciones* entendemos las exigencias legales que la sociedad le formula al sistema educativo y a sus actores. Éstas pueden ser el resultado de amplios o reducidos consensos, y responder a contingencias, a demandas o a ofertas. Se concretan en leyes, decretos, resoluciones. En el caso que nos ocupa, se trata de la Ley General de Educación de Colombia, y sus decretos reglamentarios, así como las leyes de descentralización Ley 60 de 1993, y el Acto Legislativo 01 del 2001 y las leyes y decretos que la reglamentan.

Una parte de las obligaciones emanadas de la Constitución Política de 1991, de la Ley General de Educación —115 de 1994— perfilaron una escuela caracterizada por la *autonomía, la participación y la pertinencia* con relación a las necesidades, intereses, problemas y expectativas del país y sus diversos actores y comunidades. Propuesta de escuela que plantea cambios frente a otra “anterior”, cuya orientación y manejo administrativo y pedagógico era totalmente externo: la toma de decisiones se hacía por organismos verticales y autoritarios de tipo tecno-burocrático, al tiempo que obligaba a desarrollar currículos y metodologías unificadas desde el nivel central, y por tanto, con total alejamiento del contexto de las propias instituciones educativas. Es decir, pasa de ser una escuela estructurada desde un modelo de organización autoritario a uno democrático y participativo; y en lo pedagógico y curricular, desde el modelo instruccional de la tecnología educativa, a otro centrado en los intereses, necesidades, problemas y expectativas de las comunidades educativas, y en últimas, de los niños, niñas y jóvenes que atiende el sistema escolar formal.

Como *contingencias*, nombramos a aquellas situaciones y factores que en principio no son componentes del sistema educativo, llegan a él por circunstancias ajenas e incontrolables, que sacuden a la institución escolar y a sus actores exigiéndoles buscar alternativas administrativas y pedagógicas no previstas, que pueden absorber y reorientar la mayor parte de la acción educativa, e incluso, pueden forzar el cambio de las matrices culturales escolares existentes, de los modos de ser escuela, de ser maestro, de acceso al conocimiento, de disposiciones de autoridad y orden escolar, entre otros. En el caso de la escuela colombiana, las contingencias más influyentes son las relacionadas con la violencia, ya sea por efecto del conflicto armado colombiano y el desplazamiento forzado, por las dinámicas económicas, sociales y culturales, por la crisis del modelo familiar anterior, por la presencia de las drogas en la escuela, por la globalización y las dinámicas

consumistas, por el desempleo y los problemas de salud y nutrición de niños y niñas, y que son asumidas por la escuela como necesidades o problemas urgentes a resolver porque son claves para la supervivencia. De este modo las contingencias pueden ser percibidas como amenazas, como imprevistos, como un salto al vacío en la dinámica sin que los propios actores escolares sean decisores o constructores, pero si potenciales responsables frente a lo que sucede.

Como *demandas* consideramos aquellas exigencias explícitamente formuladas, fruto de los intereses que la sociedad expresa frente al sistema educativo *como parte de su misión*, así como por las mismas comunidades educativas y pedagógicas quienes luchan por construir la escuela que sueñan o necesitan. Es decir, retos inherentes a la naturaleza o razón de ser del sistema escolar, el cual parece obsoleto o lento frente a las mismas. Es el caso de temas como la calidad de la educación frente a las competencias básicas que del sistema escolar se espera que proporcionen, como son las relacionadas con la lecto-escritura, el pensamiento lógico-matemático, la formación ciudadana, las competencias técnicas y comunicativas.

Como *ofertas* identificamos a aquellas iniciativas y propuestas de intervención y acción que las instituciones educativas reciben por parte de la sociedad y sus organizaciones, esperando con ello que su misión y expectativas se vean reflejadas y sean desarrolladas. Mientras que para algunas la finalidad de la intervención es el mejoramiento de la calidad de la educación, el fortalecimiento de gobiernos escolares, la capacitación de maestros, la superación de problemas de convivencia escolar, la proyección al entorno, la instalación de nuevas actividades dentro del Proyecto Educativo Institucional; para otras, las escuelas son una plataforma para desarrollar programas de interés social o sus propios proyectos como alimentación, salud, prevención, medio ambiente, tránsito, entre otros.

Las ofertas son de gran importancia en la medida en que las instituciones tengan la capacidad de discernir su pertinencia con relación al PEI, a los ritmos institucionales, y apropiarse de lo que se les ofrece. De lo contrario incrementarían el estado de fragmentación y la desorientación en que se encuentran muchos de nuestros centros educativos.

Dada la complejidad del sistema, las demandas, ofertas, contingencias y obligaciones interactúan y en particular, derivan respuestas institucionales y pedagógicas diversas, ya que la escuela misma, como subsistema complejo, tiene la posibilidad de hacer de estas una oportunidad para reorganizarse y retroalimentarse; de no hacerlo sería desplazada de su misión por otros subsistemas que actúen con mayor fuerza, para bien o para mal.

Vale preguntarse entonces ¿cuál de estas lógicas tiene mayor peso en las actuales prácticas escolares: las contingencias, las ofertas, las demandas o las obligaciones? ¿Qué debe plantear una reforma educativa según la lógica predominante?

Existen instituciones en las que la dinámica predominante consiste en darle paso a las *contingencias*, lo que las hace altamente coyunturales e inestables. En el caso colombiano, y en especial el de Medellín, las contingencias más visibles y publicitadas son las relacionadas con la presencia de violencia urbana y sus expresiones —bandas, guerrilla,

paramilitares, delincuencia común, violencia cotidiana—, la venta y consumo de drogas, embarazos en edad temprana e indeseados. Muchas instituciones se han visto afectadas por las mismas, y han dirigido gran parte de su energía a responder a fenómenos que, en principio, le son ajenos.

Otras instituciones se preocupan más por las *demandas* de sus miembros, y se busca responder a ellas teniendo como punto de partida sus intereses y necesidades, lo que genera inicialmente satisfacción en las comunidades educativas, pero tiene como debilidad que adopten una gestión altamente informal, perdiendo de vista el horizonte normativo y haciendo a un lado las contingencias.

También hay instituciones, quizá las más, que se mueven principalmente por las *obligaciones*, sean estas de ley o de costumbre social moral, que tienden a volverse rígidas e impertinentes, además de favorecer el autoritarismo.

Hay instituciones que guían su actividad con base en las *ofertas* que hacen organizaciones gubernamentales y no gubernamentales como alternativa de solución de problemas y satisfacción de necesidades puntuales. Se valora su apertura a propuestas externas, pero se corre el riesgo que desde su interior no se tenga un horizonte claro y una proyección sólida, con lo que aumenta la dependencia y la organización se vuelve caótica.

Mientras que en unas instituciones educativas y sus actores miran estos retos como una oportunidad, otras por el contrario ven en ellos una amenaza. Dichas obligaciones, demandas, ofertas y contingencias son leídas por cada institución educativa desde sus propias *fortalezas y debilidades*.

Tanto el sistema escolar como las propias instituciones y los maestros reaccionan de diversa manera ante las demandas, contingencias, ofertas y obligaciones, generándose *estrategias* en distintas direcciones, las cuales, por razones analíticas, pueden nombrarse como de *apropiación o de resistencia*.

No todas las estrategias de respuesta a las obligaciones, demandas, ofertas y contingencias, derivan en reformas del sistema. Identificamos al menos dos tipos de estrategias: las que mantienen o refuerzan la matriz cultural escolar existente, modificando aspectos no sustanciales, con tendencia inercial; y las que apuntan a modificar dicha matriz cultural en aspectos sustanciales y que derivan en una nueva cultura escolar. Estas son, propiamente, el soporte de las reformas.

# RESISTENCIAS AL CAMBIO EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

## Resistencias al cambio

No es posible definir de manera unívoca el concepto de *resistencia al cambio*, ya que está referido directamente a la noción de realidad y a la perspectiva que asuma quien la lee: “a cada enfoque o perspectiva teórica de la innovación educativa corresponde paralelamente una peculiar forma de concebir las resistencias al cambio”.

Las acepciones abordadas por Murga, corresponden a tres de los grandes paradigmas que han atravesado la reflexión epistemológica: el paradigma científico-positivo, el paradigma crítico y el paradigma sistémico complejo.

El *paradigma científico-positivo* está soportado en una racionalidad que pone el campo de la verdad en la medición, la objetividad experimental y la enunciación de leyes inmutables, que den cuenta de todo lo que acontece, al tiempo que permita prever y ordenar la vida presente y futura con certeza. También esta racionalidad ha sostenido y potenciado ciertas concepciones de progreso que tienen a las ciencias y las técnicas como garantía de un futuro humano libre de todo condicionamiento y limitación. La productividad, el éxito y la riqueza se constituyen en los valores que orientan la vida de las personas. La libertad no es más que una libertad de mercado. La verdad y el conocimiento están en manos de los científicos y expertos, y es a ellos a quien se debe seguir.

Desde este punto de vista, reforma o innovación son sinónimos de progreso, de eficiencia y eficacia en el uso de los medios y recursos, y en la obtención de los resultados previstos. La enseñanza se entiende como un medio para la transmisión del saber producido por expertos, y el maestro es un simple medio para ello. Y las resistencias son el resultado de la ignorancia, el atraso, así como “un posible sustrato irracional, de carácter prejuicioso”.

El *paradigma crítico* contempla una postura de resistencia al cambio basado en el análisis de la construcción social del conocimiento, cuyo origen es una crítica a grupos sociales predominantes, que tienen la pretensión de convertir su visión de la vida —cosmovisión, valores, intereses— en una visión hegemónica, en el mejor de los casos; cuando no, en las posturas más radicales, de engañar y confundir a los grupos sociales marginados. El conocimiento se convierte en ideología.

Dado que el conocimiento no es neutral y que se inscribe dentro de la dinámica social, la *resistencia al cambio* es “la reacción de los grupos no dominantes ante el intento de ‘aculturación’ que supone la innovación”. Es, por tanto, la posibilidad de oponerse y de construir una ciencia o un saber alternativo.

Ya que se trata de una divergencia cultural, cuando no de un choque entre grupos sociales, tales conflictos son sólo superables mediante la negociación y el consenso.

*El paradigma sistémico*, que en la autora se funda en el concepto de complejidad de Morin, define la realidad como sistema, entendido este como “un conjunto de elementos interrelacionados y recíprocamente dependientes que, analizados en sí mismos, están constituidos, a su vez, por elementos, cada vez más pequeños y de gran variedad, que son igualmente sistemas (subsistemas)”. Vale precisar que existe un uso del concepto de sistema, de tipo cerrado y de tipo abierto, al que suele llamársele también sistémico.

En este paradigma, nociones como el adentro y el afuera desaparecen, y se reconocen entre los diversos elementos-subsistemas que interactúan “vectores con fuerza, orientación y magnitud diferente”, y que a su vez se dinamizan —sinergia—. Aquí, tanto orden como desorden son momentos de una misma dinámica cuyo resultado es una permanente reorganización.

Asumir dicha perspectiva supone: que la realidad sea comprendida como sistema, adoptar una epistemología sistémica para la lectura de dicha realidad, y optar por una perspectiva compleja, tomando distancia de otras ópticas de lectura de la realidad.

El cambio se entiende aquí como la dinámica propia del sistema social y del subsistema educativo. Por lo tanto, las “resistencias no sólo son inevitables sino que, además, son necesarias y deseables en su dimensión proactiva”. El análisis de resistencias exige una mirada holística, no cerrada en sí misma y contextual, ni en una relación causal, mecánica, del exterior hacia el interior. Ello exige hacer visibles las resistencias aprovechando su potencial sinérgico.

Este marco, puesto sobre la acción educativa que desarrolla una sociedad, tiene como consecuencia entenderla como sistema, es decir, como interrelación de elementos que confluyen, se estructuran y *reestructuran* alrededor de ciertos fines sociales. Los sistemas educativos, pues, han de entenderse como subsistemas del sistema social. Ello significa:

- 1 Que la acción educativa de las sociedades va más allá de lo que se ha señalado y delimitado en la organización político-administrativa de las sociedades como sistema educativo.
- 2 Que las resistencias al cambio educativo tienen su génesis y acontecen desde los diferentes niveles de la sociedad a través de los cuales la acción educativa se despliega, y no sólo desde el subsistema educativo.
- 3 Que como sistema complejo —siguiendo a Morin—, el sistema educativo, comporta las características de los sistemas complejos, a saber: “El todo es más que las partes; el todo es menos que las partes; el todo es más y menos que las partes”. Que está constituido, de acuerdo con el principio hologramático, según el cual, en la parte se encuentra contenido el todo. Es decir, que lo que acontece en el subsistema educativo no es otra cosa que lo que acontece en el sistema social.
- 4 Multidimensionalidad, comporta múltiples dimensiones, no sólo la estrictamente pedagógica.
- 5 Su dinámica comprende la simultaneidad, los solapamientos, bucles y encadenamientos, es decir, una dinámica no lineal.
- 6 Es generadora de resistencias, en sí misma.
- 7 Las resistencias son reacciones, tanto para impulsar mayores cambios como para

bloquear los percibidos como inconvenientes.

- 8 Innovación y resistencia “no son recíprocamente excluyentes, sino complementarias en muchas ocasiones”.

Estas resistencias se materializan tanto a nivel del sistema social y del subsistema educativo (macro y medio), de la organización escolar como de las subjetividades de quienes intervienen en el proceso innovador (micro).

## **Resistencias en el nivel macro**

Se trata de las resistencias provenientes de otros subsistemas del sistema social, económico, político, cultural, tecnológico.

### ***Resistencias por exigencias mundiales***

La globalización económica, le exige a la escuela estándares homogéneos de calidad y respuestas efectivas frente a la competitividad. Para algunos grupos sociales esto representa una desnaturalización de su función formativa, una entrega de la educación al mercado y una imposición externa, constituyéndose en oposición a dichas exigencias; para otros, tales exigencias son una oportunidad se trata de crear una educación pertinente, articulada al trabajo y aprovechando las tecnologías para el mejoramiento del servicio educativo. Para estos, la resistencia consiste en quebrar los viejos paradigmas que rechazan una escuela abierta a lo global.

Con relación a la llamada globalización cultural las resistencias se ponen en contra del riesgo de la irrupción de culturas foráneas, la pérdida de identidad nacional, del poder moral y socializador de la escuela y la familia porque los medios de comunicación los podrían suplantar. Aquí las resistencias son de oposición dentro de lo que han denominado *recuperación de valores propios*. Otros han hecho de esto la oportunidad de conocer diversos legados culturales y de fortalecer la conciencia crítica frente a la homogeneización y masificación que ha predominado en la escuela moderna.

### ***Resistencias por factores culturales***

La incidencia del contexto sociocultural media en el desarrollo de las reformas educativas, y de la innovación en general poniendo como techo los modelos y prácticas socioculturales tradicionales con sus códigos de valores. esto muestra la imposibilidad “de introducir con eficacia innovaciones pedagógicas cuyo nivel axiológico fuera muy superior al del contexto social correspondiente”, y de hacerlo sin contar con “una masa crítica que movilice la innovación pedagógica”. En unos casos, los valores propuestos exigen niveles de *conciencia moral* y de autonomía superiores a la media, por ejemplo, el libre desarrollo de la personalidad, mientras que en otros, se teme que los cambios conduzcan a una debacle moral y al relajamiento de las costumbres.

### ***Resistencias por factores políticos***



Tienen que ver, en particular, con el origen y las pretensiones de las reformas que promovidas más por necesidades e intereses del propio subsistema político generan desconfianza en sus propósitos y en su pertinencia. También es común que las reformas partan de suponer un papel decisivo de la educación en la superación de crisis sociales.

Los modelos de centralización y descentralización, como los de autoridad y participación aplicados en la construcción de la reforma definen el nivel de resistencia, de hecho una innovación no tendría posibilidades de éxito si en ella no participan todos los interesados. Ello exige “encontrar coherencia entre las exigencias de la reforma y las expectativas, sobre todo, del sistema sociocultural”.

Las concepciones y desarrollos de la participación en procesos de cambio, condicionan las resistencias. Algunos por priorizar que las reformas sean un asunto de políticos y técnicos, otros por minusvalorar dichos asuntos en beneficio de decisiones mayoritarias y a veces populistas.

### ***Resistencias por factores económicos***

Un primer aspecto significativo que permite las innovaciones educativas es la apropiación de los recursos para financiar la reforma, y esta depende en lo fundamental de las políticas públicas macroeconómicas.

El segundo aspecto corresponde a las expectativas del subsistema económico frente a las reformas educativas, tanto referente a la capacitación laboral como a las competencias que se le exigen a los nuevos perfiles profesionales.

### ***Resistencias del propio subsistema educativo***

Dado que la sociedad le ha asignado a la educación funciones reproductoras, estas se cumplen no sólo *conservando* valores y saberes tradicionales sino también *optimizando* el sistema, con lo cual se introduce la innovación como un modo proactivo de la misma conservación. “Desde aquí adquieren empuje irresistible las innovaciones programáticas como la mejor forma, si no la única, de entender inteligentemente la conservación”. La simultaneidad y permanente confrontación de las dos funciones, “determinan la dinámica de la innovación, al tiempo que generan las resistencias que surgen ante las exigencias del cambio”. Por tanto, las resistencias están en la naturaleza misma de los procesos de cambio.

Murga Menoyo siguiendo Lesourne, plantea que, como parte del sistema educativo resultan significativas aquellas resistencias:

#### *Generadas por la complejidad de los sistemas educativos*

- 1 La naturaleza compleja de la educación en cuanto a la claridad y precisión de objetivos, a la medición de sus resultados, y a la inmediatez de la acción docente; lo cual hace imprevisible cualquier cambio generando incertidumbres sobre cualquier innovación.
- 2 La magnitud, multiplicidad y heterogeneidad, que hace difícilmente manejable e impredecible.

- 3 La complejidad que genera la confluencia en la escuela de una legislación centralizada, la alta autonomía de los educadores, y la *cultura escolar* de cada institución o centro educativo.
- 4 La simultaneidad de características propias de sistemas cerrados, de sistemas abiertos y de sistemas interactivos.

Tal complejidad produce un escenario natural de tensiones y conflictos entre los propios actores educativos.

#### *Generadas por la burocratización de los sistemas educativos*

Definida la burocracia como “racionalidad, uniformidad de procedimientos y poder jerárquicamente distribuido”. El sistema educativo tiene un modelo base para cada acción, con vías y funciones predeterminadas y casi inamovibles. Igualmente posee una estructura vertical de poder que se desenvuelve en todos sus niveles con un organigrama jerárquico, además mantiene gran apego a la normatividad, y al aislamiento social y cultura, predominando la autoridad sobre la colaboración, generando extrañamiento de sus actores.

Todo esto “reforzado por el grado de centralización, amplitud de su ámbito territorial y las formas de ejercicio de la autoridad”. La centralización se refiere al lugar de toma de decisiones y de ejecución —centro o periferia—, al ejercicio de la autoridad, al mayor o menor autoritarismo, y al alcance territorial de la reforma, que involucra más o menos actores, con su diversidad.

#### *Generadas por la estructura jerárquica de los niveles del sistema educativo*

Se trata, en el subsistema formal, de un escalonamiento y jerarquización de grados y niveles, articulados y subordinados, de modo que hacen difícil cualquier innovación puntual o cambio de objetivos en alguno de ellos —característico de los sistemas cerrados—, y exigen una acción de innovación simultánea. Es frecuente que dichos niveles funcionen en las instituciones educativas como sistemas cerrados, presentan dificultades en la articulación y comunicación, tienen rupturas entre sí y dificultades para innovar y recrearse más allá del propio nivel; igualmente las contingencias, demandas, ofertas y obligaciones son más una amenaza que una oportunidad, pues rebasan la capacidad de respuesta, precisamente por su encerramiento.

#### ***Resistencias en el nivel medio***

En el nivel medio las resistencias aparecen y ocurren en las instancias regionales y locales, departamentales, distritales, municipales, en aspectos económicos como es la asignación y el manejo de recursos humanos y financieros, aspectos culturales tales como el regionalismo y las costumbres locales, aspectos sociales como el desequilibrio entre regiones y entre grupos sociales, y en aspectos políticos como la distribución de competencias y facultades para la toma de decisiones, y el control de lo técnico-administrativo.

Identificamos tensiones entre lo nacional y la regional, la nación y los distritos, lo

departamental y lo subregional, entre departamentos y municipios, y de estos con sus localidades y con cada una de las instituciones.

### ***Resistencias en el nivel micro***

#### *En la organización escolar*

La consideración de un nivel micro dentro del subsistema de educación formal se fundamenta en las características propias de la organización escolar, que tiene los rasgos propios de un subsistema. Murga Menoyo destaca como “aspectos fundamentales: la especificidad de los centros docentes en función de los objetivos que les son propios; y el papel que se atribuye a estas instituciones en los procesos de cambio educativo”.

Dados los diferentes enfoques y perspectivas desde las cuales se ha abordado el asunto, se concluye que “según concebamos la naturaleza de la organización docente, así entenderemos (...) los procesos que ocurren en su seno (...) el papel que le atribuyamos a los centros en el proceso de innovación (...) y las resistencias al cambio educativo”.

#### *Principios de organización*

Para alcanzar los objetivos y metas funcionales que el sistema social le exige a la escuela, se requiere que se desenvuelva de acuerdo a los principios de organización. Entre los fundamentales se destacan:

- 1 *El principio de unidad*, de propósitos comunes, que se ve afectado en los procesos de cambio por la irrupción de nuevos objetivos, que coexisten con los del antiguo, con mayor o menor posibilidades de compatibilidad.
- 2 *El principio de organización*, que se soporta sobre el equilibrio de funciones. La reforma o innovación introduce nuevas, suprime o modifica otras, en razón de los nuevos objetivos. Desestructura y reestructura.
- 3 *El principio de autoridad*, sobre el cual se definen las funciones y perfiles de mando y decisión. Las reformas introducen cambios frente a la mayor o menor democratización de la misma, y generan resistencias al desestabilizar las anteriores o al aumentar la insatisfacción.
- 4 *Los principios de concentración/desconcentración*, referidos a la mayor o menor autonomía en la toma de decisiones, que se perciben benéficos para cada institución, dependiendo de su propio contexto y de las circunstancias.

Los conflictos y resistencias dentro de los principios de organización siempre comportan conflictos entre grupos o miembros de la misma.

#### *Naturaleza de la organización*

Esta ha sido vista desde diferentes enfoques, entre los cuales se destacan:

- 1 *El enfoque burocrático*, en el que prima lo formal tanto en lo normativo como en el

- predominio de las estructuras y sus tareas, sobre los sujetos e intereses.
- 2 El *enfoque gerencial* de manejo de personal, que hace visible la dimensión subjetiva, en función de adecuarla a los fines y de favorecer la eficiencia.
  - 3 El *enfoque de sistemas*, que entiende la organización en permanente interacción — interna y externa—, reconoce y aprovecha las diferencias, y privilegia el trabajo en equipo y la coordinación sobre la jerarquización y la diferenciación de roles.

Las resistencias se producen al pretender desprenderse de un modelo inercial —el burocrático en el caso nuestro— y aproximarse a los enfoques gerenciales y de sistemas, con lo que se producen reacomodamientos, pero ocasiones, el “cambio” perpetúa los anteriores modelos de organización.

### *Rol de las organizaciones educativas*

Existen tres posturas con relación al rol que la organización educativa cumple frente a la innovación educativa y a las resistencias que genera. La primera pone el énfasis en los agentes educativos —individual o grupalmente— y a la institución en un segundo plano; esta se entiende como un ambiente o un accidente; y los cambios y resistencias se soportan en aspectos psicológicos y sociológicos, en las actitudes y comportamientos de sus miembros.

La segunda, por el contrario, privilegia la organización sobre los sujetos, en tanto determina roles, contenidos, y exige resultados y rendimientos. Esta perspectiva se fundamenta especialmente en modelos de corte empresarial conductista, que construyen *climas organizacionales* en función de su eficiencia.

A la vez surge una tercera opción que integra los factores organizacionales —racionales, formales— como los individuales y grupales —no racionales o informales—, en tanto son “reflejo de las distintas dimensiones que constituyen la realidad de las organizaciones”, tales como la psicológica, la sociológica, la lógico-operativa y la sociopolítica.

Por tanto, el análisis de cambios y resistencias ha de “enmarcarse en la dinámica que genere la configuración específica de cada centro docente; (...) la interrelación de variables que lo configuran (...), y sus características y valores”.

### *En el contexto del aula*

Hablar del aula como nivel micro y subsistema del sistema educativo se justifica, en cuanto es en el aula en donde se concreta la acción educativa formal, y, por tanto, en donde la innovación educativa muestra su real alcance y significado.

Esta acción se centra en la relación maestro-alumno, en la cual el mediador es el maestro. Es él quien en última instancia opera o resiste las políticas de las reformas o innovaciones. Por lo tanto está en el centro del análisis.

El análisis de Murga pone la atención en el *mundo subjetivo del docente*, en el cual se identifican, para fines de estudio, aspectos cognitivos y aspectos afectivos.

### *Resistencias por costo-beneficio*

Con relación a las variables cognitivas, es decir, con los razonamientos que el docente se hace frente a las exigencias de la innovación, se identifica, el modelo *costo-beneficio*, modelo típicamente instrumental a partir del que se precisa el cálculo que el docente hace frente a sus propios ideales educativos, a los beneficios de imagen, cambios en su rol, transformación de su práctica, mejoramiento profesional, confrontados con los esfuerzos que le exige, en tiempo y recursos, ponerse a tono con la reforma. Igualmente el docente mira la congruencia y la pertinencia de la misma.

### *Resistencias con relación al rol docente*

Se mira aquí la teoría del rol desde una “perspectiva integradora de los enfoques psicológico y sociológico de las organizaciones, que hacen hincapié en la profunda interrelación entre la persona y su grupo de referencia”, que para el estudio de las resistencias al cambio significa poder identificar las tensiones existentes entre las exigencias de la organización escolar y de los grupos humanos que allí interactúan, y las expectativas del sujeto —maestro—. Tensiones referidas a las ambigüedades en las exigencias propuestas; a exigencias del grupo que son percibidas como incompatibles por el sujeto, a exigencias que sobrepasan las posibilidades del sujeto, o a competencias entre sujetos en razón del rol asignado.

### *Resistencias por sentimientos, percepciones y motivaciones*

Se refieren a las preocupaciones de los educadores frente a los procesos de cambio, entendidas como la mayor o menor comprensión, aceptación y, por lo tanto, compromiso con los mismos. Los sentimientos, percepciones y motivaciones son altamente variables y complejas, pero son factor fundamental de resistencia, que de no ser resueltas se incrementan a medida que avanza el proceso de innovación.

### *Resistencias por estados anímicos*

Este aspecto subjetivo es analizado desde dos tipos de fenómenos: el primero, llamado *malestar docente*, generado por los factores sociológicos y psicológicos, que lo afectan negativamente en el ejercicio de su profesión como los referidos a su rol, imagen social o profesional, sobrecarga de trabajo, salarios y recursos, presiones, rutinas, rigidez organizativa, y a su futuro. Estas resistencias suelen manifestarse de forma no frontal e indiscriminada, de modo que se hace difícil detectarlas y transformarlas.

El segundo fenómeno que potencia resistencias se refiere a dos *percepciones* que son significativas como son la satisfacción e insatisfacción laboral, y la percepción de efectividad, que operan como un círculo vicioso que paraliza la acción y ejerce una permanente valoración negativa, así como su extrañamiento y percepción de imposición.

## **Sín tesis**

La complejidad de la problemática educativa exige que sea asumida desde paradigmas complejos. El hecho de reconocer su realidad, no significa que se analice y comprenda desde una perspectiva sistémica. Dependiendo del modo como comprendamos los sistemas y sus lógicas de cambio, enunciaremos, caracterizaremos e intervendremos sobre las resistencias a la innovación.

Dada esta ambivalencia del sistema educativo, es necesario que la innovación se considere de manera explícita como un subsistema del sistema educativo. Si bien esta postura de la innovación como subsistema pueda ser discutida, tiene la gran utilidad de exigir a los procesos de reforma educativa, hacer visibles y potenciar los mecanismos que posibiliten la *recursividad* del mismo sistema, de modo que no se ahogue en sus poderosas inercias, y que haga fluida la dinámica *orden-desorden-reorganización*.

Un aspecto fundamental de los procesos de reforma e innovaciones es su relación contextual —intrínseca— con los procesos de cambio en el sistema social, económico, cultural y político, que, incluso, preceden a la misma reforma. No sólo constituyen su marco, en la medida en que se dan dentro de sus códigos de valor y de lenguaje, sino que su pertinencia frente a ellos constituye a su vez la posibilidad de ser legitimados, y no caer en simples proyectos utópicos. De su mayor o menor pertinencia y legitimidad dependen también las resistencias que el sistema social genera, pues él mismo *selecciona* la reforma o innovación coherente con su propio desarrollo.

En cambios y resistencias influyen también las necesidades, objetivos y recursos de los agentes y miembros de las comunidades educativas, y en especial, de los docentes. Igualmente, la organización escolar configurada a partir de objetivos, metodologías, currículos y una cultura escolar propia de cada centro, pone códigos y límites a la reforma. En cada escuela confluyen de manera particular, los cambios y resistencias generadas en los niveles del sistema.

Según la intensidad de necesidades y la mayor o menor intensidad y el volumen de cambio, las resistencias se acrecientan, especialmente cuando las reformas o innovaciones son altamente desestructurantes de la organización escolar. Vale decir que toda reforma, por sí misma, genera resistencias precisamente por su carácter desestructurante.

En fin, que una mirada compleja de las reformas e innovaciones, entendidas como dinámica propia de los sistemas, ponen en entredicho el mismo término de *resistencia*, dado el tinte negativo con el que se ha cargado en otras perspectivas, en particular, en las simples o cerradas; además de mostrar los movimientos proactivos, selectivos, de regulación, de acomodación y de rechazo que se dan simultáneamente en todo proceso de cambio.

# HIPÓTESIS

Visto el panorama de problemas que se vienen generando alrededor del sistema educativo colombiano y de la Reforma Educativa de 1994, formulamos como puntos de partida y pistas de indagación —y no como enunciados verdaderos para ser validados— las siguientes hipótesis:

## **Hipótesis 1: Prima la lógica corporativa**

En el caso colombiano, no hay transformación significativa de la cultura escolar porque en los actores que impulsan la reforma prima la lógica corporativa gremial sobre una lógica de movimiento educativo.

La reforma ha de entenderse como un proceso de movilización social con la finalidad de transformar las relaciones que configuran el sistema educativo, como resultado de la *insatisfacción* frente al mismo de gran parte de sus actores. Transformación que se gesta en el escenario político e involucra al escenario tecno-administrativo, en la perspectiva por alcanzar el control de lo tecno-cultural: Control de fines y de los mecanismos de control social. No hay una reforma educativa profunda del escenario tecno-administrativo si no hay en los actores un proyecto tecno-cultural claramente definido y concertado. Es decir, como los denominados proyectos de nación, proyecto educativo-cultural, entre otros.

El éxito de los movimientos educativos reformadores del sistema está asociado a la acción conjunta de actores políticos, sociales e institucionales en torno a propósitos comunes, con alianzas sostenidas en el tiempo, con una alta legitimidad social, con una articulación del movimiento en la formulación y en la ejecución de las políticas educativas. La constitución de movimientos reformadores con amplia base social y con una clara presencia en la gestión de las políticas educativas es una condición muy importante de posibilidad de transformación de las instancias prestadoras de los servicios educativos.

## **Hipótesis 2: Inercia pedagógica y administrativa**

Las organizaciones escolares tienden a continuar con las estrategias anteriores a la reforma: en lo administrativo, una estrategia global de corte tecno-burocrática; y en lo pedagógico, a darle continuidad a la pedagogía instruccional; ello, porque la legislación es ambigua y el movimiento pedagógico, débil.

Las dos comparten una misma postura: La perspectiva positivista que busca homologar y validar las ciencias humanas y sociales, y las disciplinas y saberes surgidas de ellas —como la pedagogía y la administración educativa—, con el modelo de las ciencias naturales y exactas. Tanto la dimensión tecno-administrativa del sistema educativo y de las escuelas como su dimensión propiamente pedagógica son concebidas y aplicadas con base en el modelo de las ciencias experimentales. Tienen en común características como:

- 1 Un soporte lógico y epistemológico hipotético deductivo, causa-efecto, sistema cerrado

- o semiabierto, estímulo-respuesta.
- 2 Una priorización de la dimensión técnica pragmática sobre la dimensión teleológica de fines y valores; y de la política relativa a sujetos y actores sociales y a la participación democrática.

En este sentido, una reforma educativa como la colombiana presenta:

- 2 Un modelo de descentralización de la gestión tecno-administrativa que pone su foco en las entidades territoriales —departamentos y distritos en la Ley 60 de 1994, y municipios de más de 100.000 habitantes en la Ley 715 de 2001—, sin que ello implique el empoderamiento de los actores locales e institucionales, lo que significa una deficitaria democratización porque estos últimos no han sido dotados de una autonomía significativa en el manejo del cuerpo docente, de los recursos físicos y financieros, de los proyectos educativos y de los desarrollos curriculares. Así, el margen de autonomía escolar es demasiado estrecho, y está casi circunscrito a las acciones del maestro en el aula.

Simultáneamente, la legislación yuxtapone el modelo democrático representativo mediante la creación del gobierno escolar, con el propósito de tener como punto de partida de su gestión los intereses y expectativas de la comunidad educativa y, de ese modo, dirigir a las instituciones de manera colegiada y consensual. No obstante, la representación permite la permanencia del modelo tecno-burocrático, en tanto restringe la participación y democratización escolar a la elección de representantes de los distintos estamentos a las instancias de administración, en las proporciones y con las funciones preestablecidas por la ley, pero en lo fundamental no cambia nada con relación a la toma de decisiones, y quedan pocas posibilidades de hacerlo.

- 3 Unos enfoques pedagógicos, como el instruccional y el activo, que se han yuxtapuesto, y que entran constantemente en contradicción en tanto sus concepciones provienen de perspectivas contrapuestas en relación con los procesos educativos, el conocimiento, los saberes, la enseñanza, el aprendizaje, el currículo, el maestro, el alumno, la formación en valores, los tiempos y espacios escolares, la evaluación, es el desarrollo del acto pedagógico. Tal yuxtaposición y los choques que se presentan entre sus partidarios generan resistencias entre los actores educativos y de estos con el orden institucional. No obstante, se hacen a la sombra de la reforma algunas acciones innovadoras aisladas y con bajo impacto institucional y sistémico; al tiempo que se constituyen en factor de conflicto entre docentes, con lo que se produce una mayor fragmentación y atomización con relación a uno de los propósitos más importantes de la reforma educativa como es la constitución de instituciones articuladas en un proyecto pedagógico colectivo y soportadas en unas comunidades fortalecidas. Por lo tanto la legislación vigente es en lo administrativo y en lo pedagógico una colcha de retazos.

### **Hipótesis 3: Pocos cambios en la cultura escolar**

Los cambios que ha pretendido la reforma han sido intrascendentes porque no han implicado una transformación de la cultura escolar, porque la cultura escolar predominante



se ha construido con base en los modos de gestión de la pedagogía instruccional y la administración tecno-burocrática.

Esta afirmación comporta un supuesto esencial: una reforma educativa que no *transforme* la cultura escolar es un simple *remedo* de reforma pues no hace cambios sustanciales en los fundamentos, en el modo de la organización y la gestión escolar, al igual que en las prácticas pedagógicas y en las relaciones entre sus actores de manera coherente.

#### **Hipótesis 4: Regímenes laborales que obstaculizan**

Los actuales regímenes laborales de los educadores del sector oficial condicionan y dificultan el avance de una reforma educativa integral en las esferas de la gestión y de la cultura escolar, la construcción de comunidad pedagógica y el desarrollo colectivo y participativo del Proyecto Educativo Institucional, porque generan dos modalidades laborales en los docentes: la primera, de estabilidad absoluta e incondicional, y la segunda, de total inestabilidad laboral y precariedad profesional.

Estas modalidades se convierten en resistencias al cambio educativo en tanto refuerzan la permanencia de prácticas pedagógicas de tipo instruccional y de administrativas tecno-burocráticas, sin que ellas puedan ser puestas en cuestión ni transformadas desde el mismo Proyecto Educativo Institucional o de la propia comunidad educativa. Para ninguna de las dos modalidades, existen mecanismos de exigibilidad de cambios efectivos en el ejercicio de la profesión docente.

La primera modalidad produce una población *inamovible*, que se resiste a cualquier transformación que le implique cambios en su concepción y en su quehacer cotidiano, que sólo obedece a los mínimos legales exigidos como cumplir con horarios e informes escolares, e impide cualquier tipo de confrontación de su calidad profesional, y no permite procesos de seguimiento, evaluación y formación profesional.

La segunda modalidad genera una población de docentes *nómadas* que obedece a la obtención y cumplimiento del contrato y no alcanzan integrarse a una comunidad educativa, por lo que pasa a ser un actor de segundo orden en la reforma, pese a sus deseos, que generalmente van en sentido contrario.

Lo anterior obedece a la multiplicación de regímenes —nacional, nacionalizado, departamental, municipal, cofinanciado, por órdenes de prestación de servicio, además de los contratados por entidades privadas para atender la *cobertura* educativa en el servicio oficial—, como efecto de las exigencias de la política económica mundial, del manejo débil, sumiso y clientelista de las políticas que han realizado los gobiernos colombianos, y de la lógica gremialista que ha orientado al magisterio en las últimas décadas.

Tal atomización de regímenes laborales genera disparidades, no sólo en términos de equidad laboral sino también en el sentido de pertenencia e identidad con una determinada comunidad educativa, generándose frecuentes tensiones y malestares en todos los estamentos de la comunidad educativa.

En particular, el nuevo régimen laboral de contratación temporal creado por las estrategias de ampliación de cobertura con base en la prestación del servicio oficial por parte de instituciones educativas privadas, que a su vez, vinculan y administran maestros por contrato, no incluidos en la nómina estatal, genera una creciente población de *maestros flotantes*, que trabajan por meses, con salarios de acuerdo a la oferta que haga la entidad contratante, retrasos en el pago; con estos maestros no es posible contar para la construcción y desarrollo de proyectos educativos colectivos, pertinentes y extendidos en el tiempo, dada su breve permanencia.

Otras consecuencias de esta situación son la ausencia casi total de instituciones organizadas con base en proyectos y equipos pedagógicos; nuevas dificultades de los directivos para dirigir y orientar y no sólo administrar recursos. Lo que refuerza la inercia escolar y debilita significativamente las posibilidades de la actual reforma educativa.

### **Hipótesis 5: Liderazgo poco potenciado**

En la intervención que hacen entidades gubernamentales y no gubernamentales en las instituciones educativas hay una mayor preocupación por impulsar procesos de asesoría que apuntan a la transformación micro-institucional mediante la formación de actores, que por la constitución de un movimiento educativo que involucre a los diversos miembros para materializar los cambios en el modelo de gestión y en la cultura escolar propuestos por la reforma, porque se ha concebido la escuela como una sumatoria de acciones educativas y no como una movilización permanente de sus actores por la constitución de un proyecto educativo colectivo.

Una reforma que transforme la realidad educativa existente en la dirección de los retos y expectativas que se le plantean, requiere que las instituciones que intervengan en ella diseñen y desarrollen estrategias que propicien el liderazgo de los distintos actores en la gestión educativa, tanto en la construcción y desarrollo de una propuesta pedagógica colectiva como de su administración.

De no potenciarse un liderazgo que movilice a las comunidades educativas, muchas instituciones continuarán siendo dependientes en su gestión e incapaces de dirigir sus propios procesos.

### **Hipótesis 6: Reforma urgida por el conflicto**

La reforma educativa colombiana, y en particular la del departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín, se ha desarrollado en un contexto de conflicto político y social, tanto urbano como rural, que atraviesa la escuela, con una intensidad tal que absorbe y condiciona gran parte de su gestión. Las respuestas urgentes a dicho conflicto y a su solución, postergan otras estrategias de mejoramiento de la calidad, porque la intensidad del conflicto exigen acciones inmediatas, suponiendo que la convivencia escolar democrática y la superación de los conflictos violentos en la que se ve involucrada sean condición y pre-requisito para el cambio pedagógico demandado.

La reforma educativa tiene como ejes de acción, la cobertura, acceso universal; la calidad, innovación educativa permanente y pertinente; y la democratización, participación en las decisiones y convivencia democrática desde el horizonte de los derechos humanos. No obstante, en su desarrollo, se ha privilegiado el componente de la democratización escolar con un gobierno escolar colegiado, desde el modelo de democracia representativa y no de la democracia participativa ni directa, urgida por la contingencia de la aguda crisis sociopolítica, que le demanda a la escuela respuestas rápidas y eficaces como alternativas a la misma.

## **Hipótesis 7: La descentralización es ambigua**

Los resultados de la reforma con relación a la calidad y a la cobertura no han sido los esperados, por la ambigüedad, fragilidad y fragmentación de los procesos de descentralización, amén de otras causas. Esto dificultada la apropiación y manejo autónomo de recursos tanto humanos como físicos y financieros, por parte de las entidades territoriales como por las instituciones educativas (oficiales), de acuerdo con sus necesidades; así como impide implementar procesos pertinentes, coherentes y eficaces de mejoramiento de la calidad y de innovación educativa.

Con relación a la cobertura, pese al incremento en la inversión financiera y a los *planes cobertura* mediante contratación de entidades privadas para la prestación del servicio, las metas sólo se han alcanzado de manera parcial y transitoria, con altos costos financieros y deterioro de la calidad de la educación.

Con relación a la calidad, se ha intentado subsanar su bajo nivel con estrategias de asesoría y mejoramiento. No obstante, la pervivencia del modelo tecno-burocrático en la implementación de los proyectos de mejoramiento de la calidad tiene como efecto la fragmentación, baja ejecución de programas, y acciones dispersas a partir de las cuales no es posible realizar las transformaciones en las instituciones educativas, necesarias para el cambio pedagógico que se demanda.

# DISEÑO METODOLÓGICO

Siendo todas las partes causadas y causantes, ayudadas y ayudantes, mediatas e inmediatas, y siendo que todas se mantienen entre sí por un vínculo natural e insensible que une a las más alejadas y más diferentes, tengo por imposible conocer las partes sin conocer el todo, así como también conocer el todo sin conocer singularmente las partes.

Pascal.

La metodología es una construcción operativa y reflexiva que resulta de la confluencia de varios factores: del modo de concebir e interpretar la realidad social por parte del investigador; de los fines que se persigan; de los intereses que tengan las disciplinas aplicadas en una investigación (interpretación, explicación, develamiento, liberación); de las ideologías resultantes de adscripciones políticas y hasta de sentidos de las morales que atraviesan al investigador.

El conjunto de medios físicos, estrategias y técnicas usadas para lograr los objetivos propuestos en una investigación, son una elección, por eso las metodologías tienen mucha carga de subjetividad. La investigación sobre la reforma educativa colombiana y la posibilidad de explorar someramente sus múltiples impactos en instituciones escolares de la ciudad de Medellín, ha implicado para nosotros una metodología híbrida que aprovecha la información existente fruto de experiencias propias; que hace inventario y recoge datos novedosos y complementarios encontrados en diferentes presentaciones narrativas — videos, diarios de campo y personales, grafitis, textos, videocartas, testimonios—, en función de las hipótesis ya planteadas; que analiza la información hallada, para comprender nuestras realidades educativas y sacar conclusiones provechosas que nos permitan mejorar nuestras ofertas.

## **Estudio con método *ex post facto***

La expresión *ex post ipso* que traduce “después de los hechos”, refleja por sí solo el aspecto diferencial básico que lo separa de la *metodología experimental*. La fuerza de esta metodología radica en que permite una aproximación a la realidad mucho más contextualizada en el marco de parámetros habituales de los fenómenos educativos.

Para este estudio, tuvimos en cuenta los productos obtenidos de dos proyectos que desde 1995 y hasta la fecha, ha realizado la Corporación Región con colegios de Medellín y el Área Metropolitana. El primero de ellos, *La escuela elegante*, es un proceso de formación permanente ofrecido a maestros en ejercicio y que busca mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, mediante la incorporación de la investigación como eje didáctico, la ciudad como contenido y la integración curricular como estrategia de enseñanza en el tratamiento de problemas. El segundo, *Ambientes escolares preventivos*, consiste en un proceso de formación y capacitación permanente dirigido a estudiantes, que busca apoyar centros de interés que generalmente implican el dominio de una destreza técnica (teatro, expresión

corporal, producción de medios de comunicación, taller de cerámica) junto con un proceso formativo en el que los estudiantes desarrollan una autonomía moral e intelectual, todo sustentado en la convicción de que así se generan ambientes preventivos de los consumos, las violencias y las discriminaciones.

Allí hemos puesto en discusión en el ámbito escolar dos principios de acción: uno es aprender-haciendo y reflexionar-actuando; y el otro es el de asumir cada escuela como un contexto particular y singular y, por tanto nuestra propuesta, que es colectiva, está determinada por las dinámicas propias de cada institución educativa. Ambos principios indican el nivel de flexibilidad que tienen nuestros modelos de acción y por lo tanto el carácter experimental que las identifica.

Aunque los procesos mencionados no previeron investigaciones sobre su propio desarrollo, de todos modos se soportaron en conceptos, herramientas metodológicas, principios pedagógicos y didácticos que requirieron seguimiento, valoraciones permanentes, planteamientos de preguntas, búsqueda de información, registro y análisis de la misma, interpretaciones, ratificaciones o cambios de lo previsto; en resumen, las experiencias nos demandaron además de la intervención, cierto trato investigativo materializado en estudios iniciales, intermedios y finales.

## **Estudio con método experimental**

Es propio de las metodologías experimentales, actuar sobre variables independientes previendo que se pueden transformar positivamente, en este caso para el mejoramiento de la calidad educativa y de vida escolar, por ejemplo, enriqueciendo las didácticas escolares con la investigación, la incorporación de la ciudad como contenido, o desarrollando ofertas creativas que legitiman los intereses de los jóvenes que asisten a la escuela. Desde ese punto de vista, nuestras intervenciones en el mundo escolar, también podrían concebirse como *metodologías experimentales*, en el amplio espectro de las metodologías de investigación de las ciencias sociales, considerando por supuesto que fueron realizadas bajo condiciones no determinadas por los objetivos de este estudio.

Nuestros propósitos en estos proyectos requirieron de una contrastación empírica permanente que necesitaron diseños, organización formal, subprocesos, operativización de variables, asignación de destinatarios y radios de acción, aplicación de instrumentos, técnicas y estrategias para la recolección de información, que aunque en varias ocasiones no fue llevada a cabo de manera sistemática, sí se convierte en datos analizados o por analizar, y que permitieron obtener soportes e interpretaciones en varios de los resultados de este estudio.

Hasta el momento trabajamos en los proyectos de la Corporación Región con una serie de constructos o definiciones muy cercanas a las ciencias sociales en general —consumo, prevención, investigación escolar, historia, integración curricular, entre otros—, sobre todo en los últimos cinco años. Hemos intentado medir dichos conceptos con valoraciones según reglas determinadas por un plan de monitoreo, seguimiento y evaluación actualmente vigente en la Corporación; estos valores son indicadores o variables que dan cuenta de la

efectividad y eficacia de la acción.

Un efecto colateral y positivo del presente estudio está dado porque sus resultados servirán también para clarificar, repensar y cualificar las ofertas institucionales a escuelas; confirmando o refutando en parte o en todo nuestras maneras de planear y nuestros modelos de acción en el campo educativo.

## **Estudio exploratorio**

Para este estudio acogeremos otras alternativas de investigación ya que ni el tamaño de la muestra, ni los temas trabajados en las instituciones educativas, son representativos para agotar lo planteado en las hipótesis.

Los alcances de la reforma educativa colombiana en la escuela, plantean la necesidad de escudriñar en contextos que sean significativos por su carácter singular. En este sentido es conveniente observar dichos efectos en instituciones que tradicionalmente han ofrecido contrastes por su razón de ser, su naturaleza operativa y jurídica, sus maneras de organizar el tiempo y el espacio escolar y hasta en las condiciones sociales de sus contextos. Sin embargo, advertimos que este estudio no pretende establecer tipologías de instituciones educativas de Medellín, ni llegar a conclusiones generales aplicables a las mismas.

Se trata de un estudio exploratorio, con el que se quiere avanzar en la sustentación de las hipótesis antes descritas identificando futuras líneas de profundización, que seguro requerirán de muestras cuidadosamente seleccionadas; ensayando y afinando la red de enunciados conceptuales expuestos e intenta acercarse por criterio de contraste a lo que ocurre en algunos centros educativos de distinto tipo: oficiales y privados, religiosos y laico, y por niveles socioeconómicos. Esto permite sopesar elementos que les sean comunes y diferentes, avizorando rasgos distintivos en función del alcance de las reformas en las instituciones educativas.

Los soportes de estas informaciones son: primero, sistematizaciones, valoraciones escritas y audiovisuales de las experiencias realizadas, diarios de campo de los asesores, estudios iniciales y finales hechos por la Corporación antes de 1999; segundo, sistematizaciones y valoraciones de las experiencias realizadas, hechas por miembros de las instituciones educativas participantes en el proceso, entre 1999 y el 2000; tercero, encuestas realizadas de manera diferencial a 66 maestros y 89 estudiantes de 6 colegios de Medellín; 8 entrevistas a maestros y 3 a padres y madres de familia de estas instituciones.

## **Estudio descriptivo**

Recogemos, de manera descriptiva, detalles de la cotidianidad escolar que si bien no son el objeto de este estudio, si nos permiten mirar e identificar pistas sobre las transformaciones ocurridas en la cultura escolar como efecto de la reforma educativa.

Dentro de esta modalidad consideramos temas como la evaluación escolar, procesos de enseñanza aprendizaje, organización interna de las instancias de administración educativa,

integración curricular, generación de ambientes escolares preventivos, convivencia escolar.

Sin embargo, el alcance que tiene el estudio trasciende lo descriptivo, puesto que su objetivo primordial es generar unas líneas analíticas que permitan la comprensión de los alcances de la reforma educativa colombiana, vistas en un contexto específico como Medellín. Esta particularidad permite hablar desde la definición territorial de un estudio micro, a la luz de contingencias, demandas, ofertas y obligaciones del nivel mundial, nacional y departamental.

Por esa razón, otros de nuestros recursos son de tipo bibliográfico que se han realizado nacional e internacionalmente analizando temas referidos a la relación entre políticas educativas y prácticas escolares, o que analizan la realidad educativa colombiana en alguno de sus múltiples tópicos.

## **Estudio comparativo de casos**

Esta es una metodología que se inscribe dentro de los postulados de las *metodologías orientadas a la interpretación y la comprensión*. Los *estudios comparativos de casos*, ofrecen líneas de análisis que trascienden la descripción, permiten el tratamiento de categorías conceptuales para ilustrar, defender o desafiar presupuestos teóricos a partir de análisis que son fundamentalmente inductivos, que parten de realidades específicas que permiten comprender el sistema en su conjunto.

La focalización hacia ciertos aspectos explícitamente formulados de la escuela y determinados por la reforma educativa, permite y sugiere una opción basada en la metodología de *estudio comparativo de casos*, que implica una selección de criterios comunes como la gestión administrativa, la gestión pedagógica, la gestión de la convivencia escolar y de la relación escuela-contexto, para ser explorados. Para el objeto de este estudio las instituciones seleccionadas se agrupan así: colegio oficial nocturno, colegio oficial de gran cobertura (5.000 estudiantes aproximadamente), colegio oficial de poca cobertura (1.000 estudiantes aproximadamente), colegio religioso privado de atención a estudiantes pobres, colegio laico privado de atención a estudiantes pobres, colegio privado de atención a estudiantes de clase media alta.

Los colegios privados laicos y religiosos: se constituyen por iniciativa y capital privado o de comunidades religiosas, o corporaciones constituidas para ese fin. Igual que las demás instituciones educativas, rigen para ellas las normas generales de educación y aplica el régimen laboral docente en lo concerniente a escalas salariales, pero no para otros efectos de tipo organizativo o gremial.

Los maestros del sector privado no están organizados gremialmente ni adscritos a organizaciones de segundo grado y su patrón es el dueño del colegio o quien figure como su representante legal.

Dentro de esta gama se tuvo en cuenta un colegio privado que atiende población de estratos socioeconómicos medios y altos, caracterizado por enseñar con mucho énfasis una segunda

lengua, y que es reconocido el medio con una oferta pedagógica innovadora. También se tuvo en cuenta un colegio privado credo fundamentalmente para atender estudiantes de escasos recursos económicos y con necesidades educativas especiales derivadas de situaciones psicosociales.

Los colegios oficiales: dependen para su funcionamiento de instancias y recursos del Estado. La parte laboral se rige por un estatuto docente. Los maestros están agremiados según su adscripción territorial, y siguen orientaciones de sus organizaciones nacionales. Los maestros oficiales no dependen laboralmente del rector, sino de las secretarías de educación, en el caso departamental y municipal o del Ministerio de Educación, para el caso de maestros nacionalizados.

En la parte curricular se rigen por la normatividad general. Son mixtos. A ellos ingresan especialmente personas de pocos recursos, aunque en los últimos años se están convirtiendo en una opción para sectores medios, por la crisis económica que ha afectado notoriamente la capacidad de pago de las matrículas en los colegios privados.

La mayoría de las instituciones oficiales son orientadas por directivos docentes de carrera administrativa o son regentados por comunidades religiosas, en convenio con instancias departamentales o municipales de educación, que se surten de maestros y recursos estatales para su funcionamiento, razón por la cual operan bajo las lógicas de las instituciones educativas oficiales.

Para este estudio se escogió una institución con una población mayor de 3.000 estudiantes a la que acuden educandos de toda la ciudad; También se incluyó una institución que recibe entre 500 y 1500 estudiantes que habitan en el mismo sector de ubicación de la planta física. Además se tuvo en cuenta una institución nocturna, que acoge estudiantes trabajadores, jóvenes y adulto en extraedad que quieren cumplir con el ciclo educativo básico.

## **Estudio orientado a la interpretación y la comprensión**

Aunque partimos de unas hipótesis que orientaron el estudio y la recolección de información, no asumimos la investigación como un proceso lineal y sucesivo, sino disruptivo: en todo momento hubo una estrecha relación entre recopilación de datos, hipótesis, muestreo y elaboración y reelaboración conceptual. La obtención de la información y el análisis de la misma fueron procesos complementarios, continuos, simultáneos e interactivos. “Se trata de un proceso impregnado de la lógica inductiva, y en el que las conclusiones se generan desde los datos, analizando y representando la información con grados crecientes de abstracción y de síntesis. Se detallan descripciones que se narran a partir de un razonamiento inductivo desde el análisis de transcripciones cualitativas. Los conceptos se generan según la lógica inductiva a partir de las descripciones”.

Con estas opciones metodológicas ahondamos en los planteamientos de las hipótesis referidas a los modos de organización escolar, modelos curriculares y pedagógicos, procesos de enseñanza y aprendizaje, régimen laboral docente, modelos de intervención



externa o asesoría a instituciones y contextos conflictivos de las mismas.

Las metodologías que mejor acogen estos criterios son aquellas que se conocen como *metodologías orientadas a la interpretación y la comprensión*. La recolección de la información conserva esos mismos criterios, donde aplicamos técnicas interactivas como la entrevista a profundidad y el análisis documental.

Las *entrevistas a profundidad* realizadas permitieron recolectar información estructurada a partir de un proceso de interacción verbal sobre hechos y aspectos subjetivos de las personas —creencias, opiniones, valores y conocimientos— con respecto al mundo educativo. Algunas posibilitaron complementar o contrastar las necesidades surgidas de las hipótesis relacionadas con la escuela, como fue el caso de las entrevistas realizadas a los maestros de los seis colegios; pero para profundizar sobre aspectos de relación dentro de la compleja red del sistema educativo colombiano se requirieron de otras voces expertas en temas asociados al movimiento educativo, a la descentralización educativa, al régimen laboral docente o en ejes de acción de la reforma, como cobertura, calidad y democratización.

Para ello tuvimos en cuenta personajes locales que han estado directamente involucrados en el mundo educativo, ya sea por sus actuaciones en lo académico, gremial o en las instancias públicas del sistema educativo local y regional, y que hayan jugado un rol como diseñadores, ejecutores, evaluadores o críticos de los programas educativos, desde la acción o resistencia a los mismos. Se realizaron 14 entrevistas en las que tratamos de cubrir un espectro más o menos representativo de personas e instituciones que aportan sus visiones independientes o como voceras de instituciones a las que están adscritas, con un amplio recorrido en el campo de la educación como facultades de educación, ONG, normales, sindicatos y asociaciones de maestros y de colegios, ex-funcionarios públicos e intelectuales comprometidos con la educación.

Las técnicas anteriores se complementaron con un *análisis documental*, hecho con todas aquellas producciones de carácter oficial y privado que tuvieron una relación esencial con los propósitos del estudio.

## **Estudio orientado a la transformación y al cambio**

El propósito de hacer recomendaciones una vez hechos los análisis respectivos pone el estudio en el terreno de las *metodologías orientadas a la transformación y al cambio*. Aunque no se trata de una investigación participativa o colaborativa que son dos de sus postulados básicos, sí acogemos el *criterio de aplicabilidad* que puedan tener las interpretaciones y explicaciones que surjan como resultado del proceso, proponiendo por ejemplo, matrices de análisis que sirvan para otros contextos y procesos de investigación similares a este estudio, con las debidas precauciones que implica la aplicación de un modelo de generalización, por lo que es necesaria la formulación explícita de criterios de validez externa. También propondremos modificaciones o elementos nuevos a considerar en los modelos de acción institucional con escuelas.

# EL DEVENIR DE UNA REFORMA

Hablar de reforma educativa resulta muy frecuente y quizás de sentido común para referirse a lo acontecido en la educación y en la escuela colombiana en la década de los noventa y principios de los 2000.

¿Pero podemos afirmar que ocurrió una reforma educativa en Colombia en la década de los 90 y principios del 2000? ¿En qué dirección o direcciones se hizo? ¿Permanece hoy y se profundiza dicha reforma o los rumbos ya son otros?

Varios aspectos son necesarios tener en cuenta para obtener claridades al respecto:

## **La Constitución de 1991: Nueva escuela para un nuevo país**

El primer aspecto por aclarar consiste en identificar si las acciones realizadas por la sociedad colombiana en la década de los noventa por democratizarse, por modernizarse políticamente, tuvieron efectos reformatorios sobre la educación.

En este sentido afirmamos que la Constitución de 1991, de hecho exige e introduce una reforma educativa, al pretender que la sociedad colombiana se rija por los principios de los derechos humanos, y al autodefinirse como “un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran en la prevalencia del interés general” (Art. 1); en el cual la soberanía reside en el pueblo, que ejerce de manera directa o por medio de sus representantes (Art. 3); en el que se reconoce y defiende la primacía de los derechos inalienables de la persona (Art.5); se reconoce y protege la diversidad étnica y la cultura de la nación colombiana (Art. 7).

La educación y la escuela colombiana son el medio, tanto en sentido instrumental de la relación medio-fin, como en el sentido ambiental de ser lugar de gestación, por el cual la nación forma a sus habitantes con base en el nuevo perfil de ciudadano.

La Constitución de 1991 rompe de manera significativa el modelo de ciudadano de la Constitución de 1886: un ciudadano confesional “católico”, regido por la moral religiosa como ley, sumiso e intolerante frente a cualquier opción que no fuese la oficial y ortodoxa, y que se formó en una sociedad que privilegió los deberes y vio con sospecha los derechos y libertades.

La Constitución de 1886, al tornarse insuficiente para las necesidades nacionales, debe dar paso a la de 1991; esta última *demand*a a la escuela reconstituirse y convertirse en soporte cultural de su desarrollo.

La Ley General de Educación no es otra cosa que la concreción legal de dicha contingencia

social, que al legitimarse y legalizarse se convierte en una demanda permanente para que la escuela colombiana sea nicho de ciudadanos democráticos; y la mejor forma de hacerlo es democratizarse a sí misma. No es posible formar ciudadanos democráticos si las instituciones y espacios de socialización no van, a su vez, democratizándose. Por tanto, con esta ley, la sociedad colombiana tiene un propósito reformador de la escuela y del sistema educativo.

Existe consenso, de que fue la Constitución de 1991 la que empujó la transformación de la escuela con pretensión de reforma para adecuarla a sus exigencias, más que la fuerza de un movimiento social que liderara dichas transformaciones. El llamado movimiento pedagógico —constituido en su parte más activa por un sector de maestros e intelectuales que, trascendiendo la lucha gremial, reconocieron que la pedagogía es el saber propio de los maestros y su instrumento para aportar a la transformación social—, jugó un papel fundamental en el debate y formulación de propuestas, pero no alcanzó la fuerza suficiente para arrastrar las transformaciones por ellos impulsadas.

## **¿Cuál escuela tenía que ser reformada?**

Varias características son identificadas en el modelo de escuela propio de la Constitución de 1886:

- 4 Se trataba de una escuela vertical con relación al orden, la autoridad y la toma de decisiones. No existía ningún órgano de decisión de tipo democrático, ni siquiera del tipo más formal de democracia representativa, en el gobierno escolar. El director o rector era la máxima autoridad.
- 5 La educación formal se encontraba curricularmente centralizada y homogénea, con alto control en la ejecución de planes de estudio. Esto como exigencia de calidad. El diseño curricular era instruccional, de tipo conductista, y respondía a las demandas de la economía y de los organismos de desarrollo, para los cuales este sería el modo como la educación serviría para alcanzar el desarrollo capitalista.
- 6 Las instituciones educativas no poseían ningún tipo de autonomía: ni curricular o pedagógica, ni administrativa, ni financiera. El Estado en su nivel central era un “Estado docente” que prescribía qué, cuándo y cómo enseñar.
- 7 Los maestros eran técnicos de currículo. Su papel era la ejecución de unidades didácticas y lecciones preelaboradas desde el nivel central. No se reconocía la libertad de cátedra ni la autonomía en la enseñanza.
- 8 Las instituciones y los directivos docentes no requerían hacer gestión de recursos pues estos estaban asignados de antemano, la compra de implementos y dotación era realizada desde el Ministerio de Educación y las secretarías departamentales.
- 9 Los educadores aceptaron control central en lo pedagógico y curricular siempre y cuando no tuviera implicaciones en la estabilidad laboral, hasta el punto en que la

calidad profesional y pedagógica del maestro no se constituía en factor de evaluación laboral, como se infiere del Estatuto Docente. Por tanto, lo que el régimen de vigilancia sobre los desarrollos curriculares conceptuaba no tenía efectos laborales. Los directivos docentes no tenían ningún poder efectivo sobre la calidad del trabajo pedagógico. En este marco, daba lo mismo ser buen o mal maestro.

- 10 Las innovaciones pedagógicas no formaban parte de la dinámica de la escuela, eran vistas como algo exótico, cuando no como una amenaza al orden escolar con resultados sociales y educativos no previsibles. Cualquier innovación debía pasar por los severos controles previstos por la reglamentación vigente, y muchas de estas experiencias fueron rechazadas. Por esto, la innovación como mentalidad y como práctica es ajena a la escuela actual y a la gran mayoría de los maestros.
- 11 Ante la existencia de un currículo único, nacional, con objetivos preestablecidos como referente de evaluación universal, la pertinencia curricular resultaba no sólo irrelevante sino inconveniente.
- 12 El sistema educativo formal se movía en una lógica tecno-burocrática, que autodefine sus reglas, sus temas y sus procedimientos, sin tener en cuenta las demandas sociales, las contingencias y los contextos.

El balance del modelo educativo de la Constitución de 1986 fracasa en sus propósitos de socialización, formación en ciencia y tecnología, en ciencias sociales, en formación ciudadana, aspectos que retoma la Carta Política de 1991.

## **¿Qué cambios le propuso la Constitución de 1991 a la escuela?**

La Ley General de Educación ajustada a la Constitución, le propone a la educación los siguientes fines: el pleno desarrollo de la personalidad, el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, facilitar la participación, respeto a la autoridad legítima y a la ley, adquisición de conocimientos científicos, humanísticos y sociales, comprensión de la cultura nacional, acceso al conocimiento, la ciencia y la técnica, fomento de la conciencia de la soberanía nacional, protección del medio ambiente, desarrollo de capacidad crítica, formación en la práctica del trabajo, la salud, la recreación, el deporte y el uso del tiempo libre; la promoción de la investigación que le permita al educando entrar al sector productivo. Fines, que son deseables y generalmente compartidos, poseen intencionalidad de mejoramiento y apuntan tanto a la calidad de los aprendizajes como a la formación ciudadana.

Pero su desarrollo no ha sido un proceso continuo y coherente. En el sistema se vienen dando rupturas y desequilibrios tales que en los desarrollos posteriores del proceso nos encontramos con una escuela que, no sólo en nada se parece a la concebida por la Constitución de 1991 y por la Ley General de Educación, sino que va en contravía de su espíritu, aunque sigamos formalmente a su amparo.

Para efectos de comprensión diferenciamos dos grandes momentos en su desarrollo:

## **Momentos**

### ***Primer momento:***

#### ***La autonomía pedagógica y curricular del maestro y de las instituciones 1994-1998***

En la fase inicial, el proceso reformador se caracterizó por promover la autonomía del maestro frente al currículo y los métodos de enseñanza y concebirlo como constructor, investigador y productor de saber pedagógico. Con relación a la autonomía pedagógica la reforma implica un avance frente a la dependencia y condicionamiento que la legislación anterior generó en los educadores, y toma distancia de un Estado que decía qué, cuando y cómo enseñar.

El desarrollo de la Ley General requiere que el sistema rompa con una concepción y práctica burocrática de la acción estatal con relación a la educación y al maestro, para que se convierta en un Estado asesor, al igual que el conjunto de la sociedad. A su vez demanda de los maestros constituir comunidades pedagógicas, redes, superar el monopolio y aislamiento, pasar de ser simples funcionarios del currículo tecnocrático, único y centralizado, a ser productores de conocimiento y de currículo.

Otro aporte muy significativo de la Ley General, consiste en la *democratización de la escuela*, con la especial participación de padres y madres de familia tanto en el gobierno escolar —consejo directivo— como en la concepción de las propuestas pedagógicas —consejo de padres—. Los padres y madres de familia pasan de tener una presencia funcional e instrumental en la escuela como ser acudiente de sus hijos o conseguir recursos económicos para la institución, a entenderse como ciudadanos y actores de un proyecto público, frente al cual se tienen visiones, intereses, propuestas y, sobre todo, saberes.

### ***Segundo momento:***

#### ***La autonomía administrativa y financiera, y el cierre de la autonomía pedagógica y curricular 1998-2002***

Los desarrollos legislativos posteriores apuntan a una autonomía financiera, a la autofinanciación y a la autogestión administrativa, de personal, de relaciones interinstitucionales y de control interno de las instituciones educativas. Ello con el interés de sostener y regular el servicio educativo con base en las lógicas del mercado.

Este proceso se inicia especialmente con el Plan de Desarrollo del gobierno Pastrana, cuya gestión termina con la expedición de indicadores de logro de tipo estándar para las áreas obligatorias, medidos con pruebas censales por nivel, las mismas para todos los estudiantes del país.

Con esto se genera un desplazamiento del sistema para alcanzar niveles de competitividad, en el marco de la globalización. La autonomía pedagógica y curricular se pone ahora en función de los resultados esperados.

En opinión de los dirigentes del magisterio, la reforma educativa en esta fase se soporta en exigencias y contingencias externas al sistema escolar. Es la aplicación de la política neoliberal que requiere del desmonte del Estado y el traslado de los servicios públicos al mercado, para alcanzar eficiencia en términos de costo-beneficio. Con ello se introduce una contrarreforma educativa, a sólo 4 años de la promulgación de la Ley General de Educación y de la Ley 60 de 1993 que descentraliza la educación. Estas exigencias, a juicio de los líderes del magisterio, provienen tanto de la banca mundial como del empresariado que ven en la educación un nuevo mercado y señalan el congelamiento de la planta de docentes, la fusión de varias instituciones educativas en una sola, la racionalización de recursos mediante la reducción del número de maestros, de costos, de carga laboral, y la realización de planes de cobertura educativa contratando el servicio con entidades privadas como estrategias de *privatización* de la educación.

A su juicio, se deterioraría la calidad de la educación en razón de las malas condiciones laborales de los maestros, especialmente de los contratados a término fijo y de los nuevos educadores que se vinculen al servicio educativo oficial.

## **Departamentos y distritos, impulsores de la reforma**

Los departamentos, distritos y municipios certificados fueron designados por la Ley 60 de 1993 como principales responsables de la reforma, al asignárseles las principales competencias y la administración de recursos. Se puede decir que en el primer momento de la reforma, esta sólo llegó hasta los departamentos y distritos, mientras que los municipios no certificados y las instituciones educativas siguieron siendo dependientes, ya no del Ministerio de Educación como ente central que giraba los recursos a los entes territoriales, sino de los departamentos y distritos, que debían, además de ser administradores y ordenadores de dichos recursos, ser los coordinadores, asesores, e inspectores de los municipios y de las instituciones educativas en lo referente a la organización del servicio, de las instituciones educativas, y de los procesos pedagógicos. Para el primer momento, el Ministerio de Educación baja de perfil y se reduce de tamaño, al tiempo que el nivel medio se fortalece.

Para el segundo momento, el viraje hacia la autonomía administrativa y financiera de las instituciones y el retorno a la centralización curricular deja a los departamentos en segundo plano, desempeñando funciones de asesoría a los municipios certificados y de administración de los recursos de los no certificados. Esto significa un debilitamiento de los departamentos y una pérdida del acumulado de conocimientos tanto en la dirección y administración del servicio, como en la formación de maestros y la asesoría a los proyectos educativos municipales e institucionales.

Sobre la gestión de las entidades territoriales las opiniones de los entrevistados se refieren a:

- 1 “En lo financiero la falta de voluntad política de los entes estatales, incluyendo a los departamentos y a los municipios, está reflejada en la insuficiente financiación para poder hacer a fondo la reforma”. “Los planes de cobertura departamental tienen grandes

- problemas de financiación por la quiebra de los departamentos”.
- 2 “La Ley dejó a las Secretarías de Educación sin una instancia que construyera y apoyara la línea pedagógica; sólo las dejó administrando, con lo cual se debilitan pedagógicamente los municipios que no poseen los recursos humanos y de conocimiento necesarios para su función de orientación pedagógica”.
  - 3 “La función asesora de la reforma y de acompañamiento, especialmente a las experiencias de innovación, es débil; se sigue apegado al viejo esquema de controlar el desarrollo de innovaciones, exigiendo a veces volver al modelo uniforme inicial”.

En el nivel medio también cuentan las condiciones del contexto que tensionan la reforma en una u otra dirección. En el caso de Antioquia y de Medellín, la situación de violencia en que trabajan los maestros les genera inestabilidades de todo tipo, al tiempo que se les exige cumplir un papel de líderes comunitarios e impulsen respuestas y alternativas que favorezcan la paz. Además se fuerza el currículo, la formación de maestros y los proyectos pedagógicos hacia la educación para la paz como solución a una situación ajena a la lógica escolar. Y es quizá desde aquí desde donde más se ha venido innovando y exigiendo una formación democrática al tiempo que se impulsa la democratización de la cotidianidad escolar.

## **Asuntos críticos y vacíos de la reforma educativa**

Como en todo proceso de reforma aparecen aspectos controvertidos al igual que vacíos, que si no son resueltos se convierten en obstáculos que pueden derivar en estancamiento o en fracaso de la misma. Con base en la opinión de los entrevistados, las fuentes bibliográficas, y las reflexiones adelantadas en el proceso investigativo, destacamos como aspectos críticos, los siguientes:

### ***¿Fines y enfoques compartidos?***

El primer asunto que salta a la vista en el desarrollo de la reforma educativa es que los fines que plantea para la educación colombiana, en teoría son compartidos por muchos. De hecho es difícil que alguien se muestre en desacuerdo, y menos que rechace los principios de los derechos humanos y de la democracia como perfil ético y formativo para los estudiantes colombianos.

No obstante, el desarrollo de la educación atendiendo a sus principios y fines implica transformaciones en las concepciones pedagógicas existentes. Así, el primer fin promulgado por la Ley General de Educación “el pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral...” (Art. 5, núm. 1), implica para la escuela poner sus estructuras y prácticas en función de la libertad y la autonomía individual y constituir un ambiente democrático y de respeto por los derechos de los otros. Pensar y organizar administrativa y curricularmente una escuela desde estos principios exige la transformación total de esquemas mentales sobre el modo de ser escuela, de ser maestro, de ser padre de familia, de ser alumno. Pero no es fácil aceptarlo y menos transformar el sistema escolar en función de estos fines.

Igual ocurre con la democratización de la escuela, asunto que resulta más como efecto y exigencia de la Constitución Política de 1991, que por un consenso alrededor de un proyecto educativo nacional. La participación de los distintos estamentos y la dirección colegiada también llegan a cambiar radicalmente el modo de dirigir la escuela. De la mayor o menor aceptación y convicción sobre estos principios depende que existan innovaciones de fondo o que sean simplemente cambios formales. La irrupción de nuevos valores que guíen la educación genera, de hecho, resistencias, sea como rechazo o como exigencia de profundización o radicalización en dichos cambios.

### ***La evaluación y control de los docentes***

El control de los maestros se convierte en un asunto central al tiempo que conflictivo. Desde el momento de la promulgación de la Ley General de Educación, la Federación Colombiana de Educadores expresó su descontento y entendió este artículo como una derrota en la negociación con el gobierno y como una amenaza para la estabilidad laboral.

Si bien la Ley General ordena la evaluación de los docentes, esta ha sido tomada a partir de dos visiones excluyentes: la primera, de tipo corporativo, que entiende la evaluación como una amenaza a la estabilidad laboral, y una acción de un Estado controlador o de unas comunidades educativas cuya función es hacer vigilancia al maestro; la segunda, proveniente de las políticas neoliberales, las cuales pretenden trasladar al mercado, el servicio educativo público, tanto en su financiación, autofinanciación, autogestión de recursos, como en la regulación de la calidad por las leyes de la oferta y la demanda, y al tiempo que responder a la exigencia de reducción de la financiación estatal para lograr el ajuste fiscal requerido por los organismos financieros.

La visión corporativa, centrada en las reivindicaciones gremiales de defensa de la estabilidad laboral oculta las grandes diferencias de calidad, formación y competencia profesional entre los educadores, impidiendo el reconocimiento de aquellos que poseen alto nivel, y escondiendo la mediocridad de otros.

Por su parte, el nuevo régimen laboral basado en lógicas de mercado, que tiene como manifestación más visible la aparición del *maestro-paria* o temporal, pone la evaluación y el control al servicio de la racionalización de recursos, sin reparar en los efectos sobre la calidad de la educación

### ***El olvido del derecho a la educación***

La reforma no constituyó un sistema educativo articulado y coherente diseñado desde una ley estatutaria de la educación que garantice el derecho a la educación, de buena calidad, al menos en el nivel básico: “sólo tenemos un servicio educativo”, afirma una de las entrevistadas. En este sentido, la falta de voluntad política de las instancias del Estado a quienes les compete impulsarlo —Congreso, gobierno nacional—, así como la visión corporativista de los sindicatos quienes privilegiaron asegurar derechos laborales y sindicales para el magisterio, dejaron en el olvido el derecho a la educación gratuita y obligatoria, que debía ser garantizada por una ley estatutaria, y no simplemente al amparo



del servicio educativo, dependiendo para su cumplimiento de la existencia de recursos, cupos, plazas docentes, e incluso, de la eficiencia interna del servicio, dado que se trata de un derecho fundamental.

Con respecto a la gratuidad del derecho, la Plataforma Colombiana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha pronunciado, señalando que desde la misma Constitución de 1991 se puso en riesgo el derecho a la educación gratuita, se abrió una fisura grave al establecer en el artículo 67 que “la educación debe ser gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. El efecto legislativo ha sido la conformación de los fondos de servicios docentes o educativos (Decreto 1857 de 1994), para atender los gastos diferentes a salarios y prestaciones sociales de los educadores. Este fondo lo constituyen, entre otros recursos, “el valor de las matrículas, pensiones y demás recursos económicos que se perciban por concepto de ventas de servicios docentes y administrativos”; “los dineros recaudados por concepto de sistematización de calificaciones, certificados, constancias, admisiones, validaciones, habilitaciones, carnés, derechos de grado; los aportes para la adquisición del material didáctico que cancelen los alumnos”.

De hecho los departamentos, municipios y distritos establecen tarifas de costos educativos para las instituciones oficiales que deben pagar los padres de familia al momento de la matrícula, y que se vienen incrementando de manera significativa. Si bien el no pago de costos educativos no significa la exclusión automática del servicio, se convierte en un factor altamente inequitativo en la medida en que las instituciones se ven precisadas a presionar dicho pago puesto que el dinero no aportado no se reconoce ni si se compensa por parte de las entidades estatales. Y ya que el uso del fondo está dirigido a la compra de dotación didáctica, vigilancia, y mantenimiento de la infraestructura, desarrollo de proyectos y actividades pedagógicas, tanto las académicas como las extra-académicas obligadas por ley en 10 horas semanales, resulta que las instituciones cuyos padres están en situaciones de pobreza o miseria, cuentan con menos recursos y dotaciones que aquellas cuyos padres pueden aportar dichos recursos. Estas instituciones no podrán contar con las estrategias y ayudas educativas indispensables para una educación de calidad. Es una pobre educación para los pobres.

### ***Cobertura contratada ¿es privatización?***

Debido a la exigencia de garantizar el derecho a la educación, al menos la básica, aparecen los planes de cobertura mediante la contratación del servicio con entidades particulares, buscando reducir costos con relación al servicio prestado a través de la vinculación de docentes a la nómina nacional, y también frente a la construcción de plantas físicas.

En ocasiones se aprovechan propuestas pedagógicas de entidades particulares reconocidas, aunque en muchas otras se contrata sin criterios de calidad, ni controles, dejando dudas sobre las bondades del servicio, cuando no de corrupción.

La discusión acerca de la conveniencia de otorgar la prestación del servicio educativo oficial a particulares se centra en dilucidar si esto significa la entrega de la educación pública al sector privado, y en el rechazo absoluto a toda forma de educación privada

argumentando que es una renuncia del Estado a prestar el servicio y un traslado de responsabilidades a los particulares, sometiendo el derecho a la educación con calidad, a los vaivenes del mercado.

La Constitución de 1991 y la Ley General de Educación definieron la educación como un servicio público que puede ser prestado tanto por el sector oficial como por el privado. Por lo tanto corresponde a Estado velar por su calidad y por todo lo relacionado con el proceso educativo tal como lo obliga el artículo 4º de la Ley General de Educación.

Si bien esta alternativa de cobertura mediante contratación con particulares aparece como una solución coyuntural, lo cierto es que se estableció como política, sin que mediara una evaluación y menos una estandarización y control de la calidad del servicio prestado. También en ocasiones se ha contratado sin contar con los recursos económicos suficientes, lo que ha llevado a la desescolarización abruptas, al endeudamiento exagerado de los departamentos y municipios, al no pago de salarios a los educadores e incluso a la quiebra de instituciones particulares prestadoras del servicio.

En la medida en que el Estado se desentienda de estas instituciones, no garantice su calidad y su relación no sea transparente, no ejerza el control y la vigilancia que debe tener cualquier institución educativa estatal, esta alternativa no puede ser admitida como legítima: debe contar con las condiciones mínima de todo servicio público para que garantice equidad en su prestación.

Esta modalidad tendría justificación solamente en situaciones especiales de insuficiencia de recursos o de ventajas y facilidades de los particulares con relación al servicio oficial en determinados lugares.

### ***Falta un sistema educativo articulado y coherente***

Para algunos de los expertos consultados, no existe propiamente un sistema educativo, si este se entiende como un conjunto articulado, coherente y armónico. La desarticulación existente en el sistema, la ausencia o debilidad de componentes fundamentales, lleva a la afirmación de que no hay sistema educativo.

Otra posición habla de la existencia de un sistema educativo que, aunque fragmentado, desarticulado, incoherente y caótico, tiene una existencia en el servicio educativo con procesos establecidos y resultados visibles, bastante mal evaluados por cierto, en pruebas como Icfes, Saber y las pruebas internacionales de competencias. En esta postura se defiende la necesidad de entender lo existente como sistema, independientemente de la valoración o calificación que de él se haga, puesto que el servicio educativo tiene un funcionamiento planeado y normatizado con efectos en las prácticas educativas. Si no se tiene en cuenta su existencia, así sea caótica, al momento de intervenirlo no es posible identificar sus problemas.

De hecho, el Plan Decenal Nacional de Educación define como tarea prioritaria la construcción de un sistema que a la vez que coherente en sus niveles, modalidades y sectores, permita relaciones entre ellos, y lo más importante, que sea pertinente. Siguiendo

esta reflexión, el Plan Decenal de Educación para Antioquia pone como prioridad la “resignificación del sistema educativo”.

Se identifica ausencia de subsistemas de formación de docentes, de planeación, monitoreo, evaluación e información. Igualmente desarticulación entre educación básica y media, educación técnica, tecnológica y superior, y entre educación formal y no formal.

Del mismo modo, la mayoría de los educadores encuestados (77%) consideran que los cambios realizados han son poco o nada favorables al mejoramiento del sistema educativo y a la administración del servicio.

### ***La financiación de la reforma educativa***

Los personajes entrevistados señalan la falta de voluntad del Estado y de los gobiernos en materia de financiación de la reforma. Si bien se puede decir que hubo un crecimiento de recursos en educación en la década 1990-2000, que pasó de 2.4 a 3.6% del producto interno bruto, estos recursos fueron prioritariamente aplicados a cobertura.

El proceso de reforma implicaba principalmente aplicar recursos para la construcción y desarrollo de proyectos educativos institucionales, incluyendo la formación y asesoría de los educadores y de las comunidades educativas a partir de un proceso de pedagogía social, que llevase a la comprensión y transformación de esquemas mentales y de las prácticas pedagógicas.

### ***Prima lo legal frente lo pedagógico***

Una reforma educativa puede lograr transformaciones sustantivas en la cultura escolar si logra generar un movimiento social que lo impulse, para que esta pueda ser asumida por todas las personas involucradas en calidad de actores, de protagonistas, y no como simples funcionarios o espectadores de un proceso cuyo origen y rumbo no les pertenece. Por esto vale preguntarse si la dinámica de cambios producida con la Ley General de Educación es resultado, principalmente de su obligatoriedad, y de manera secundaria por las demandas y acciones del movimiento social y pedagógico, o si fue este último quien incidió de manera definitiva con sus iniciativas y capacidad de convocatoria.

La opinión de los expertos entrevistados coincide en señalar que fue el legislador, apoyado en los mecanismos estatales de supervisión, vigilancia y control, quien tuvo la mayor incidencia en los cambios acontecidos, mediante la fijación de fechas y términos para la entrega y formalización de los proyectos educativos institucionales. Esto, más que benéfico, tuvo como efecto generalizado el fortalecimiento de actitudes burocráticas, en la medida en que se privilegió la entrega de un documento técnicamente bien hecho a la construcción colectiva y participativa del mismo.

Igualmente los docentes entrevistados coinciden con los expertos en darle el mayor reconocimiento a los cambios en los campos: legislativo (29%) y laboral (29%), sobre el pedagógico curricular (18%) y el administrativo (13%).

Esto porque a la premura de los plazos puestos por el gobierno, a una insuficiente capacitación y a un casi inexistente acompañamiento, se añadió la dificultad de comprender y asumir la nueva lógica pedagógica propuesta por la Ley General: escuela con autonomía para formular sus propios proyectos educativos institucionales y para transformar los procesos pedagógicos, en función de unos fines poco comprensibles para gran parte del magisterio y de la comunidad educativa como la formación de ciudadanos democráticos desde un marco de derechos y libertades, en donde los derechos humanos definen el perfil del alumno colombiano.

Si bien el Movimiento Pedagógico impulsó la reflexión al interior del magisterio en general y dentro de Fecode en particular, fue la postura corporativista la que primó porque la dirección de Fecode privilegió la discusión en el campo laboral subordinando la discusión pedagógica e incluso tachando de “pedagogicistas” a los miembros del Movimiento Pedagógico presionando la salida de muchos ellos.

Desde esta lógica gremial, el papel de Fecode fue fundamental en el apoyo a la aprobación de la ley y en la defensa de la autonomía escolar y pedagógica del maestro, entendida como independencia frente a las autoridades en toma de decisiones internas y de control y evaluación de los docentes. Además de su resistencia a desarrollar procesos abiertos y compartidos con otras organizaciones sociales, y su preferencia por negociar de forma bilateral con los gobiernos. Esto tiene como efecto, el debilitamiento del movimiento social y pedagógico.

### ***La situación laboral de los maestros: una mediación necesaria***

La reforma educativa cuenta con un factor decisivo para su desarrollo: la satisfacción laboral y profesional de los maestros que está directamente asociada a la certidumbre por su estabilidad laboral y la mejora salarial y prestacional.

La mayoría de los educadores entrevistados (82%) se sienten desfavorecidos por las medidas tomadas como efecto de la pérdida o menoscabo de sus derechos y garantías; pero igualmente ven desfilar a una nueva generación de maestros que trabajan en condiciones de absoluta inestabilidad, con inferiores salarios y mayores exigencias, y sobre todo, con poco o ningún vínculo con las instituciones educativas llamados “maestros golondrina”.

La organización sindical y gran parte de los maestros afirman que las reformas educativas son principalmente una excusa para recortar sus garantías laborales, y para que el Estado se descargue de responsabilidades entregándole a los municipios y a los padres de familia gran parte de la carga económica. Esto mismo los lleva a resistirse de hecho, a cualquier forma de evaluación, pese a afirmar que la consideran necesaria, siempre y cuando no comprometa su estabilidad laboral y salarial.

Es decir que la desafortunada asociación entre reforma educativa y aplicación de política neoliberales de recorte fiscal generó, especialmente a partir de 1998, resistencias a la misma, propiciando la descalificación de las innovaciones pedagógicas y el incremento de la calidad educativa por la vía del seguimiento y evaluación de desempeño a docentes e instituciones, haciendo que la voluntad de los maestros para asumirla los cambios

propuestos sea cada vez menor. Los cambios legislativos son vistos más como la aplicación de políticas internacionales, que como una necesidad propia del reconocimiento de que el sistema educativo y la escuela se transformen.

Igualmente los educadores manifiestan su preocupación por la incapacidad de sus organizaciones para hacerle frente a la amenaza laboral, y para hacer presión y negociación frente a quien consideran su patrón.

### ***La descentralización educativa: ¿a quién favorece?***

Por las características de la descentralización educativa en Colombia, vale la pena diferenciar los procesos de descentralización administrativa y financiera de los organizativos y pedagógicos e identificar a la luz de los actores, sus lógicas, alcances, beneficios o perjuicios.

En este campo encontramos, según las entrevistas realizadas, dos grandes tendencias en el campo pedagógico y de organización escolar:

- 1 Quienes consideran que la descentralización es un medio para que la educación sea instrumento de equidad, aunque no el único, en la medida en que permite a las *comunidades* apropiarse y liderar procesos educativos, con lo que la calidad, pertinencia y cobertura del sistema educativo debe mejorar en forma considerable. De este modo madres y padres de familia, estudiantes, miembros de las comunidades, y los mismos educadores se constituyen en gestores y ejercen la ciudadanía mediante la participación activa.

Para ello se hace necesario que el Estado dote a las instituciones de recursos, especialmente para garantizar el derecho a la educación, pero que a su vez, las comunidades tengan iniciativa y capacidad de gestión, y se fortalezcan al tiempo que potencian los procesos educativos. Esto tiene como implicación directa el que las comunidades puedan intervenir en los procesos educativos, e incluso, en la evaluación y elección de sus propios maestros, lo que ha generado tensiones y resistencias

- 1 Otro sector considera que lo principal de la descentralización, y lo que es necesario defender, es la autonomía que los maestros adquieren en materia curricular y pedagógica, así como en las decisiones que se tomen al interior de cada institución. Y dado que es el maestro el actor principal, es a él quien le compete la dirección y orientación escolar en todos sus aspectos.

Para esta tendencia, especialmente defendida por la organización del magisterio, aún se ven —según la encuesta de maestros—, las relaciones con el entorno como exigencia de factores externos, de demandas de la sociedad y de la misma legislación educativa más que por factores internos. Por ello, las relaciones de la escuela con la comunidad, y en particular la participación de padres y madres de familia en las decisiones y aspectos centrales de la escuela, siguen viéndose como una amenaza a los mismos maestros, y como espías e intrusos. Juicio favorecido por la inexperiencia y la falta de acompañamiento a los padres y madres de familia por parte de las organizaciones

gubernamentales y de la formación que dicha participación requiere para que sea calificada y pertinente.

Puede afirmarse que, mientras en el primer momento del proceso de reforma se priorizó en la autonomía centrada en el maestro y en las comunidades educativas con relación al Proyecto Educativo Institucional, en la organización escolar democratizada, en la construcción de proyectos educativos institucionales surgidos o desarrollados principalmente por los docentes; en el segundo momento de la reforma se viene apuntando a que sea la comunidad local quien asuma responsabilidades administrativas y financieras en sus escuelas, evalúe e incluso participe en la escogencia o permanencia de sus propios directivos y educadores. Esta tendencia se fortaleció en el gobierno Pastrana (1998-2002) y con perspectiva de profundizarse.

En los campos administrativo y financiero las posturas sobre la descentralización discurren entre:

- 2 Quienes consideran que una descentralización administrativa que entregue la educación a los municipios y refuerce la autonomía administrativa y financiera de las instituciones no es más que un proceso de privatización y de “plantelización” de la educación, como respuesta a las exigencias de la banca internacional. Esta descentralización tendría como finalidad la reducción de gastos educativos con el fin de contrarrestar el déficit fiscal de la nación, así como entregar la educación al mercado.

Como parte de esta lógica se consideran las medidas tendientes a la racionalización de recursos, el congelamiento de la planta de docentes, la fusión de instituciones, el incremento cuantitativo de la relación maestro-alumno, los planes de cobertura mediante la contratación con entidades particulares, el contrato de maestros por ordenes de prestación de servicios temporales y sin las garantías laborales y prestacionales a que tienen derechos los educadores de planta.

- 3 Por otra parte están quienes asumen la descentralización administrativa y financiera como la única posibilidad de que la educación oficial alcance niveles de calidad, eficiencia y competitividad. Consideran que uno de los factores decisivos de la baja calidad de la educación radica en la existencia de un magisterio “estancado”, mal formado y acomodado en razón de una estabilidad laboral a ultranza, que ni siquiera permite ser evaluado, que asciende en el escalafón docente por antigüedad y no por méritos, con un régimen disciplinario laxo.

Por tanto los municipios y las propias comunidades deben tomar el control de las escuelas y de los docentes, dirigir la educación, de modo que se alcance calidad, eficiencia y competitividad educativa.

Mientras que la primera tendencia ha sido defendida por la organización gremial de los maestros, la segunda lo ha sido por el empresariado, y en el segundo momento, también por los entes nacionales, departamentales y municipales.

Desde nuestro punto de vista, la descentralización no alcanzó, en el primer momento de la

reforma, un desarrollo tal que tocara a las instituciones y que empoderara a las comunidades: fue ambigua, concentrando su alcance en el ámbito departamental y en algunos municipios capitales. Pero las instituciones seguían careciendo de posibilidades de maniobra, especialmente por no poseer los recursos suficientes, tanto de maestros como de recursos físicos y didácticos, para el desarrollo de los proyectos educativos institucionales, la formación de maestros y padres y madres de familia, y por no poder disponer de ellos con la suficiente autonomía institucional. Por tanto, en el primer momento reformativo, la falta de voluntad política y la ambigüedad en la descentralización llevaron a que la autonomía pedagógica y curricular no alcanzara el nivel esperado en su desarrollo, y se mantuvieran muchas de las inercias provenientes de la cultura escolar anterior a la Ley General de Educación.

Muchas de las reformas planteadas por la ley y sus decretos reglamentarios permanecen en el cumplimiento formal, con un desarrollo insuficiente en la vida escolar.

No obstante, el viraje introducido en el segundo momento no responde a una evaluación sistemática de lo ocurrido, sino que responde a factores externos contingentes que exigen competitividad en los resultados académicos, reducción de gastos en lo financiero y administrativo, y mecanismos de control y evaluación eficientes.

Nos falta saber cuál fue el resultado de la reforma en su primer momento, cuáles fueron sus fortalezas y debilidades, qué aprendizajes se potenciaron en los estudiantes. Evaluación que ha de hacerse con base en los referentes que la impulsaron: la formación de ciudadanos democráticos según la ética subyacente a la constitución nacional, y capaces de interactuar en un mundo globalizado con respuestas para las necesidades y expectativas locales.

## **Balance del proceso de reforma**

A la pregunta de si ha habido una transformación de la cultura escolar, de modo que se pueda afirmar que ha existido una reforma educativa, el proceso de indagación realizado por este estudio encontró:

### ***Reforma sin pedagogía: más formal que real***

La legislación educativa desarrollada a partir de la Constitución de 1991 introdujo cambios de hecho en las instituciones por la vía de las obligaciones, pero ello no significa que sean suficientes, en la medida en que el nuevo modo de ser escuela que propone la legislación requiere de un cambio de mentalidad, para ser asumido por los diferentes actores educativos —funcionarios públicos, maestros, padres y madres de familia, estudiantes, directivos docentes, sociedad en general—, dado que la reforma vino del Estado. Esto necesita una estrategia explícita de pedagogía social que posibilite dicho cambio y permita su apropiación, que fue desarrollada de manera insuficiente y fragmentaria, pese a que la ley en su proceso de discusión previa a la aprobación tuvo la participación de la ciudadanía, tanto mediante la negociación entre las organizaciones, el gobierno y el congreso, como por los foros públicos que se realizaron en distintas regiones del país.

El debate público llegó sólo hasta el momento de aprobación de la ley. Sus decretos reglamentarios, que configuran de modo específico la estructura del servicio educativo, de las instituciones educativas y del modelo pedagógico a desarrollar por parte de los maestros, no tuvieron debate y simplemente fueron comunicados para ser aplicados en los plazos perentorios puestos en la misma reglamentación.

Según la totalidad de los entrevistados, los cambios en el servicio han ocurrido principalmente en lo formal, mientras que en la práctica, en la cotidianidad escolar, han sido poco notables.

Se puede afirmar que hubo una lenta, insuficiente y fragmentaria apropiación de la reforma, especialmente en su primer momento (1994-1998), de modo que su precario desarrollo favoreció la entrada sin mayores resistencias de la estrategia de *contrarreforma* aplicada en el segundo momento.

La llegada de la reforma sin una pedagogía social que permitiera su comprensión, y con un énfasis puesto en la obligación, especialmente desde la esfera tecno-burocrática, colocó a instituciones y docentes en un camino ambiguo: a no saber lo qué había que hacer pero a tener que cumplir formalmente con sus exigencias de cambio. Dado que se trataba del tránsito de un paradigma a otro sobre el modo de ser escuela, maestro o maestra, estudiante, padre o madre de familia, se requería de asesorías permanentes especialmente por parte de las secretarías de educación, de universidades y ONG, que orientaran y facilitaran dicho tránsito. Gran parte de la oferta se realizó como capacitaciones puntuales sin exigencia de aplicación ni mecanismos de seguimiento.

Las instancias de control exigieron desempeños en las instituciones educativas mediante la fijación de plazos para la entrega de tareas referidas al funcionamiento escolar y otros documentos formales como el Proyecto Educativo Institucional, manuales de convivencia, planes de estudios, entre otras, sin importar cómo se hacían. En general, las instituciones educativas entregaron documentos en los plazos requeridos, pero muchas veces sin comprender su alcance ni el espíritu de este primer momento de reforma.

### ***Reforma sin seguimiento ni evaluación previa: borrón y cuenta nueva***

Siguiendo con una vieja costumbre política, los nuevos gobiernos tratan de diferenciarse de las políticas del que les antecedió y llegan a hacer “revoluciones educativas” sobre la base de desconocer, ya sea cuestionando e ignorando, gran parte de los procesos que vienen de atrás. Estos cambios se hacen generalmente sin una evaluación juiciosa, sistemática, ni con criterios investigativos. Y esta reforma no fue la excepción.

Las decisiones tomadas por el gobierno Pastrana en materia de desarrollo de la ley ignoraron los procesos de planeación participativa nacionales, regionales y locales desarrollados para la construcción e implementación del Plan Decenal de Educación, ordenado por la ley general, que apuntaban al fortalecimiento del sistema educativo con visión de largo y mediano plazo.

El viraje dado por el gobierno Pastrana en el segundo momento de la reforma no retoma los



avances alcanzados en estos procesos, y expidió decretos, resoluciones y circulares que modificaron significativamente la legislación educativa sin que mediara una evaluación sistemática global y participativa sobre sus bondades, debilidades y vacíos. De nuevo *borrón y cuenta nueva*.

### **Crisis económica y fiscal: factor clave del viraje de la reforma**

A nuestro juicio, uno de los móviles principales del giro de la reforma educativa hacia un segundo momento fue la crisis del modelo económico del país que es una contingencia para el sistema educativo, con la consecuente reducción de recursos del situado fiscal provenientes del Impuesto al Valor Agregado —IVA—, la quiebra de departamentos y municipios, y la exigencia de los organismos internacionales de eliminar el déficit fiscal. Esto exigió una reforma de la Constitución de 1991 con el Acto Legislativo 01/2001 y de la Ley 715/2001, que derogó la Ley 60 de 1993, cambiando el régimen de competencias y de distribución y administración de recursos entre la nación, los departamentos, los municipios y las instituciones educativas.

Para algunos de los analistas estos cambios disminuirían significativamente lo esperado en crecimiento de recursos; mientras para otros era necesario adecuar la distribución y el manejo de los mismos para tiempos de crisis económica. De hecho, este nuevo régimen fue aprobado con límite en el año 2008, supuesta la recuperación de la economía para ese entonces.

### ***Algunos actores educativos cuestionan la reforma***

Algunos de los aspectos centrales planteados por la ley general y sus decretos reglamentarios son fuertemente cuestionados por algunos sectores que los consideran como causantes de la mala calidad de la educación y del caos en que se encontrarían las instituciones educativas. Cuestionamientos que provienen especialmente del sector empresarial, para quienes se requiere perfilar la escuela hacia la competitividad asumiendo modelos de eficiencia en sus resultados; también desde algunos sectores del magisterio que ven que se ha perdido autoridad, exigencia y manejo por parte de los docentes, tanto en lo académico como en lo disciplinario rechazándola por excesiva flexibilidad.

Los aspectos cuestionados son: El primero es la *participación* de las comunidades educativas en la toma de decisiones, y la democracia escolar, en general. Los gobiernos escolares han sido criticados en su idoneidad, en su capacidad de dirección, por lo que, en el segundo momento de la reforma se ha buscó reforzar de nuevo la figura del rector al tiempo que se le bajó perfil y poder de decisión a los consejos directivos.

De hecho, los consejos directivos tienen, en su mayoría, que conformarse y autocapacitarse de manera espontánea, por sus propios recursos, potencialidades y debilidades en la gestión. Este esfuerzo se trunca en la medida en que la ley establece períodos de un año para cada consejo directivo, por lo que no es posible que este se configure y desarrolle planes de mediano y largo plazo. Con esto, el Proyecto Educativo Institucional pierde continuidad en la gestión. En este asunto la norma no contempla ni posibilidades de continuidad ni mecanismos de relevo en caso de ser necesario, como ocurre en contextos de

mucha movilidad como es el caso de Medellín.

Con relación a la participación de padres y madres de familia, los estudiantes encuestados para este estudio, no perciben cambios significativos en el modo de participación, sólo el 40% de ellos reconoce cambios positivos, y en 1 de 6 instituciones admiten claramente cambios favorables. Esto significa que el modo de participación no pasa de asistir a reuniones para recibir informes académicos y disciplinarios, a actividades culturales y recreativas y, sobre todo, para que contribuyan a la recolección de fondos para las necesidades del plantel.

Este planteamiento coincide con el estudio realizado por Juan Sierra, Clara Serna y Elkin Pérez en el que se afirma que la participación de los padres de familia, después de la Ley General de Educación, la cual se debe dar principalmente en el Consejo Directivo, “tiene un carácter más formal que real” en tanto que las funciones y actividades que priman en la práctica no son las relacionadas con la toma de decisiones y la dirección estratégica de las instituciones sino las que se realizaban antes de la Ley: consecución de recursos económicos, participación en actividades culturales y recreativas, la atención del restaurante escolar, entre otras.

La participación estudiantil especialmente a través de la figura del personero escolar, cuya función principal es la defensa de los derechos del estudiantado, tiene muy baja valoración; el personero es, según las encuestas, la figura más desprestigiada, incluso entre la mayoría de sus propios compañeros (60%) quienes valoran su gestión entre regular y mala. Mejor evaluadas están las organizaciones estudiantiles y su representante.

Lo que resulta preocupante de estas experiencias de participación es que sean vistas como estériles y sin sentido, especialmente porque se trata de uno de los propósitos fundamentales de la reforma educativa, y una de las urgencias que tiene el país frente a la formación de ciudadanos. Se puede afirmar sin temor que en el caso de que fracase la participación escolar, fracasa la reforma educativa en sus fines.

Además, estas dificultades son aprovechadas por quienes creen que la participación es un estorbo para lograr una escuela eficiente, competitiva, a semejanza del modelo empresarial, bajo la dirección de gerentes y técnicos con plenos poderes de decisión.

El segundo aspecto cuestionado es la *concepción curricular* y, especialmente, lo referente a la *evaluación y promoción académica*. En este plano, hubo grandes dificultades por la mentalidad que generó la práctica de operar pedagógicamente desde los esquemas del diseño instruccional. La ley, y en particular el decreto 1860 de 1994 propusieron un currículo centrado en intereses, necesidades y procesos de desarrollo cognitivo y socioafectivo, más cercano a las corrientes constructivistas. La evaluación por logros fue poco comprendida precisamente por encontrarse en una lógica constructivista, y se seguía evaluando desde objetivos preestablecidos de tipo conductista, expresados en escalas cuantitativas.

La promoción académica propuesta por la ley parte de comprender los aprendizajes como proceso de desarrollo, por lo se hacía al terminar los niveles de básica primaria, básica

secundaria y media. En el primer momento de la reforma, el Ministerio de Educación dejó a las instituciones educativas la potestad de definir sus propios logros, atendiendo a criterios de pertinencia, pero a petición del mismo magisterio, quien presiona la aplicación de la Ley y del decreto 1860, el Ministerio de Educación expidió la resolución 2343/1996, mediante la cual se adopta un diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio educativo público, y se establecen los indicadores de logros curriculares para la educación formal. Lo paradójico es que es que sea los propios maestros quienes hayan exigido el establecimiento de unos logros obligatorios mínimos por nivel, dejando de lado el amplio margen de autonomía, reforzando una mentalidad incapaz de pensar pedagógicamente por sí mismos, y esperando que el Estado siga diciendo qué, cómo y cuándo enseñar.

La flexibilización de la evaluación y de la promoción puso a muchos educadores a temer por su autoridad y por su capacidad de interesar a los estudiantes en el conocimiento. Incluso un sector significativo del sindicato pidió volver a la evaluación cuantitativa y a la promoción año por año, por áreas perdidas, como se hacía antes de la ley, argumentando que con la flexibilización se estimulaba la pereza en los estudiantes, y presentó en el 2000 al ministerio de educación una propuesta de modificación del decreto 1860 para volver al viejo sistema.

El cambio en la concepción curricular y en la evaluación debió ser acompañado por un proceso pedagógico que permitiera a los educadores comprenderlo y aplicarlo. Este acompañamiento no se hizo, por lo que se incrementaron las resistencias al cambio esperado.

El insuficiente aprovechamiento de la autonomía pedagógica y curricular dio pie para que se introduzca de nuevo la concepción de *estándares curriculares nacionales*, lo que puede ser entendido como un retroceso frente al desarrollo de innovaciones pedagógicas en la medida en que los procesos de enseñanza y aprendizaje de nuevo estarán volcados a la obtención de puntajes altos en las diversas pruebas, debilitándose así el criterio de pertinencia, de respuesta a intereses, necesidades, expectativas ligado a los procesos de desarrollo cognitivo y socioafectivo, ejes de la concepción pedagógica propuesta por la Ley General de Educación. Esta evaluación académica por estándares también se constituye en un factor central de la evaluación institucional, y de los docentes y directivos, demandando la estandarización de los procesos educativos para ser competitivos.

# EL DEVENIR DE LA ESCUELA

Lo que tú no hagas se quedará sin hacer.  
Santa Juana de Lestonnac

Cada vez más los profesores influyen menos, los muchachos ya no comen cuento.  
A.M.

Yo no veía allá ningún espacio de participación, los padres de familia escasamente iban a una reunión donde uno entregaba informes, nada más, ni siquiera recuerdo mucho cómo funcionaba la Asociación de Padres de Familia. Los muchachos no tenían ningún tipo de participación, lo más que se hacía eran los actos cívicos, pero que eran organizados por los maestros, ponían a dos o tres muchachos a hablar o a hacer alguna cosa pero no por iniciativa propia. I. M.

En los colegios de Medellín están ocurriendo cambios significativos dicen la totalidad de los expertos entrevistados y también lo afirman la gran mayoría de los estudiantes y maestros encuestados, 80% y 76% respectivamente.

Las instancias o campos en donde los últimos reconocen esos cambios de manera notoria son: la convivencia escolar, la gestión de las directivas, los procesos pedagógicos, la relación de la escuela con el entorno, y, con menos intensidad, la participación de los padres y madres de familia y de los estudiantes en asuntos que impliquen comprender el colegio como proyecto colectivo, más allá de las funciones o roles que convencional y jerárquicamente les han sido asignados a estas personas en el mundo escolar.

¿Cuáles de los cambios operados en esas instancias obedecen a la Ley General de Educación y a toda la legislación conexas, y cuáles no? Para responder es necesario observar un conjunto de prácticas que caracterizan el mundo escolar por dentro, para contrastarlas con los planteamientos o filosofía de la reforma.

Un posible balance de las instituciones escolares, sintetizando las distintas informaciones recogidas en las entrevistas, sería:

- 4 Que sus relaciones con el entorno físico inmediato no son claras y pareciera que con muy pocas excepciones, el uso de la ciudad como contenido y medio de aprendizaje no es todavía una preocupación en ellas, y cuando sucede, los fines o intenciones pedagógicas no están claros.
- 5 Que han estado y siguen aisladas de la vida social y del mundo contemporáneo, contrario a los preceptos que planteaba la legislación.
- 6 Que aparecen resistencias a partir de la visión corporativa que hacen ver la *participación* como una amenaza sobre la tradicional visión de autoridad escolar.

Numerosos ejemplos ya expuestos a lo largo de este trabajo confirman que las escuelas han padecido de apertura por parte de las instancias de vigilancia y control del sistema educativo impidiendo que las leyes puedan ser asumidas. Pero también es cierto que esa misma apertura ha faltado en la mayoría de instituciones y de maestros, quienes finalmente

son protagonistas fundamentales de lo que puede ser la educación del país.

De modo que ambos actores, los que actúan en el escenario escolar y los que perteneces a la esfera administrativa, de alguna manera saben en razón de sus oficios que existe una brecha entre lo que hacen y lo prescrito, o entre lo prescrito y lo que encuentran en las prácticas cotidianas.

Los unos saben que las leyes solas no transforman, pero siguen actuando como si fuera así. Los otros saben que la pasividad ante la ley es nociva, pero siguen actuando como si no lo supieran, o cuando lo hacen es notoria la falta de creatividad.

No obstante, algunas instituciones de la ciudad han mostrado caminos para enfrentar adversidades. Veamos un caso: Un colegio pasó de ser privado, regentado por una comunidad religiosa, a ser oficial. Cuando eso sucedió comenzaron los acosos por parte de interesados —dirección de núcleo, secretaría de educación— para que el colegio abriera más cupos. Cuando el colegio funcionaba privado, la dirección se reservaba el derecho de elegir qué niñas entraban y qué niñas no. Pero todo fue distinto desde el momento en que coincidieron esos cambios con los que exigía la reforma, pues desde aquí no se podía mantener la exclusión de estudiantes porque la ley ya les daba el derecho.

Hubo apertura en ese sentido y ¿qué hemos hecho? Cumplir la ley. Fue algo costoso porque era bajar la calidad, por ejemplo, en cuanto a promoción. Han surgido muchas inquietudes, una de ellas es cómo mantener la parte de formación unida a lo pedagógico. No bajar la calidad académica ha sido el gran desafío; el profesorado de acá que es oficial, se ha recargado de trabajo, y ya no dan tanto tiempo extra como grupo de profesores; pero sí hay algunos que voluntariamente nivelan en la jornada contraria o vienen los sábados y hacen refuerzos a las niñas en clases extras. Hacer debidos procesos fue un aprendizaje, porque como comunidad religiosa no nos guiábamos tanto por lo jurídico, y con la oficialización hemos aprendido eso; aunque ha sido muy engorroso, mucho papeleo, pero ha sido un ejercicio sano porque es velar por los derechos de la mayoría, en ese sentido hemos aprendido a manejar esa situación.

En otra experiencia que también merece reconocimiento, sucede al revés: son los padres de familia quienes han jugado un papel importante en la búsqueda de horizontes pertinentes en la construcción curricular

En general todos los padres que se han metido al colegio, y lo quieren, han luchado para que sea participativo, desarrollando y trabajando la autonomía en los muchachos, con una pedagogía activa. Hay un comité pedagógico que maneja todo eso y está conformado en buena parte por los padres.

## **El nuevo gobierno escolar**

El contacto permanente con instituciones escolares durante varios años nos ha permitido observar que:

La novedosa estructura multiestamentaria del *Consejo Directivo*, compuesto por el rector,

dos docentes, dos padres de familia, un estudiante, un exalumno, una persona del sector productivo o comercial, cuando funciona como manda la ley, lo hace generalmente arrastrado por quienes ejercen como autoridades entre ellos. La participación del resto se reduce a escuchar propuestas y decisiones ya tomadas de antemano que son aprobadas acríticamente.

Los *Consejos Académicos*, que deben estar compuestos por el rector, los directivos docentes y un docente por área, funcionan sin esa composición, y quienes ejercen allí se limitan en la mayoría de los casos a tratar conflictos diferentes a los académicos, y se reducen a tomar decisiones sobre promoción y reprobación de cursos, problemas de indisciplina, asuntos relacionados con la distribución del horario, a planear actividades extracurriculares y, de vez en cuando, a recomendar jornadas pedagógicas para capacitaciones sobre temas que estén de moda, ya sea por presión de las corrientes pedagógicas, de las demandas sociales o de la ley.

Los *Consejos Estudiantiles* que existen o funcionan, son de planteles donde tradicionalmente han existido, conservando muchos de ellos un carácter contestatario, mientras otros se dedican a labores triviales, muchas veces motivados por objetivos irrealizables, que expresan falta de formación para la realización de acciones o demandas pertinentes y posibles: "Hay muchas cosas que desentonan de lo que en realidad es el trabajo, piden cosas que tampoco son viables, como una vez que propusieron crear una emisora, empezaron a funcionar con el parlante del colegio en las horas de recreo hasta que desistieron". Otras opiniones afirman que "pocas veces hablan a conciencia", "carecen de estrategias para comunicarse con la población de la cual son sus voceros", "no se nota lo que hacen", "no se hacen presentes", "no sé si hay un consejo estudiantil", "recurren a estilos autoritarios de gestión", "nunca cuentan con los estudiantes".

Los resultados de las encuestas confirman la tesis de que la elección y las acciones del *Personero Estudiantil* calcan con fuerza, y empobrecidamente, las costumbres de los procesos electorales de la política colombiana. En buena parte, las razones de su desempeño obedecen a los mismos factores anunciados para el consejo estudiantil, pues son frecuentes quejas como: "sólo se vio en su campaña", "no cumple lo que promete", "no hizo nada", "no sé quién es".

Cuando algunos personeros asumen su función en serio, a veces lo hacen en medios hostiles que desfavorecen su participación, ganándose la enemistad de muchos profesores por la supuesta "pérdida de tiempo", porque "ya se cree el abogado de los pobres", o porque "sepa de una vez que a mí no me gana la materia reclamando derechos". Lo anterior demuestra una resistencia más o menos esperada de quienes antes ejercían una autoridad que no era cuestionada.

En los estudiantes hay percepciones críticas y autocríticas acerca del trabajo del personero estudiantil y sobre ellos mismos: "Prometieron que arreglarían los baños, mejorarían las filas de la tienda, muchas cosas y no hicieron nada", "No hacen nada porque nosotras no les ponemos a hacer nada, nunca proponemos", "También sucede que no colaboramos en las propuestas".

La labor del *Representante Estudiantil* ante el Consejo Directivo, siendo mejor valorada que la anterior, es reconocida como buena por menos de la mitad de los estudiantes encuestados, porque: "hacen bien su trabajo", "son despiertos", "defienden y protegen al estudiantado", "nos participan de lo que trabajan y nos informan de cómo les fue", "siempre están pendientes de los derechos de los estudiantes", "le colaboran a uno mucho".

La representación estudiantil se logra mediante el mismo ritual seguido para la elección del personero. Las expresiones de frustración ya mencionadas, muestran la carencia en los representantes de una formación adecuada para una participación democrática y creativa, y también en quienes los eligen, pues en esas respuestas subyace la idea de que ellos depositan todas sus esperanzas en alguien que es capaz, por sí solo, de resolver o tramitar sus intereses institucionalmente, sin que se sientan comprometidos como veedores de la labor de sus compañeros o como copartícipes de la gestión.

Con relación a la participación de los estudiantes, en general, en la encuesta, un poco menos de la mitad contestaron que sus iniciativas eran tenidas en cuenta por directivos y maestros. Este dato es importante porque a pesar de la precariedad que pueda existir en los trámites de dichas iniciativas, demuestra un empoderamiento de los jóvenes estudiantes, una conciencia conquistada de sus derechos, que probablemente no aprendió en la escuela, hecho contingente que se convierte en interés o demanda personal o colectiva.

En otros procesos de la Corporación Región, los estudiantes admitían un conocimiento muy bajo o nulo del PEI, lo que por supuesto indica su poca participación en el diseño, aprobación y vivencia del mismo; y, en cambio, un alto conocimiento del manual de sus colegios. Esto podría traducirse como una gran participación en su elaboración; pero no es así, puesto que el reconocimiento de sus contenidos se debe más bien a que los estudiantes padecen las aplicaciones del manual, y no a que los colegios cuenten con mecanismos o procesos participativos y formativos explícitos sobre el asunto, además de la falta de una pedagogía de la participación.

Queda pendiente identificar cuáles son esas iniciativas, cuál es el papel que juegan los estudiantes en su trámite, de qué canales formales disponen las instituciones para asumirlas o qué caminos de informalidad les dan existencia y legitimidad, y finalmente, cuál es la suerte que corren y los impactos que generan.

### **Entonces...**

¿Qué hay de común en todas las instancias de participación descritas? Que en ellas se vienen aplicando las formas sin el contenido. Por eso los cambios por efecto de la ley han sido *formales*.

Con un pasado de autoritarismo generalizado y afincado en la mayoría de las relaciones sociales, es ingenuo pensar que la onda democrática produzca efectos instantáneos, simultáneos y carentes de conflictos.

Con un pasado en el que las instituciones escolares y muchos maestros se acostumbraron a

ejecutar planes diseñados por otros o a repetir durante años los propios, era predecible que el desarrollo autónomo de los procesos pedagógicos y organizativos de las escuelas no cubriera rápidamente y al mismo tiempo la voluntad de todos los involucrados, y además, que la escuela por más homogeneizada que pareciera, alberga destiempos, desfases y brechas, porque en ella convergen actores y fuerzas que manifiestan explícita o implícitamente intereses diversos.

Son dinámicas propias de la cultura escolar. Por ello la necesidad que había desde el principio de la reforma de entender que los cambios requerían tiempos de mediano y largo plazo. Desde cuando comenzó a regir la Ley General de Educación se hicieron en vano llamados al respecto. Muy pocos actuaron en consecuencia con esa previsión. De parte de las autoridades educativas, orientadas por los gobiernos de turno, faltó voluntad política.

¿Desconocimiento de lo que pasa en el mundo de las escuelas? Quizás sí, quizás no. Las nuevas disposiciones legales en materia de educación desconocen o fingen desconocer, lo que implica la asimilación de nuevos contenidos en los procesos de cambio, y se emiten nuevas leyes y nuevos decretos o nuevos programas, que tumban leyes y decretos o programas anteriores sin ser comprendidos ni evaluados sistemáticamente tanto por quienes tienen la responsabilidad de atender el servicio educativo, como por quienes legislan en materia educativa.

Me parece que lo único que han hecho es obstaculizar un proceso. Si fuéramos más autónomos, si de verdad diéramos tiempo cuando se hace un cambio en el que se trabaja, a mirar resultados y después en base en eso hacer nuevos cambios, las cosas estarían distintas; pero el problema es que llega una nueva ley y apenas medio la estamos entendiendo y trabajando cuando aparece otra diferente, como nos sucede en este momento. Estoy asustada con el nuevo decreto que salió sobre evaluación, veníamos trabajando con una evaluación cualitativa, con cierta autonomía en las instituciones, cuando nos salen con otra cosa diferente; hablo en nuestro caso que estamos tratando de hacer las cosas bien hechas. Y todo lo que hemos adelantado qué, ¿Qué va a pasar? ¿Volver a empezar? Esa es la dificultad mayor.

Si esto pasa en un colegio que asume críticamente la legislación ¿qué pasará en los colegios en donde no?.

Colegios con trayectoria de innovación en lo pedagógico, que en su mayoría son privados laicos o religiosos, y que suponen directivas que la favorecen, lograron adaptarse rápidamente a muchos de los retos que les planteó la legislación educativa, capacitando a su personal en todo lo que fuera necesario para ponerlo a tono.

Esta capacitación se ha dado en parte mediante la presencia de ONG, universidades, redes y organismos gubernamentales que apoyan el mejoramiento de la calidad educativa realizando proyectos pilotos de innovación en y con instituciones escolares a las que acompañan, en un proceso permanente de formación y capacitación; y por la disciplina interna y la motivación de miembros de muchas instituciones por autoformarse para asumir los retos que les plantea la ley o la sociedad.

El Gobierno Escolar, por ejemplo, se estableció desde el mismo momento en que salió



la ley; creo que es una de las fortalezas que tenemos, se tomó en serio, lo estudiamos, lo interpretamos y lo pusimos en práctica. En todo este tiempo hemos trabajado en la preparación de la elección de la personera, el área de sociales se encarga de dirigir el trabajo. Estudiamos todos los mecanismos de conformación de Gobierno Escolar, las niñas conocen desde primaria qué funciones tienen. Cuando llegan a bachillerato ya están muy empapadas del tema. Eso hace que sean muy críticas; el proceso electoral acá es un reflejo del proceso de afuera; les hemos hablado mucho de la honestidad y de la importancia al elegir. Aprovechamos las campañas electorales de afuera y las nuestras para enriquecernos mucho. Son campañas limpias y muy maduras, inclusive, como elegimos representantes en los grupos, vamos organizando los conductos hasta llegar al estudiante.

La iniciativa es muy importante, trabajamos colectivamente, los maestros están organizados por círculos pedagógicos, y tienen un coordinador. En el círculo se construye currículo; las áreas se trabajan con cierto nivel de autonomía, teniendo en cuenta lo que plantea la ley; existe trabajo colectivo frente a las áreas, al ambiente escolar, a la intervención, a la evaluación, a los distintos aspectos del colegio. También están los talleres pedagógicos que es otro espacio de discusión donde el maestro tiene voz, voto. Aquí cada uno no puede estar por su lado haciendo lo que cree, lo que le parece o lo que le da la gana; todos tenemos que estar enmarcados dentro de esta filosofía para que el proyecto realmente pueda ser y se pueda seguir construyendo. Obviamente hay instancias de decisión y no es que porque lo diga un maestro entonces se hace, se debate con argumentación y hay instancias que finalmente toman decisiones.

Prácticas como las anteriores han alimentado un conocimiento basado en la experimentación y reflexión permanentes dentro de esos colegios, y por eso han estado atentos también a resistirse contra disposiciones que van a contracorriente de la identidad que van construyendo.

También existen instituciones que por no asumir los principios constitucionales y de la reforma, tienen que dedicarse a atender demandas de reintegro ordenadas por fallos de tutela que invocan el derecho fundamental de la educación, el libre desarrollo de la personalidad, libertad de culto y de expresión, el derecho a no ser discriminado, el derecho a la intimidad, al buen nombre y al debido proceso.

Existen también instituciones que han creado sofisticados mecanismos para comprometer, bajo presión y con su firma, a padres y madres de familia, y a los estudiantes a no violar las prescripciones que cada colegio pone como condición de aceptación de la matrícula de sus estudiantes, incluso algunas que se están por fuera de la legislación.

La educación cambia permanentemente porque los paradigmas sociales en los que los actores escolares fundamentan sus prácticas también cambian, y quizás el factor que menos incide en los cambios es la fuerza de la ley: "Uno observa que de un año a otro hay cambios drásticos, las mismas alumnas cambian: un año se les ve tranquilas, responsables, al año siguiente sobresalen por necias, bajo rendimiento, aumento de los conflictos. Es una necesidad que todos estemos marchando alrededor estas situaciones para atenderlas. Con los alumnos hoy día uno debe ponerse a su ritmo, quiera o no, con ley o sin ley porque van más avanzados, porque la tecnología y los medios de comunicación también influyen. De

pronto los jóvenes tendrán muchas deficiencias para captar el conocimiento pero en muchos aspectos nos llevan ventaja”.

También es cierto que existió una difusión fuerte, aunque carente de enfoque pedagógico, de algunos contenidos de la Constitución del 1991 y de la Ley General de Educación de 1994. Independientemente de la vía por la que los actores escolares se han apropiado de esos contenidos, empiezan a luchar por el reconocimiento de sus necesidades y sus intereses, generando demandas a la sociedad y las instituciones educativas. Lo cierto es que ahora hay una mayor conciencia sobre los derechos en los padres y madres de familia y en los alumnos que acuden o tienen que ver con la escuela.

## **Los colegios ante la crisis económica**

La implementación de la reforma legislativa requirió de unos recursos que ni se previeron ni se cubrieron, además de que a las instituciones educativas la Ley 60 de 1993 no les otorgó autonomía para el manejo de los recursos que les asignaban. El único margen de autonomía en lo referente a recursos estuvo en los dineros provenientes de matrículas y otros costos educativos, dependientes de la capacidad de pago de los padres y madres de familia, que en el sector oficial es mínimo, reflejándose en la escasa dotación de los establecimientos que sirven a la población más pobre.

Si no deseamos que se pierda tanta calidad y esfuerzos de todos estos años en la educación, hay que invertir. Uno estando en el lado oficial ha entendido por qué en lo oficial la calidad es distinta a la de los colegios privados. El Estado no invierte lo que debiera invertir. Nosotros manejamos otro presupuesto que lo sigue aportando la comunidad religiosa para que más o menos se mitiguen unas carencias. Continuamos con personal privado en portería, biblioteca, mantenimiento, celaduría y hay muchas monjas que colaboran en refuerzos escolares.

Otro factor que incide en la baja calidad educativa es que la reforma se aplica a todos por igual. Lo que siendo positivo se hizo negativo en el caso de maestros que trabajan con colegios privados. Los derechos salariales y prestaciones sociales que por ley debían asemejarse a los de los colegios oficiales pusieron a las direcciones de los colegios privados a prescindir de maestros con categorías superiores, por los costos que les implicaba y por la dificultad legal de mantener a un docente, incluso a voluntad, ganando menos de lo que obliga la ley.

Muchas instituciones educativas privadas que se preciaban de mantener una identidad basada en la permanencia de su personal docente, ahora se vieron abocadas a preferir el criterio de rentabilidad sobre el de la calidad de la oferta educativa, por efecto de la crisis económica, profundizada por la equidad que mandaba la ley en materia salarial:

Ha habido épocas difíciles por el cambio y los profesores. Éste sistema de apertura cada día es más calculador; eso implica que no se pueden tener los profesores los que queremos, en la medida en que viene un profesor que solamente tiene un cartón y que hay que pagarle hasta 8<sup>a</sup>; entonces quiere decir que usted no tiene con qué realizar esa utopía. Me parecen que nos metemos en otro estilo porque cambian los maestros cada

año y no hay un acumulado. Eso no favorece la continuidad.

Sin embargo, la relación entre los colegios privados que trabajan en sectores pobres y algunas instancias oficiales han permitido encontrar salidas a situaciones económicas difíciles. En unos casos porque instancias oficiales adquieren los terrenos y las instalaciones donde pueda funcionar un colegio en comodato, regentado por los particulares y dejando a su merced la contratación de los maestros; y en otros porque el Estado provee maestros para que trabajen en instituciones que siguen siendo regentadas por los particulares, ya sea que éstos sean los propietarios de las locaciones donde funciona el colegio o que sea el Estado, en cualquiera de sus expresiones, el propietario.

Lo positivo es que existen desde hace mucho tiempo en la ciudad iniciativas privadas por mantener un servicio social educativo comprometido con la gente más pobre y que en cierta forma llena un vacío que deja la precaria inversión estatal en el sector educativo, aspecto que por supuesto se vive con mayor dramatismo en los lugares en donde residen los más que tienen menos.

## **La convivencia escolar**

Son muy pocos los colegios que han implementado instancias y mecanismos para el tratamiento adecuado de sus conflictos. Esta pertinencia está asociada a la participación muy activa que todos los actores han tenido en la vida escolar en este y otros campos, generalmente animada por direcciones comprometidas en la necesidad de propiciar ambientes de sana convivencia, como condición de posibilidad para el desarrollo armonioso de unas relaciones democráticas que suponen la expresión de la diferencia y la pluralidad:

Las alumnas participaron, por grupos: hicieron elaboraciones de manuales de convivencia, formularon propuestas, los padres hicieron las suyas, igual los profesores, luego se estudiaron en conjunto para armar el manual que en éste momento podemos decir está hecho con la participación de todos los estamentos educativos. Los cambios del 94 para acá con la nueva Ley General de Educación han sido muy favorables y muy amplios para el alumno, mucha cercanía con el padre de familia, los problemas se resuelven con la colaboración de todos.

Hubo instituciones que ya venían desarrollando experiencias desde mucho antes de ser expedida la Ley General de Educación, de modo que sólo fue una cuestión de adaptación crítica, complementada con aspectos antes no tenidos en cuenta. Por ejemplo, algunos de ellos construyeron, de manera participativa, sus reglamentos escolares, mucho antes de que la Ley General de Educación obligara a la construcción colectiva de los Proyectos Educativos Institucionales y los manuales de convivencia.

También existen instituciones donde el tratamiento de conflictos y el diseño del manual se asumen teniendo en cuenta las prescripciones de la ley, pero que hacen revisiones permanentes de acuerdo a los cambios en las frecuencias de los conflictos y en las naturalezas de aquellos que se hacen más notorios. Otro factor de revisión, lo constituyen los aprendizajes que generan las acciones legales que muchas veces ejercen padres y madres de familia, y hasta los mismos estudiantes, en contra de sus propios colegios.

Como respuesta a las exigencias de democratización pedidas por la Ley General de Educación muchas instituciones mantienen una preparación permanente de equipos de trabajo conformado por profesores, padres y madres de familia, estudiantes y directivos docentes. Algunas asisten a programas o proyectos que ofrece el Estado, ONG, universidades, también se asesoran de expertos en legislación. Es decir que la ley permite apertura a nuevos aportes, superando la dependencia al mandato legal anterior.

Aunque lo anterior puede ser para mejorar, de todos modos no garantiza el tratamiento pertinente de los conflictos. La capacitación y las asesorías serían indicadores necesarios pero no suficientes para reconocer en la cultura escolar el tratamiento positivo de los conflictos. La asunción del conflicto como necesario y connatural a las relaciones humanas, implica una comprensión positiva que lo haga ver como una oportunidad para el crecimiento del comportamiento emocional individual y colectivo. Implica también la necesidad de hacerlo visible para formular mejor las responsabilidades y las salidas.

El año pasado hubo un problema serio: en un paseo unas niñas de 11° consumieron droga y eso tuvo muchas implicaciones; las niñas aceptaron que habían cometido el error y como castigo pensamos no hacer los grados "por no merecerlos". Pero luego pensamos que no había mucha razón en el castigo porque la droga está en todas partes y no podemos señalar una muchacha por esto, antes hay que orientarla. Nos inventamos una técnica muy buena que fue llamar a los padres y a las alumnas a una semana de capacitación sobre drogadicción; ahí tomaron conciencia de la situación y las muchachas se graduaron. La idea fue que antes de irse fueran orientadas al respecto.

Hay otro paradigma opuesto desde el cual el conflicto se asume vergonzosamente y entonces se enmascara cuando se hace visible, se maneja con toda la cautela posible por parte de quienes cumplen la misión de custodiar un orden prescrito y una imagen pública, tomando decisiones a todas luces discriminatorias como la de separar al supuesto infractor de la prohibición del resto del grupo, cancelarle la matrícula o suspenderle, con el propósito de *evitar* con su presencia el encarnamiento del *mal* en los otros: *una manzana podrida, daña a las demás*.

Embarazos también ha habido pero son cosas que quedan muy calladas. En el colegio no se ve que fumen, que se droguen, eso no. El colegio no recibe niñas en embarazo. Dependiendo del grado donde esté y que se descubra a tiempo, porque hay niñas que lo ocultan y uno no se da cuenta, entonces, se les propone algo para acabar el año, de cierta manera se les permite acabar el grado pero ya no vuelven más al colegio; se les puede dejar acabar el año con talleres a distancia.

Ocurre con mucha frecuencia que se admita la existencia de situaciones conflictivas en las instituciones, en las que se expresa que frente a los conflictos todos se respetan. Cuando se ausculta lo que quiere decir "se respetan", el significado es no involucrarse, no hacer referencia o crítica al hacer o al pensar del otro. Lo que una maestra llamaba *convivencia cortés*, una especie de reciprocidad lógica que traducida al lenguaje cotidiano es: "entre bomberos no nos pisamos las mangueras", "no se meta conmigo y yo no meto con usted" o "hagámonos pasito".

En las instituciones educativas, generalmente se albergan confusiones conceptuales. La primera es *entender la convivencia escolar como un fin en sí mismo*. Consiste en poner “la convivencia escolar y el cumplimiento de los acuerdos como un fin, para que la escuela funcione ordenadamente, sin sobresaltos y erradicar de ella la violencia; y no como el medio en el cual los alumnos se forman como sujetos autónomos y ciudadanos proactivos. Aunque erradicar la conflictividad aguda y la violencia sea urgente, no puede agotarse allí el proceso formativo”.

La segunda confusión es *no diferenciar entre norma y regla*. Entendida la norma como un valor fundamental que define al ser humano —el respeto a los derechos humanos, por ejemplo—, y la regla como el medio para lograr el cumplimiento de ese fin anterior, la confusión ha llevado a que en los manuales y en los procedimientos se trate por igual faltar a la norma comprendida como valor fundamental, y faltar a la regla definida como un procedimiento o una instrucción. No es lo mismo la agresión a un congénere —falta a la norma— que mascar chicle, llevar maquillaje o la camisa por fuera —falta a una regla—. Mientras que la norma obliga moralmente, la regla es arbitraria y se define por conveniencia.

Las consecuencias son, por una parte, que el estudiante no construye una escala de valores necesaria para la convivencia con las personas y consigo mismo; por otra, si a toda falta lo que sigue automáticamente es un castigo, el alumno aprenderá a obrar por temor al castigo o temerariamente para enfrentarlo, siendo incapaz de luchar por principios o valores fundamentales.

La tercera confusión es *la de la democracia de las mayorías morales*. Consiste en creer que el consenso es un medio legítimo para castigar, excluir o prohibir actitudes que siendo socialmente rechazadas no constituyen la violación a un derecho fundamental. Una mayoría moral que argumente en la cantidad de votos su rechazo y castigo a que un estudiante se ponga un arete en el ombligo, sea homosexual, se deje crecer el cabello, u otra semejante, es ilegítima e inconstitucional.

La cuarta confusión es *homologar el manual de convivencia con un código de procedimiento* desconociendo que se trata de un instrumento pedagógico. Es la aplicación de la ley ante la primera evidencia sin contextualizar los conflictos. Actitud de-formativa porque al sancionar al agresor que se hizo visible en el momento de la falta, se reproduce en él la sensación de injusticia, impunidad e impotencia, y en el supuesto ofendido, el aliento a ganar poder solapadamente. Confusión que lleva a agravar los conflictos, más que a resolverlos, tampoco contribuye a la construcción de la norma entendida como valor fundamental, produciendo una noción deformada de justicia como que “la justicia es sólo para los de ruana”. Este conjunto de situaciones es corriente y se presentan, incluso, en instituciones con trayectoria innovadora para el tratamiento de conflictos.

Sin embargo los estudiantes y los profesores encuestados opinan en su mayoría —58% y 54.5% respectivamente— que con relación a la convivencia están ocurriendo cambios. Y un porcentaje similar los valora como positivos. Se reconocen los esfuerzos que hacen muchas instituciones por cambiar el panorama de la convivencia en su interior.

El hecho de que los cambios en la convivencia escolar sean valorados por la mitad de los encuestados como positivos, muestra que en la realidad aún no se está cerca del ejercicio pleno de los derechos y los deberes individuales y colectivos en la vida escolar.

Así mismo, los cambios que son valorados como negativos, podrían indicar, en primer lugar, que las iniciativas por alcanzar mayor conciencia sobre los problemas de convivencia producen más capacidad de crítica y de argumentación de la comunidad educativa lo que se traduce en ver situaciones que antes no se veían, como es el asunto de la discriminación; y en segundo lugar, de que hay o ha habido intentos para tratar participativa y democráticamente el tema de la convivencia escolar, y en especial la elaboración y aplicación de los manuales, pero aún no hay una apropiación generalizada.

Con relación al *ambiente de la convivencia escolar* a los estudiantes se les pidió que señalaran los tres conflictos que más se presentaban en sus colegios, y se obtuvo lo siguiente: discriminación 17%, violencia física o verbal 17%, razones pedagógicas 13%, consumo o venta de drogas 12%, indisciplina e incidencia de otros factores 11%, administrativos 7%, actos delincuenciales 6% y factores externos 5%.

Otro dato interesante se obtuvo de la encuesta a maestros, cuando respondieron a la pregunta por los factores que ellos consideraban que incidían en el cambio positivo de la convivencia escolar: demandas de la sociedad 23%, factores externos 19%, factores internos 19%, legislación educativa 18%.

Esta valoración tan equilibrada invita a identificar en detalle, cuáles son los hechos o situaciones que están asociados a cada uno de esos factores; cómo se acrisolan cuando sucede una acción positiva concreta; y cuál es el nivel de institucionalidad o informalidad en el que opera la mezcla.

Es sugerente en ese equilibrio porcentual, que aunque a la ley se le reconoce como factor de cambio positivo en la convivencia escolar, no es el de más peso. Otras demandas, contingencias y obligaciones definen el modo de operar al respecto.

## **El modelo pedagógico**

El proyecto pedagógico es una actividad dentro del plan de estudios que de manera planificada ejercita al educando en la solución de problemas cotidianos, seleccionados por tener relación directa con el entorno social, cultural, científico y tecnológico del alumno. Cumple la función de correlacionar, integrar y hacer activos los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores logrados en el desarrollo de las diversas áreas, así como de la experiencia acumulada (...) Los proyectos pedagógicos también podrán estar orientados al diseño y elaboración de un producto, al aprovechamiento de un material o equipo, a la adquisición o dominio sobre una técnica o tecnología, a la solución de un caso de la vida académica, social, política o económica y en general, al desarrollo de intereses de los educandos que promuevan su espíritu investigativo y cualquier otro propósito que cumpla los fines y objetivos en el proyecto educativo institucional.

La autonomía pedagógica que suponía la nueva legislación para el maestro no alcanzó los desarrollos esperados porque a más de ser decretada no fue acompañada. Dándose de facto lo que uno de los entrevistados llama un *híbrido pedagógico*, en el cual cada maestro desarrolla su práctica tomando elementos de las diferentes concepciones y teorías pedagógicas, tamizados por su práctica, imperando así una escuela estructurada pedagógicamente desde las asignaturas, desde una visión disciplinaria, no interdisciplinaria o transdisciplinaria.

Sin embargo, los maestros sí admiten cambios pedagógicos y curriculares determinados por cambios legislativos, pero también por otros factores. Cuando fueron entrevistados, respondieron que las incidencias de los factores de cambio en lo pedagógico y curricular son así: legislación educativa 28%, demandas de la sociedad y factores internos 25%, y factores externos inesperados 24%.

Cuando se les preguntó por los aspectos que consideraban más fuertes y más débiles de sus instituciones escolares, llamó la atención la valoración que hicieron del ámbito pedagógico y curricular, pues tratándose del aspecto central de las instituciones escolares, los resultados mostraron que no es relevante por potente, ni tampoco por deficitario; las menciones fueron tan pocas, que más bien podríamos hablar de una invisibilización del problema.

¿Por qué? Las razones pueden ser varias. Es cierto que los temas de la convivencia y del gobierno escolar ocupan demasiados esfuerzos en las instituciones educativas locales, muchas veces en detrimento de las reflexiones sobre tópicos pedagógicos y didácticos o relacionados con el aprendizaje. Pero también es cierto que esa necesidad ha servido muchas veces de excusa en las instituciones escolares para ocultar o subvalorar la otra necesidad imperativa de debatir, repensar, reorientar o transformar las prácticas pedagógicas concretas, las didácticas, las formas de evaluar, en últimas, los modelos pedagógicos.

Los temas de conflicto se tratan con lógicas desarticuladas de la función pedagógica escolar, lo que ha favorecido el desarrollo de las disciplinas a la problemática coyuntural, pero dejando al margen otros problemas de convivencia y las disciplinas propiamente académicas. La carencia de un tratamiento integral puede obedecer, sin duda, a un asunto de mirada, de incapacidad lógica, pero también es muy probable que tratándose de un aspecto que toca directamente con buena parte de lo que hacen los maestros, muchos de ellos, a sabiendas, prefieren no tocarlo, o lo hacen cuando no los compromete en la inmediatez.

En un contraste bastante paradójico, la gran mayoría de los maestros encuestados —53 de 66, el 80%— admite que en 5 años habrá mejorado lo pedagógico y curricular en sus escuelas. Lo que queda pendiente saber es hasta qué punto los maestros hacen las anteriores proyecciones admitiéndose como actores de los procesos que implican los cambios, o si más bien los formulan como si estuvieran determinados por factores externos a ellos, o si aceptan la combinación de ambas cosas.

## Los fines

La experiencia en proyectos escolares nos ha mostrado que son distintas las razones y los intereses por los cuales acuden los diferentes actores a la escuela: Los padres de familia suelen llevar a sus hijos para que aprendan valores, o para que sean alguien en la vida. Uno de ellos decía alguna vez: "para que le enseñen a respetar porque yo no he podido".

Los chicos y chicas, dependiendo de la edad, acuden por aprender, para relacionarse con amigos, para prepararse para un futuro, porque sus padres les obligan, porque necesitan aprender lo que le enseñan en el colegio para ingresar a la universidad y luego conseguir un trabajo, y para crecer como persona.

Los profesores acuden para formar a los muchachos para un futuro, para que adquieran el dominio de su disciplina y cumplan con el prerrequisito de pasar al grado siguiente, para formar buenos ciudadanos, y también hay alguien que dice: "Al colegio vengo a aprender, disfruto cantidades, siento que los maestros acá se gozan éste cuento, se lo creen, no todos, obvio, hay gente que viene simplemente a trabajar, a dictar su clase, son pocos y son los que digo que rápido se van y que no se aguantan. No es que sea el paraíso".

Y como dijo uno de los directivos entrevistados, van a la escuela para "liderar procesos de formación integral de hombres y mujeres que sean capaces de convivir en paz y aportar al desarrollo del país".

Estas formulaciones, que las hemos encontrado reiteradamente en nuestro trabajo, no se alcanzan a tramitar en las escuelas, no aparecen prescritas así como se expresan oralmente o en las mentes de la gente, y todo el mundo actúa bajo el supuesto de compartir un horizonte, una *entidad*, cuando en realidad la mayoría de los colegios de la ciudad son diásporas en relación con los fines: cada actor persigue el suyo, unos más conscientes que otros en esa acción.

## Las clases

La Educación debe favorecer el pleno desarrollo de la personalidad del educando, dar acceso a la cultura, al logro del conocimiento científico y técnico y a la formación de valores éticos, morales, ciudadanos y religiosos, que le faciliten la realización de una actividad útil para el desarrollo socioeconómico del país.

El educador es el orientador en los establecimientos educativos, de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos, acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad.

Las áreas pueden cursarse por asignaturas y proyectos pedagógicos en períodos lectivos anuales, semestrales o trimestrales. Estas se distribuirán en uno o varios grados.

Según las entrevistas realizadas a estudiantes encontramos que:



### ***Las clases son aburridoras porque:***

- 1 En un tema se queda toda la clase y muchas veces hasta en tres clases, no hacemos nada.
- 2 Uno se aburre a veces porque no entiende, el tema es muy difícil y se le hace a uno más larga la clase.
- 3 No es tanto la clase sino que depende de la profesora, las actividades, la participación de todos.
- 4 De entrada la profesora te está haciendo mala cara y el ambiente se hace pesado.
- 5 En las puestas en común uno empieza a preguntar cosas que uno no entiende, uno pregunta y pregunta, la profesora se ofusca y deja eso de tarea, se vuelve muy maluco porque si uno no entiende cómo lo ha de hacer en una tarea.
- 6 Tras que es toda monótona y larga, uno cree que ese bloque no se va a terminar nunca, la misma actividad siempre, leyendo y leyendo.
- 7 En algunas clases las profesoras explican y explican, hablan y hablan, no nos dejan participar.
- 8 Las explicaciones son diferentes en cada grupo y los exámenes se hacen muy difíciles.
- 9 En una puesta en común, por ejemplo, en un grupo dicen algo que en otro no, en el examen sale esa pregunta, después la profesora argumenta que sí lo dijo en clase; ¿Qué sucede? Que no copiamos bien, dice la profesora, y se sostiene contra todo el grupo.

### ***Las clases son ricas porque:***

- 9 El año pasado había una clase que no veía la hora, era muy buena, la profesora excelente, todas nos expresábamos bien, el ambiente muy bueno, agradable, entretenido, aprendimos mucho, no he visto la primera niña que se haya expresado mal en contra de la clase, a todas nos fue muy bien.
- 10 Los temas eran complicados, pero la profesora los hacía ver tan fáciles, agradables.
- 11 La profesora te esperaba con una sonrisa de bienvenida.
- 12 Hacíamos reflexiones, ella nos hablaba de lo que deberíamos hacer y qué nos dejaba eso, la relación de la profesora con la alumna era muy buena.
- 13 Ella para explicar un tema lo hacía con juegos, no desde las fichas sino que nos trasladaba al tema.
- 14 Un día no fue tanta clase sino que entramos —al domingo entrante era el día de la madre- y se tomó todo un bloque para explicarnos lo importante que era una mamá. Desde ese día mejoré mi relación con mi madre.
- 15 Siempre nos leía algo al principio.
- 16 Ella explicaba todo de una manera muy dinámica.

En las encuestas que hicimos a estudiantes se confirma que cada vez más saben identificar y valorar los cambios que están ocurriendo en su vida académica: Más de la mitad de éstos admiten cambios positivos en ese aspecto.

## **Campos de interés**

En general aquí hay un ambiente agradable de estudio, a los muchachos les gusta leer,

que es una pelea en muchas partes en donde no les gusta, al menos los grupos con los que trabajo y con los que he trabajado eso han manifestado, su interés por la lectura, su responsabilidad con los trabajos; los muchachos acá son felices, eso lo puedo garantizar, los mismos padres lo manifiestan al igual que los alumnos cuando van a salir a vacaciones y no se les ve muy contentos.

La reforma fue contundente en la promoción de una enseñanza centrada en los intereses de los estudiantes pero no hubo una acción pedagógica de parte de las autoridades educativas para que los maestros lo comprendieran. Si hubiera existido dicha acción, se debió haber considerado lo siguiente:

Que cuando se trata de mantener o activar el interés de quien aprende y sobre todo mantener latente ese interés en los procesos de enseñanza, en primer lugar, el sentido de los contenidos nuevos está dado por el hecho de que quien aprende sepa en qué pueden aplicarse en el mundo de su experiencia personal, incluyendo ahí propósitos académicos relativos al campo o campos disciplinares, de la vida o experiencia personal, familiar y social. Ese es un indicador de pertinencia de los procesos de aprendizaje.

En segundo lugar, debe generarse un ambiente de confianza que despierte o active en quien aprende las ganas de plantearse preguntas, de buscar la información que requiere para responderlas, sintiéndose capaz de hacerlo. Desde el punto de vista del maestro, consiste en la generación de tópicos que induzcan a los estudiantes a participar activamente, involucrándolos, sin temor a que se equivoquen, orientándolos en un campo de posibilidades en el que puedan cultivar la capacidad de dudar sanamente, proactivamente.

En tercer lugar, orientar por parte del profesor un proceso de aprendizaje lúdico, que mantenga el deseo de aprender y de enseñar en el placer. En conjunto, estos aspectos recogen el nivel de satisfacción de los procesos de enseñanza y aprendizaje, tanto en los maestros como en los estudiantes.

El tiempo que demandaría para los maestros en ejercicio la comprensión de estas tesis, es el tiempo que demorarían en una experimentación legítima, que les permita pensar, planear, reunirse, ensayar, equivocarse, replicar.

Si existe hoy en los colegios algún nivel de satisfacción entre los estudiantes se debe más bien al esfuerzo solitario de los maestros por capacitarse para mejorar sus ofertas. Las encuestas a estudiantes hechas al respecto indican que algo van logrando este tipo de maestros. Más de la mitad respondió que se sienten entre satisfechos y muy satisfechos con los contenidos que reciben 64%, con las metodologías aplicadas por sus maestros 60%, y con las formas en que los evalúan 54%.

Pero cuando esos datos fueron confrontados con las respuestas a la pregunta por el peso que tienen para ellos mismos las clases que más les gustan y las que menos les gustan, el aparente optimismo de las cifras anteriores se viene a menos, pues el porcentaje más alto de ellos en este caso 33% admite que asisten a tantas clases de las unas como de las otras, mientras que con un porcentaje ligeramente menor (31.5%) otros reconocen que pesan más las que les gustan, y con algo menos (27%) otro grupo sostiene que son más las que no les

gusta.

Los datos indican, por lo menos, que hay una escuela que se mueve positivamente en algo parecido a lo que plantea la reforma con respecto a las enseñanzas centradas en el interés. De esto sabemos muy poco, razón por la cual es necesario recoger más información tanto de los intereses, necesidades y expectativas, de todos los actores escolares y no sólo de los estudiantes. Esto permitiría comprender mejor los campos de interés, vitales para el desarrollo de todo proceso de enseñanza y aprendizaje significativo o con-sentido.

## Los contenidos

Había un profesor que hasta metía las vacas al salón de clases en lugar de irse a la manga. AM

Los reportes de las pruebas que miden el dominio de contenidos por parte de los estudiantes muestran carencias y déficit preocupantes.

Hay aspectos ligados al dominio propio de los contenidos de las disciplinas, en donde es determinante la deficiente formación de los maestros, o su falta de actualización por diversas razones. Aquí se conjugan la carencia de programas adecuados para maestros en ejercicio con la pasividad de muchos de ellos. Otro factor que influye es la improvisación que abunda en los colegios, dada por el hecho de que se asignen maestros, para que trabajen en áreas en las que no fueron preparados.

El peso de problemáticas socialmente relevantes como la agresividad y violencia que marcan el ser de las relaciones intra e interpersonales, con la naturaleza, las cosas y los espacios públicos, las problemáticas de las relaciones intrafamiliares, están demandando una atención permanente de los estudiantes, que la mayoría de los profesores de los colegios de la ciudad están asumiendo subordinando los contenidos académicos, tal y como se desprende de un estudio sin publicar que para que el efecto hizo la red interinstitucional Más Maestro.

A la deficiente formación de muchos docentes para el manejo de un área específica, se suma el peso de las circunstancias que de alguna manera obliga a trabajar otros contenidos, actitudinales por ejemplo, para los cuales tampoco están los maestros suficientemente preparados.

Otro problema es que ante la demanda de trabajar desde todas las áreas del conocimiento los contenidos derivados de la necesidad social y legal de formar a las personas en el ser, el hacer, el pensar y para la paz, los maestros generalmente actúan sin la visión de integralidad que este trabajo implica; indistintamente, trabajan con unos o con otros sin perspectiva, llevados por la fuerza de urgencias y usando estrategias de trabajo individual y colectivo con los estudiantes, sin propósitos claros del aprendizaje de conceptos procedimentales o actitudinales, sólo para el desarrollo de problemas planteados desde los contenidos de las áreas.

La relación de los contenidos con el entorno es muy precaria. Pesa una tradición de las disciplinas como campos incontaminados, que son suficientes en sí mismos para ser aprendidos, y que por eso no tienen en el contexto inmediato posibilidades de interacción, observación y experimentación. Los estudiantes aprenden contenidos de los que, quizás, podrían dar cuenta en el mundo académico, pero de los que no saben encontrar aplicabilidad en otros ambientes de su experiencia personal, dentro de los cuales está también la ciudad.

La formación de una disposición ciudadana en la escuela, elemento clave de la reforma y tan necesaria en nuestra sociedad, requiere que las personas reconozcan, inteligente y sensiblemente, el ambiente en el cual se desarrollan sus sueños individuales y colectivos. Que los maestros rompan los muros y salgan a la ciudad con intenciones claras también precisa de tiempo, posibilidades reales y mucho acompañamiento.

Afectados y todo, hay colegios en la ciudad que buscan salidas:

Este colegio era una innovación. Cuando llega la ley de educación, nosotros felices de que nos permitieran hacer lo que nos prohibían. Hoy existen muchos espacios donde se puede continuar el trabajo y donde se cambia la monotonía del salón. Cuando íbamos a reuniones del Núcleo se contaba de profesores que tenían un cuaderno 20 o 30 años y que ya estaba amarillo, cada año repetían el mismo programa del cuaderno. ¡Es increíble el cambio! Cada año, cada situación, plantea nuevos problemas que hay que enfrentar y hacerlo con la discusión de los muchachos, los padres, la comunidad, eso es un cambio radical: Qué currículo quiere armar, en qué proyecto se quiere meter y estudiar las matemáticas, la biología y todo, a raíz de lo que el estudiante quiera aprender. Primero los padres veían como una cantaleta el recibir una orientación, hoy se busca comprometerlos más en la calidad de lo que tenemos.

## Las metodologías

Entendiendo las metodologías en los procesos de enseñanza y aprendizaje escolar como el conjunto de procedimientos operativos y mentales usados para la comprensión de contenidos, habría que decir que cada vez son menos los maestros de la ciudad que usan en sus clases métodos convencionales como el magistral. Consecuentes con la aplicación de *modelos pedagógicos híbridos*, aquí podría hablarse también, como efecto obvio, de *metodologías híbridas* en cada maestro; y habría tantas variaciones como maestros haya.

El hecho de que sean o no *híbridas*, no implica necesariamente una valoración negativa de la pertinencia del método. Porque, por lo menos hipotéticamente, si la realidad es dinámica, lo menos que se puede aceptar consecuentemente para conocerla es un método flexible, abierto, plural: que permita la experimentación y la variación de técnicas para la recolección de información; que asuma que hay diversas fuentes; que entienda que el proceso es tan importante como los resultados; que los resultados pueden no ser exitosos, porque si lo fueran de antemano no tiene sentido la creatividad; que el tiempo para el aprendizaje de contenidos o desempeños ligados al gusto, se juegan entre el tiempo histórico y el tiempo absoluto —uno no termina de aprender—; que la escuela o el aula no son suficientes para aprender lo que se debe aprender, así sean propósitos formulados desde

las disciplinas y en el ámbito escolar, y que por tanto hay que recurrir a esa multiplicidad de espacios en los que pueda desarrollar la experiencia comprensiva; que el trabajo con contenidos de diversa naturaleza se deben trabajar integralmente; que la evaluación no sea más que la capacidad de valoración de lo que sucede a cada quien en estos procesos — autoevaluación—, con el otro —coevaluación—, y la disposición a recibir orientaciones de otros con mayor experiencia —heteroevaluación—, para orientar, ratificar, romper, reiniciar y culminar la obra.

La preocupación, más bien, consiste en que muchas veces los maestros recurren a diversos procedimientos mentales y operativos sobre los cuales no están plenamente conscientes. De ahí que tengan sentido muchas de las quejas que se pueden apreciar en el listado descrito antes, en las *clases aburridoras*. En la mayoría de las ocasiones, las clases no son exitosas porque el maestro sea malintencionado, sino porque ignora muchos aspectos que son claves en los procesos de comprensión de contenidos, pero sí le caben juicios de responsabilidad en lo concerniente a su voluntad de saber en el campo pedagógico. Estas serían las aplicaciones *híbridas* que no serían pertinentes para una educación con-sentido.

Considerando la invitación que plantea la reforma en este sentido, uno de los aspectos que precisamente debe comprender quién enseña es que son más productivos los aprendizajes basados en el tratamiento de problemas. Este hecho plantea a su vez la necesidad de pensar en procesos de integración curricular, de trabajos interdisciplinarios y de formación de comunidades académicas.

El tratamiento de la mayoría de problemas, así se formulen en lo más íntimo de cada disciplina, desborda los linderos y la capacidad de ella, de comprenderlo integralmente. Esto implica el concurso de otros saberes que no necesariamente son de dominio de la misma persona, que es a lo que se aproximan los maestros y maestras de primaria cuando responden de manera simultánea por el desarrollo de varias áreas del conocimiento.

El trabajo de integración curricular en secundaria es más dificultoso, en cierta forma porque implica la integración de personas pensando y realizando un mismo asunto, cosa que no es común ni en nuestra cultura escolar ni en el conjunto de interacciones sociales. Esta recomendación no se ha llevado a la práctica, en primer lugar porque las autoridades educativas encargadas de acompañar esta comprensión concreta no han estado para eso. En segundo lugar porque los presupuestos destinados por el Estado para estos asuntos son irrisorios o inexistentes, bajo el supuesto de la oferta de programas de capacitación a docentes que se ofrecen desde las secretarías de educación y que han sido y siguen siendo cuestionados por su falta de pertinencia, por la carencia de acompañamiento y de planes de seguimiento, valoración y constatación de aplicaciones; recomendaciones que a pesar de haber sido propuestas por los asesores educativos oficiales o por consultorías contratadas, no son acogidas por falta de voluntad política de sus jefes y gobernantes. En tercer lugar, los colegios no cuentan en su gran mayoría, incluyendo muchos privados, con recursos económicos suficientes para generar procesos de capacitación permanente a docentes en ejercicio. Y en cuarto lugar, es débil la motivación en la mayoría de maestros por generar autoaprendizajes.

La oferta que proviene de ONG, universidades y otras entidades dedicadas a la atención de

propuestas en este sentido es importante, pero insuficiente.

Sin embargo, hay colegios que gestionan servicios con entidades externas y que motivan a sus maestros a encontrar soluciones, en una clara diferenciación, entre los motivos de lucha gremial y la responsabilidad social con los seres humanos con quienes se relacionan cotidianamente por razones educativas:

Uno de los grandes cambios apunta a la metodología, a la investigación, a que el maestro debe ser investigador y esa es la parte que creo que apenas ahora vamos a empezar a tomarla muy en serio, en el sentido que se nota con la participación que abrió el gobierno escolar. Con el profesorado al evaluar el año se ve que lo que más les llega a las niñas es lo que les toca la vida y que los aprendizajes tienen que ser afectivos y significativos, y con metodologías muy activas que les permita construir. El maestro que habla mucho las cansa y no les gusta porque lo han manifestado, eso ha afectado la práctica de los docentes. Ese es el cambio que la ley quizá no cogió, ni las secretarías de educación, pero que en el fondo es el gran cambio que estamos empezando a hacer los docentes y al que habría que proporcionarle estructuras de apoyo.

## **La evaluación**

Uno de los aspectos más controvertidos y menos comprendidos de la cotidianidad escolar, quizás, es el de la evaluación, a pesar de que los maestros han participado de extensas jornadas de capacitación con el fin de actualizarse en las últimas versiones legislativas, o en las que estén de moda según diversas corrientes pedagógicas de vanguardia. En últimas, terminan diligenciando *automáticamente* formatos de evaluación que muchas veces no comprenden, o que, cuando ya empiezan a adquirir alguna destreza, de la noche a la mañana están obligados a dejar para aplicar otros nuevos. Independientemente de la valoración de esta avalancha de cambios, lo que preocupa es el carácter impositivo de estas medidas, que no consultan previamente a los colegios ni reconocen tradiciones ni admiten márgenes para las innovaciones.

Mientras tanto, en la escuela la mayoría de los maestros trabajan y evalúan los aprendizajes sin comprender el fondo de las sucesivas disposiciones legislativas. En ese acto cotidiano persiste la medición de la capacidad de memorización como referente de logro. Se sigue concibiendo como momentos determinados por el tiempo calendario y no por los momentos del proceso de aprendizaje y se ejerce verticalmente, del maestro sobre el alumno cuando el docente lo decide. Se privilegia el lenguaje escrito y oral sobre otros lenguajes.

Esto no es ajeno a la crítica estudiantil frente a la evaluación, cuyo descontento se va haciendo cada vez más explícito: No lo hacen sentir bien a uno, me dan miedo, a veces no son justas, hacen las más difíciles que encuentran, lo quieren corchar a uno, todos evalúan diferente, manejan técnicas del siglo pasado.

También va siendo tema del que se apropian los padres de familia y los mismos estudiantes para cuestionar supuestas equivocaciones e incomprensiones de los maestros:

Otro conflicto ha sido porque como antes era insuficiente, aceptable, bueno y excelente, el aceptable se quitó; el margen entre insuficiente y bueno es muy grande y los padres no entienden cómo una niña que va bien, saca insuficiente; pero es que hay un porcentaje y debido a esto se presentan muchos conflictos. Entonces reclaman, le dicen a uno que le faltó insistir en algo o que no se tuvo en cuenta tal cosa. Con las niñas también el mayor problema es con la nota cualitativa, todo se hace descriptivo, y como no entienden, critican a una profesora, y hasta piden que la cambien. El mayor problema definitivamente son las notas, porque ganó, porque perdió, porque qué miedo.

No obstante hay colegios comprometidos, no tanto con las modas sino con mantener una oferta realmente pertinente para sus estudiantes:

Digo que no hubo traumas frente a la ley. Nos esforzamos porque es que pasar de números a una nota descriptiva, cualitativa, al principio era un gran problema; hay que conocer más y mejor a las alumnas, tener más contacto con ellas, tener más presentes sus situaciones, más diálogo, porque a la hora de uno decir o describir el comportamiento de una niña debe tener elementos, no puede decir lo que no es, se debe ser muy realista, sin ofender ni complicarse la vida con ellas. Nos preparamos y asumimos con tranquilidad el cambio. Las Hermanas han hecho un gran aporte.

Sin imaginar lo que sucede en colegios de tradición innovadora como éste, ante las nuevas disposiciones que obligan a evaluar diferente a como lo hacen hoy, pensamos en aquellos que no se consideran de innovación. Vemos a los maestros diligenciando el mismo formato con datos que cada uno consiguió a su manera y como pudo. Vemos a los estudiantes que al final ganan o pierden, o, como se dice ahora, *logran* o *deben* y después *pagan*: “Usted me debe, usted me paga”, dice el maestro; “yo le debo, yo le pago”, dice el alumno. No sólo son frases corrientes, es una disposición mental entrenada —¿inocentemente?— para vivir en sociedades en las que parece que el destino es *deber* desde la cuna hasta la tumba, incluso antes y después, si aceptamos que hay deudas ya contraídas por otros que no alcanzaremos a pagar en lo que mida nuestra esperanza de vida.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los hallazgos del estudio sobre la reforma educativa colombiana y su impacto en la cultura escolar en la ciudad de Medellín, nos arroja una serie de acontecimientos y situaciones que derivan en preocupaciones frente a su presente y futuro, ante las cuales proponemos unas recomendaciones.

### Contexto

El sistema educativo colombiano es frágil frente a las contingencias del nuevo orden mundial, el cual le exige resultados frente a la competitividad que requiere el sector productivo, en el mercado globalizado. Esta situación forzó un viraje inesperado en su rumbo. La Constitución de 1991 orientó a la educación colombiana en concordancia con sus principios y valores fundamentales, para que formara ciudadanos en el perfil ético y político de los derechos humanos.

Consecuentemente, la escuela, a partir de la Ley General de Educación, se constituyó en un instrumento y en un ámbito estratégico necesario para este propósito. Para el efecto se impulsó la democratización de la escuela, y la autonomía pedagógica y curricular tanto de las instituciones educativas como de los docentes.

Estos cambios los consideramos propiamente como *reforma*, en la medida en que apuntaron a una transformación de la cultura escolar que, hasta 1994, estuvo dominada por las *obligaciones* derivadas de un modelo tecnoburocrático que impuso una pedagogía instrumental de orientación conductista, un diseño curricular instruccional único, centralizado y estandarizado, que pretendía ser soporte de las políticas desarrollistas, con una organización y dirección escolar vertical, unipersonal sin participación; con instituciones escolares sin ningún grado de autonomía ni de capacidad de gestión administrativa y pedagógica; con maestros convertidos en técnicos ejecutores del currículo; donde las innovaciones pedagógicas estaban prácticamente restringidas.

Con la reforma, en su primer momento —1994-1998— las escuelas se democratizarían, los miembros de las comunidades educativas dejarían de ser instrumentos y receptores pasivos de una política preestablecida, y se constituirían en actores. Los proyectos educativos institucionales —PEI—, deberían ser la carta de navegación de dichas comunidades, y por primera vez, sus *demandas* y las respuestas a las mismas deberían ser elementos esenciales al momento de definir su rumbo; gestión de demandas que se garantizaba a través de la participación no sólo en el gobierno escolar, sino también en su cotidianidad.

A partir de las contingencias en el contexto mundial y nacional en el que sobresale la crisis económica, política y social de los países que asumieron la globalización desde el modelo de apertura al mercado, entre los cuales se encuentra Colombia, identificamos un segundo momento en el proceso de reforma educativa —1998-2002—, que se caracteriza por radicalizar la autonomía administrativa y financiera de los municipios e instituciones educativas, al tiempo que echa hacia atrás la autonomía pedagógica y curricular, acompañada de restricciones en la democratización de los gobiernos escolares; momento que consideramos como de *contrarreforma*.

Este segundo momento se concreta en el Acto Legislativo 01 del 2001 que controla y restringe el gasto educativo con base en un Sistema General de Participaciones, atándolo al crecimiento económico del país; la Ley 715 del 2001 que redistribuye competencias, responsabilidades y recursos a los municipios e instituciones educativas, al tiempo que debilita el nivel departamental y regional; los decretos que reforman la carrera docente, la jornada y el régimen laboral, salarial y prestacional de los maestros, incluyendo el sistema de evaluación a docentes, instituciones y estudiantes; y en especial, la fusión de instituciones educativas que exige constituir otras de gran tamaño, nuevos proyectos educativos institucionales, nuevas comunidades educativas. Todo esto de la noche a la mañana, sin que ello partiera de sus necesidades y fuese consultado o concertado. Estos procesos tampoco están siendo asesorados, pero si, obligados.

El estudio exploratorio adelantado se pregunta, hasta dónde el proceso de reforma alcanzó a transformar la cultura escolar, y qué implicaciones tuvo el desarrollo alcanzado en el primer



momento de reforma —1991-1998— con relación al mayor o menor impacto de los cambios introducidos en el segundo momento —1998-2002— caracterizado por la profundización de la crisis económica, política y social del país.

## **Asuntos críticos y vacíos en la reforma**

Los asuntos críticos y los vacíos en el desarrollo de la reforma contribuyeron como argumentos en contra, que fueron aprovechados para justificar el proceso de contrarreforma. Entre ellos encontramos que:

- 1 Los fines del sistema educativo y los valores que encarna no fueron y aún no son compartidos especialmente, el enfoque de derechos y libertades, y la democratización en la escuela.
- 1 La resistencia de la organización gremial de los maestros a la evaluación y al control de calidad de los educadores ordenados por la ley, y la errática gestión del ministro de turno impidieron que la evaluación y el control se hiciera de manera concertada. Situación que generó duras críticas del gobierno y de algunos sectores de la sociedad contra al magisterio, señalándolo como responsable de la mala calidad de la educación.
- 2 El “olvido” de garantizar el derecho a la educación universal, gratuita, obligatoria, de igual calidad para todos por parte del legislativo, dio pie al desarrollo de planes de cobertura basados en la “racionalización de recursos” y en la contratación con particulares, con beneficios muy dudosos para la calidad, y afectando especialmente a la población más pobre.
- 3 La Ley General de Educación antes que constituir un sistema articulado y coherente, contribuyó a su fragmentación en la medida en que legisló sólo para la educación preescolar, básica y media, quedando por fuera la educación infantil inicial, la superior, la técnica y la tecnológica, así como las ofertas educativas impulsadas desde otros sectores.
- 4 El desarrollo del Proyecto Educativo Institucional y de los Proyectos Educativos Municipales exigieron recursos que no fueron entregados por falta de voluntad política en todos los niveles de decisión, pero si se incrementaron los recursos para cobertura mediante la contratación con particulares.
- 5 La debilidad de un movimiento social y pedagógico que comprendiera suficientemente el espíritu de la reforma y la desarrollara de manera consecuente, hizo que ésta terminara siendo una obligación. Por tanto los cambios en la escuela y su cultura terminaron siendo más formales que reales.
- 6 La postura corporativista de los sindicatos de educadores primó frente a aquella que había creado el Movimiento Pedagógico que privilegia la pedagogía y la calidad de los procesos educativos. Por tanto, desarrollos de la reforma como la evaluación de los docentes y la creación del Institución educativa como unidad, y de la jornada única para

permitir actividades de interés de los alumnos, fueron bloqueadas por la organización gremial; igual postura corporativista mantuvieron los empresarios, las asociaciones de colegios privados cuyo interés está en obtener apoyo financiero del Estado pero manteniendo independencia frente a las obligaciones de la ley y al control del servicio que imparten; la iglesia católica además de las anteriores presionó por mantener el control sobre el tema de la enseñanza religiosa y moral.

- 1 Las posturas corporativistas siempre buscaron negociaciones bilaterales entre su sector y el gobierno, rompiendo de esta manera la posibilidad de construir un movimiento educativo alrededor de las necesidades nacionales y de un mínimo proyecto educativo nacional.
- 1 La reforma fue implementada sin una suficiente pedagogía, por lo que terminó siendo un asunto más formal que real. En la cotidianidad escolar han ocurrido cambios poco notables, con lo que se favoreció la entrada, sin mayores resistencias, de la estrategia de *contrarreforma*. Esto porque hizo falta de un proceso pedagógico que permitiera su comprensión, y no sólo la notificación de obligaciones, pues se trata de un cambio de paradigma.
- 2 Se dio un viraje en el rumbo de la reforma sin un seguimiento ni evaluación previa: se hizo con la lógica del “borrón y cuenta nueva”. En ello influyeron tanto la crisis económica y fiscal, la exigencia de restricción del gasto, y conflicto armado colombiano. En este aspecto, se cuestiona educar en los valores que soportan la reforma, especialmente en lo referente a libertades y derechos; la democratización real de la escuela, con la presencia actores distintos a directivos docentes y educadores, argumentando falta de pertinencia de los mismos para opinar y decidir sobre educación; el sentido de la participación, desde la eficiencia y la lógica gerencial; el currículo centrado en el alumno, la evaluación cualitativa, los logros y niveles de aprendizaje, desde la lógica de estándares curriculares nacionales

Es decir, se cuestiona el modo de ser escuela, maestro, estudiante y padre o madre de familia que propone la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación, sin un balance sistemático de por medio.

## **Preocupaciones y recomendaciones**

### ***Uno***

La primera preocupación consiste en que, elementos centrales de la reforma como la democratización de la escuela con la consiguiente participación, y la autonomía curricular con criterio de pertinencia, han sido desplazados en razón de las contingencias del contexto mundial, por criterios de estandarización de procesos y resultados educativos, lo cual consideramos una vuelta a la “tecnología educativa”, y una renuncia a los avances pedagógicos construidos desde el movimiento pedagógico, el mundo académico y los propios experimentados por un sinnúmero de docentes-

Creemos que lo más conveniente es retomar y profundizar en los avances pedagógicos y de democratización de la escuela, pero no dentro de la fragmentación e improvisación existente; por tanto es necesario desarrollar un sistema de planeación, monitoreo y evaluación en todos los niveles, pero no para homogeneizar o estandarizar los procesos educativos, sino para retroalimentarlos y fortalecerlos, respetando las particularidades, intereses y perspectivas diversas, amarradas a un proyecto educativo colombiano.

Esto genera retos como insistir y profundizar en pedagogías centradas en el sujeto, la pertinencia curricular, la comprensión, el desarrollo de competencias y la democratización de la escuela en lo pedagógico, lo administrativo y organizativo, y la convivencia; y, trabajar en la conformación de sistemas de planeación, monitoreo y evaluación participativos, que fortalezcan los procesos educativos desde la diversidad, en la perspectiva de la Constitución de 1991.

### ***Dos***

La promoción de una pedagogía social de la reforma, que fue insuficiente en el primer momento de la reforma, para el segundo momento lo es aún más en la medida en que su desarrollo sigue estando movido, no por la concertación como en el primer momento, sino por decisiones unilaterales de corte tecno-burocrático, generándose resistencias negativas o de rechazo por parte de los entes territoriales, las instituciones educativas, los docentes y las comunidades, lo cual impide la comprensión, su justa valoración, y por tanto el compromiso con su realización.

Dado que se trata de cambios en la organización escolar, en las prácticas pedagógicas, en la misma configuración de las comunidades educativas, y en muchos casos de re-fundación institucional, recomendamos que este tránsito debe acompañarse de asesorías sistemáticas y no sólo de capacitaciones puntuales que han resultado insuficientes a las instituciones educativas. De esto depende alcanzar las transformaciones esperadas; de otro modo quedaría en el cumplimiento de formalidades, o lo que es peor, en la mera desconcentración de responsabilidades en las comunidades educativas y no en su fortalecimiento. Esto significa fortalecer la asesoría a las instituciones, de modo que la disolución de las instituciones existentes que se ve como una amenaza se convierta en oportunidad de *re-fundar* instituciones que se acerquen más, en su cultura escolar, al espíritu de la Constitución y de la Ley General de Educación.

### ***Tres***

Como efecto de la fragmentación social, no hay una visión, sino visiones con respecto a lo que los diversos actores esperan, exigen o quieren de la educación, y que se reflejan en las formas de ser y hacer escuela.

Cualquier modelo de acción que pretenda ayudar a forjar otros modos de ser y de hacer escuela, más armónicos e integrados, debe contener una propuesta integral, en el sentido de involucrar a todos los actores en procesos de discernimiento de estas diversas visiones educativas.

La necesidad de formar sujetos democráticos, participativos con derechos y libertades, en

un contexto de homogeneización de la educación y la pedagogía, se constituye en un reto ineludible.

### *Cuatro*

El desconocimiento de lo que pasa dentro de las escuelas no es sólo un problema de quienes tienen como función ejercer el control sobre el servicio educativo, es también una carencia entre las entidades que hacen ofertas para el fortalecimiento de las instituciones. Lo que conlleva a que los impactos y la sostenibilidad de los procesos de transformación sean frágiles.

Esto nos exige seguir avanzando en investigaciones que ayuden a clarificar las prácticas e interacciones de las entidades y personas con la cotidianidad escolar, teniendo en cuenta todos los actores de la vida escolar

### *Cinco*

La falta de coordinación de acciones interinstitucionales, conlleva muchas veces a la dispersión y agotamiento de las mismas instituciones, que además deben atender presiones legales o sociales. En un contexto como el actual, la interinstitucionalidad es también un mecanismo de mantener las apuestas y fines del sistema educativo mediante la construcción de una pedagogía social.

### *Seis*

Por la fragilidad del sistema educativo colombiano no se logra construir una visión y un proyecto de mediano y largo plazo por sí mismo, sino que sigue sometido al vaivén de las contingencias del sistema socioeconómico del país, tanto en materia del derecho a la educación, de la dirección, financiación y administración del servicio, como del enfoque y modelos pedagógicos que propone. Estas contingencias exigen diseñar un servicio que se ajuste a la crisis económica y fiscal del país, y responda a los requerimientos de la competitividad. Además se genera una inestabilidad en políticas y en la legislación, que no responde a resultados de procesos técnicos de seguimiento y evaluación, y menos a propuestas impulsadas desde algún movimiento social, movimiento educativo o pedagógico.

Es necesario trabajar en la movilización social y educativa alrededor de un proyecto educativo articulado, de mediano y largo plazo, fruto de la concertación, y que responda de manera equilibrada tanto a las contingencias del contexto, a las obligaciones y mandatos legales, así como a las demandas de las comunidades educativas y sobre todo capaz de resistirse creativamente a una contrarreforma que debilita el proyecto educativo que propuso la Constitución de 1991.

La lucha por el derecho a la educación básica universal, gratuita, obligatoria y con equidad en la calidad y en el acceso, tiene que estar en el primer lugar de la sociedad, especialmente cuando se afecta a niños, niñas y jóvenes excluidos de la sociedad.

## **A manera de corolario**

La velocidad y radicalidad de los cambios que vienen ocurriendo en la educación colombiana, en una ciudad como Medellín con muchas necesidades y urgencias, nos reta a actuar asumiendo que se trata de una oportunidad para crear y fortalecer comunidades educativas como sujetos autónomos y ciudadanos y no sólo como beneficiarios de un servicio; y de articular la sociedad en el horizonte abierto por la Constitución de 1991.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR SOTO, Juan Francisco. De viajes, viajeros y laberintos: innovaciones educativas y culturas contemporáneas. Bogotá: Idep-Innove. 1998.

ÁVILA PENAGOS, Rafael y CAMARGO ABELLO, Marina. La utopía de los PEI en el laberinto escolar. Bogotá: Antrophos. 1999.

CAMARGO ABELLO, Marina. Estudios de caso sobre la gestión escolar. Bogotá: Corpoeducación. 2000.

CUMBRE LATINOAMERICANA DE EDUCACIÓN BÁSICA. Declaración de acción. Marzo 6-7 de 2001, Miami: 2001.

CHARTIER, Roger. El mundo como representación. Barcelona: Gedisa.

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. Santiago de Chile: Preal. 1999.

KAST, Fremont y ROSENZWERG, James. Administración en las organizaciones. Enfoques de sistemas y de contingencias. Méjico: McGrawHill. 2ª edición. 1996.

MARTÍNEZ BOOM, Alberto; NOGUERA, Carlos E.; CASTRO, Jorge Orlando. Currículo y modernización. Bogotá: Foro Nacional por Colombia. 1994.

MEJÍA, Marco Raúl. Educación y Escuela en el fin de Siglo. Bogotá: Cinep. 1995.

MORÍN, Edgar. Papeles de identidad. Autobiografía intelectual. Boletín de información y documentación. N° 13: junio-agosto 1992. Barcelona: Antrophos. 1982.

----- . Introducción al pensamiento complejo. 2ª reimpresión. Barcelona: Gedisa. 1990.

MURGA MENOYO, María Angeles. Las resistencias al cambio en los sistemas educativos. Madrid: Fundación Universidad Empresa. 1994.

NOVO, María La educación ambiental: principios básicos desde el punto de vista conceptual. En: La educación ambiental: bases éticas, conceptuales y metodológicas. Capítulo III. Madrid: Unesco. 1998.

PARRA SANDOVAL, Rodrigo; TEDESCO, Juan Carlos y otros. Innovación escolar y cambio social. Bogotá: Fundación FES, Colciencias. 1997.

PEÑA, Margarita. Propuesta para el fortalecimiento de las instituciones educativas en Colombia. Bogotá: Corpoeducación. 2000.

ROCKWELL, Elsie. La escuela, lugar del trabajo docente. Méjico: Instituto Pedagógico Nacional. 1982.

SIERRA, Juan; SERNA, Clara; PÉREZ, Elkin. Los padres de familia en las instituciones educativas de Medellín. Medellín: Corporación Región. 2002.

## ANEXO 1

### ANÁLISIS DE DATOS: EL PUNTO DE VISTA DE LOS PROFESORES

A continuación presentamos el punto de vista de los educadores sobre los cambios ocurridos en la escuela colombiana, recogidos mediante encuesta cuyo formato se encuentra en el anexo 2.

#### *Percepción de los cambios*

De 66 profesores encuestados, 27 son hombres, 37 mujeres y 2 en blanco. 59 de ellos, 89.4%, admiten que SÍ han ocurrido cambios en el sistema educativo colombiano en los últimos 10 años; mientras que 4 dicen que NO 6.1%; y 3 personas no responden 4.5%.

En la encuesta se definieron cinco campos cerrados en los que se recogían los reportes de dichos cambios: laboral, gremial, legislativo, administrativo, pedagógico/curricular; y un campo abierto: Otros, como opcional en caso de elegir otro tipo de cambios, para que distribuyeran entre ellos 100 puntos, colocando más en aquellos campos donde se consideraran más notorios los cambios. Los resultados indican que los dos ámbitos de mayor reconocimiento de cambios son el legislativo con 28.23% y el laboral con 27.43%; en tercer lugar se destaca lo pedagógico/curricular con el 17.44%; el cuarto, que es el administrativo tiene el 12.31%; y el último es el gremial con 10.54%; la opción otros acumuló el 4.04%. A juzgar por la corta diferencia entre el porcentaje mayor y el menor en los 5 campos especificados, el 17.69%, se puede concluir que no hay campos tan determinantes sobre los demás, y que sean los que estén originando los cambios sobre el sistema educativo colombiano o ejerciendo presión sobre los demás elementos de dicho sistema; más bien, podría interpretarse hipotéticamente esa corta diferencia, como que hay un origen cualitativamente plural y, quizás, en diferentes temporalidades, de los distintos factores que están provocando los cambios sobre el sistema.

Sobre esos mismos campos indicados en el punto anterior, se pidió a los maestros que valoraran de acuerdo a 4 escalas: muy beneficiosos, beneficiosos, algo beneficiosos, nada beneficiosos.

En el campo laboral, 54 respuestas 81.8% fueron contundentes al afirmar que los cambios son nada beneficiosos; 9 dicen que son algo beneficiosos, 9%; mientras que en las categorías de favorabilidad no hubo ni una respuesta a favor. Esta apreciación coincide con datos obtenidos mediante diversos análisis de recientes legislaciones y entrevistas hechas para este estudio a diferentes personas involucradas en el mundo educativo, en donde el consenso indica que en los últimos años se han ido perdiendo o menoscabando reivindicaciones antes logradas por las organizaciones sindicales del magisterio. Este ámbito, es sin duda bastante sentido por los maestros, porque son quienes directamente padecen —por la vía de salarios, prestaciones, ascensos— los efectos negativos de las políticas de recorte presupuestal.

Analizado el aspecto gremial, entendido como el conjunto de acciones de las organizaciones sindicales en defensa de reivindicaciones laborales del magisterio, se puede encontrar una relación causal entre lo poco beneficioso de los cambios en el aspecto laboral con la acción gremial. Sumadas las respuestas desfavorables: algo beneficiosas, 25, más nada beneficiosa, 23, para un total de 48 respuestas que dieron los maestros para referirse a la acción sindical equivalen al 72.7% del total.

Las respuestas obtenidas para la valoración de la administración del servicio educativo, que incluye acciones del ministerio de educación, secretarías departamentales y municipales, núcleos educativos, consideran como negativos los cambios en la administración del servicio. Entre poco y nada beneficiosos las respuestas suman 51, para un 77.3%; mientras que el resto se reparte entre beneficiosos y no responde, igual que la tendencia resultante en lo gremial. La encuesta no recoge datos para diferenciar la favorabilidad según niveles de territorialidad, por eso no es posible indicar si el peso en la valoración negativa de los cambios que admiten los maestros sobre el servicio educativo en general está más influida por las acciones ministeriales o si está en la administración del servicio de los entes departamentales o municipales, o si está en ambas, con igual o diferente proporción. Lo destacable en todo caso es que visto el servicio en general, las respuestas indican que no hay cambios favorables en todo el sistema.

El único campo que reporta un porcentaje significativo de favorabilidad de los cambios dentro del sistema educativo es el pedagógico y curricular con un 36.4%. Pero no es lo que más pesa en las respuestas, pues aquí también los maestros destacan que los cambios en este terreno tienden a ser desfavorables un 57.6%.

En todo caso, llama la atención para efectos de este estudio, que cualesquiera que sean las razones por las que están ocurriendo los pocos cambios que se perciben como positivos, y aquellos que se pudieran atribuir como desfavorables, que son los de mayor peso en la concepción de los maestros en los casos expuestos hasta ahora, pudieran estar también explicados para ellos por cambios en la legislación que rige el sistema educativo, pues la gran mayoría, el 78.9%, admite que los ocurridos han sido poco o nada benéficos, mientras que un porcentaje menor de los encuestados, aunque no despreciable un 15%, sí creen que los cambios han sido positivos. No obstante, queda sin saberse en cuáles de los múltiples ámbitos del espectro de la legislación educativa: organización escolar, sistema laboral, ámbito pedagógico, etc., pesa como argumento de la valoración obtenida en este ítem. Lo destacable es la percepción negativa que tienen los maestros sobre la legislación.

### ***Fuerzas determinantes de los cambios en el sistema educativo***

Los mismos campos laboral, gremial, legislativo, administrativo del servicio y pedagógico/curricular, fueron integrados y cruzados con preguntas sobre factores que probablemente incidieron en los cambios reportados; los encuestados debían repartir 100 puntos entre dichos campos

Los maestros sostienen que es en los campos laboral 34%, y el legislativo con 23.3%, en los que más se reflejan la incidencia de políticas internacionales. El resto de respuestas se



distribuyen entre los otros tres campos: gremial, 13.9%; pedagógico y curricular, 13.2%; administrativo, 11.9%; y otros campos, 3.7%. La alta ponderación de lo laboral y lo legislativo podría entenderse en la lógica que han implicado los procesos de recorte presupuestal para el sector social. Es muy probable que la interpretación que hacen los maestros sobre la relación con las políticas internacionales, el sistema de contratación laboral actual y la parte legislativa, sea fruto de la crítica que hacen las organizaciones sindicales del magisterio al modelo económico neoliberal.

Según la encuesta, se puede arriesgar la hipótesis de que las políticas internacionales están determinando a las nacionales, sobre todo en materia laboral, que es el campo en el que los maestros admiten mayores efectos derivados de las políticas locales, con un 35.1%; el segundo lugar lo ocupa el campo legislativo con el 20.6%; mientras que el resto del porcentaje se distribuye casi por igual entre el campo pedagógico y curricular, 13.9%, y la organización gremial con el 13.5%, la administración del servicio educativo tiene un 12.3%, y está en menor proporción otros ámbitos con el 4.7%. De hecho, aunque la parte legislativa se reconoce como afectada por políticas nacionales, como es el caso de las reformas en materia de descentralización de competencias y recursos, o la misma legislación que regula la organización, el diseño curricular, la convivencia y la acción pedagógica escolar, no alcanza para los maestros el mismo rango de notoriedad que el dado al aspecto laboral. Esa percepción de los maestros, es en cierta forma comprensible, pues lo que suele suceder cuando se pregunta por el todo a un determinado grupo de actores es que lo refieran, lo engloben desde sus propias experiencias en un proceso claro de inducción. Sólo la contrastación de estos datos con otras fuentes de información permitirán conclusiones más ponderadas y mejor argumentadas al respecto.

Los movimientos sociales organizados son reconocidos por los maestros como existentes e incidentes, más o menos en la misma proporción, en los cambios de los diversos campos analizados: gremial, 21.8%; legislativo, 21.7%; laboral, 19.5%; pedagógico y curricular, 19.4%; administración del servicio educativo, 14.2%; y en otros campos la incidencia es de menor tasa, 3.5%. No es posible medir a partir de la información obtenida el peso concreto de estos movimientos con respecto al de otras formas organizativas que también manifiestan abiertamente intereses sobre el sistema educativo, nacionales o internacionales.

Consideremos ahora cada aspecto del sistema educativo: laboral, gremial, legislativo, administrativo, pedagógico y curricular en relación con los tres factores de incidencia en los cambios como las políticas internacionales, las políticas nacionales y los movimientos sociales para observar el peso de los factores en los cambios de cada elemento del sistema. Estos serán puestos de mayor a menor según el nivel de incidencia.

*Laboral:*

Políticas Nacionales, 35.1%  
Políticas Internacionales, 34.1%  
Movimientos Sociales, 19.5%

*Gremial:*

Movimientos Sociales, 21.8%  
Políticas Internacionales, 13.9%

Políticas Nacionales, 13.5%

*Legislativo:*

Políticas Internacionales, 23.3%

Movimientos Sociales, 21.7%

Políticas Nacionales, 20.6%

*Administrativo:*

Movimientos Sociales, 14.2%

Políticas Nacionales, 12.3%

Políticas Internacionales, 11.9%

*Pedagógico curricular:*

Movimientos Sociales, 19.4%

Políticas Nacionales, 13.9%

Políticas Internacionales, 13.2%

Se observa sobre cada elemento del sistema que existe equilibrio de incidencia entre los factores provocadores de cambios. Llama la atención que los movimientos sociales tengan mayor peso que el resto de factores en los aspectos gremial, administrativo y pedagógico curricular; peso que tienen las políticas nacionales en el aspecto laboral, y las políticas internacionales en la parte legislativa. Sin embargo, sumadas las políticas nacionales e internacionales tienen un valor predominante sobre los movimientos sociales, lo cual corrobora el hallazgo de que son éstas las que están condicionando la dirección de la reforma educativa.

Sin tratamiento a profundidad, nos queda la pregunta sobre por qué los maestros otorgan mayor peso de las políticas internacionales sobre los demás factores en los cambios de la legislación educativa colombiana que, recordemos, valoraron en su mayoría como negativa. Es muy probable que dicha asociación esté muy influida por los efectos nocivos que ellos han sentido de una reforma laboral altamente influida por presiones externas sobre la economía colombiana. Y como el Estado ha acogido delineamientos internacionales en los manejos económicos y los ha convertido en políticas nacionales, por eso podría comprenderse por qué para ellos este factor prima en los cambios de la contratación laboral, que también fueron considerados negativos, como se vio atrás.

### **Cambios en la institución educativa**

De los 66 maestros encuestados, 50 que corresponden a un 75.8% admiten que han ocurrido cambios en su institución educativa, mientras que los 16 restantes se distribuyen en igual proporción, entre quienes dicen que no hay cambios y quienes no responden, 12.1%, cada uno.

Luego se interrogaron los maestros sobre los campos en los que ellos creen que se han dado los cambios más significativos. Para ello se pusieron a su consideración: la gestión administrativa y del gobierno escolar, la gestión pedagógica y curricular, la gestión sobre la convivencia escolar, en la relación colegio-entorno, y se dejó una casilla abierta para otros

campos no considerados. En la gestión administrativa y del gobierno escolar se reconoce el mayor porcentaje de cambios con un 33.2%, seguido del reconocimiento de transformaciones en lo pedagógico y curricular con 24.5%, el tercer lugar lo comparten, con resultados muy similares, la convivencia escolar con un 18.6% y la relación colegio-entorno que corresponde al 18.8%; mientras que un porcentaje menor, el 5%, resaltaron cambios en otros campos. Sin contar este último ítem, la diferencia más o menos moderada de un 14.6 entre el mayor reconocimiento, con un 33.2% y el último con 18.6%, indica que los profesores perciben sus propias escuelas como escenarios en los que están ocurriendo cambios significativos y generalizados, sobre todo si se tiene en cuenta que las variables consideradas abarcan las gestiones más importantes que requiere una institución escolar para funcionar. Otra cosa es la valoración de dichos cambios.

### ***Valoración de los cambios en la escuela***

Para considerar esta valoración se sumaron las dos opciones favorables: cambios muy beneficiosos, y beneficiosos; y las desfavorables: poco beneficiosos, y nada beneficiosos.

La mitad de los profesores, un 50%, aceptan que los cambios en la gestión administrativa y del gobierno escolar de sus instituciones, han sido positivos; a 20 de ellos, un 27.3%, el cambio les parece desfavorable; y 15, que corresponden al 22.7% no responden.

Con respecto a la gestión pedagógica y curricular, hubo la misma apreciación anterior y en las mismas proporciones.

Los cambios en la convivencia escolar son captados por la mayoría como positivos con un 54.5%, contra otra cantidad no despreciable del 21.2% que piensan que no lo son. Llama la atención que una cantidad mayor que la anterior, un 24.2% se abstuvieran de responder.

En cuatro preguntas formuladas consecutivamente se indaga a los maestros por: factores externos inesperados, demandas sociales directas y explícitas hechas a la escuela, la legislación educativa, y factores internos, esperados o inesperados, que posiblemente hayan incidido en cambios experimentados por los colegios en lo administrativo, pedagógico y curricular, convivencia escolar y en la relación del colegio con el entorno. En los cuatro casos son cortas las diferencias entre los datos que reportan el mayor y el menor porcentaje; esto indica, por un lado, que todos los factores mencionados interactúan afectando más o menos con la misma intensidad la totalidad del mundo escolar; y por otro lado, es relevante, que en los cuatro casos se mantenga el mismo orden en la escala de afectación: el primer lugar lo ocupa el ámbito administrativo que es el que más cambia, seguido siempre de los aspectos pedagógico y curricular, convivencia escolar y de la relación del colegio con el entorno, respectivamente.

Ahora, recordemos que los cambios en la gestión administrativa y del gobierno escolar, en lo pedagógico y curricular y en de la convivencia escolar, fueron catalogados como positivos por la mitad o algo más de los maestros encuestados. En cambio fue más disputada la valoración dada sobre la relación de la escuela con el entorno.

De modo que los tres aspectos que más cambian en la institución escolar, cambian para

bien, y el último, de menor intensidad mutativa, cambia para mal. ¿Qué explica que las cosas se den de ese modo? Siguiendo el orden de afectación ya mencionado, veamos qué podemos extraer mirando cada campo en relación con los factores de cambio:

*Gestión administrativa y del gobierno escolar:*

Factores Internos, 37.9%  
Factores Externos Inesperados, 34.5%  
Legislación Educativa, 33.6%  
Demandas Sociales, 30%

*Lo pedagógico y curricular:*

Legislación Educativa, 28.4%  
Demandas de la Sociedad y Factores internos, 25.3%  
Factores Externos Inesperados, 23.9%

*La convivencia escolar:*

Demandas de la Sociedad, 22.9%  
Factores Externos, 19.4%  
Factores Internos, 18.8%  
Legislación Educativa, 18%

*Relación colegio entorno:*

Factores Externos, 18.4%  
Demandas de la Sociedad, 18.1%  
Legislación Educativa, 17.4%  
Factores Internos, 14.9%

Mirando la incidencia de los factores en los cambios de cada campo se observa que ocurren más o menos con la misma intensidad.

Pero se observa también que cada uno de los campos considerados está afectado mayormente por un factor diferente. Si confiamos en los resultados, se puede inferir que a pesar de que la cultura escolar puede presentar variaciones, como de hecho se dan, ellas no necesariamente se originan por el poder de una fuerza más o menos omnipotente, unívoca, sino por la confluencia de factores que actúan privilegiando campos diversos. Esto tiene una implicación práctica en los terrenos investigativo y comprensivo y es que cuando se vaya a explorar eso que hemos llamado la cultura escolar es necesario desagregar componentes en los que sean posible rastrear acciones o desempeños más o menos afines —por los contenidos, propósitos, métodos, funciones—, y ver cuál es el peso o las proporciones de los factores que provocan los cambios en cada ámbito, y explicarse, en razón de esos factores, las lógicas resultantes en los procesos y prácticas: si son más normativas, formales o cerradas; si son más o menos flexibles, permeables y atentas a las demandas; o si son más preñadas de informalidad.

Es necesario matizar la conclusión anterior y sugerirla más como una estrategia de análisis de los cambios en el mundo escolar. Pues está claro que las estrechas diferencias en los

porcentajes de los factores para cada campo considerado es relativamente muy poca, como ya se indicó, y en este caso no hay tanta determinación de unas fuerzas sobre las demás.

### ***Percepción de las dificultades y potencialidades y proyección institucional***

Se le pidió a los maestros que en orden de prioridad identificaran las tres principales debilidades en sus instituciones, y cuáles eran, también en orden de prioridad, las tres principales potencialidades. Las respuestas obtenidas nos permitieron agruparlas en cuatro categorías: Ambiente de convivencia escolar, entendido como el resultado de las múltiples interacciones sociales que se dan en las instituciones educativas, en todos los espacios físicos y durante todo el tiempo de funcionamiento. Gestión administrativa y del gobierno escolar, entendidas como instancias internas encargadas de gestionar administrativa y curricularmente a las instituciones. Ámbito pedagógico y curricular, referido al PEI, a los modos de organizar el tiempo y el espacio escolar, al conjunto de interacciones académicas, que involucran a instancias de dirección, maestros y alumnos, en razón de los procesos de enseñar y aprender. Recurso Humano, en función de sus actitudes y aptitudes psicosociales, profesionales, y de la existencia suficiente o carencia de los mismos.

#### *El orden de las debilidades:*

Gestión Administrativa y del Gobierno Escolar, 46.4%

Ambiente de Convivencia Escolar, 41.1%

Ámbito Pedagógico y Curricular, 9.9%

Recurso Humano, 2%

#### *El orden de las potencialidades:*

Ambiente de Convivencia Escolar, 39%

Recurso Humano, 37.9%

Gestión Administrativa y del Gobierno Escolar, 16.1%

Ámbito Pedagógico y Curricular, 6.8%

Los dos datos que arroja la gestión administrativa y del gobierno escolar permite leer una valoración inversamente proporcional, en el sentido de que se la reconoce como el lugar en donde más debilidades reportan las instituciones escolares, reforzado con la idea de que está también entre los aspectos menos potentes. Y lo mismo podría interpretarse de la categoría recurso humano. Digamos, que con respecto a estos dos puntos existe la tendencia a un consenso entre los maestros; cosa que no ocurre con el ambiente de convivencia escolar en donde la valoración es más disputada, pues son muy idénticos los porcentajes que lo admiten como un asunto débil o como potente.

La valoración del ámbito pedagógico y curricular llama la atención, pues tratándose de un aspecto central, sino el más, de las instituciones escolares, los resultados obtenidos en este caso muestran que no es un aspecto relevante por bueno, ni tampoco por malo; es más, las menciones fueron tan pocas, que más bien podríamos hablar de una invisibilización del problema.

La gran mayoría de los maestros encuestados: 53 de 66, o sea el 80.3%, admiten que en 5 años habrá mejorado lo pedagógico y curricular en sus escuelas, siendo la valoración más

alta. Este optimismo se extiende a los otros campos puestos a su consideración. El segundo aspecto que consideran los maestros que mejorará en el mismo tiempo indicado, es el de la relación de la escuela con el entorno, dicho por 50 de 66 maestros, para un 75%; otro aspecto que mejorará es la convivencia escolar, dicho por 49 maestros, 74%; y finalmente ubican la gestión administrativa y del gobierno escolar, dicho por 46 maestros, equivalente al 69.7%.

Lo que queda pendiente saber es hasta qué punto los maestros hacen las anteriores proyecciones admitiéndose como actores de los procesos que implican los cambios, o si más bien formulan esperanzas que están determinada por factores externos a ellos, o si aceptan la combinación de ambas cosas.

# ANÁLISIS DE DATOS: EL PUNTO DE VISTA DE LOS ESTUDIANTES

## Resultados de la encuesta a estudiantes

Para el presente estudio fueron encuestados 89 estudiantes, que cursaban los grados entre 9° 10° y 11°, en 6 colegios con las siguientes características:

				Carácter y número de la muestra			
				Hombres	Mujer	No responde	Total
Colegio Oficial Nocturno (CON)*	Mixto	Nocturno	1,2,3	9	6		15
Colegio Oficial Poca Cobertura (COPC)*	Mixto	Diurno	1,2	2	2		4
Colegio Oficial Gran Cobertura (COGB)*	Mixto	Diurno	1,2,3	21	14	1	36
Colegio Privado Religioso Popular (CPRP)*	Femenino	Diurno	1,2		7		7
Colegio Privado Media-Alta (CPMA)*	Mixto	Diurno	4,5,6	4	3		7
Colegio Privado Popular (CPP)*	Mixto	Diurno	1,2	6	13	1	19
<b>TOTALES</b>				<b>42</b>	<b>45</b>	<b>2</b>	<b>89</b>

\* Estas convenciones se usaran a lo largo del texto y significan:

Colegio Oficial Nocturno —CON—

Colegio Oficial de Poca Cobertura —COPC—

Colegio Oficial de Gran Cobertura —COGC—

Colegio Privado Religioso Popular —CPRP—

Colegio Privado Media-Alta —CPMA—

Colegio Privado Popular —CPP—

### *Cambios y valoraciones*

La gran mayoría de los y las estudiantes encuestados, 79.8%, admiten que ocurren cambios significativos en sus colegios. El porcentaje restante se distribuye entre quienes creen lo contrario un 15.7%, y entre quienes no respondieron con un 4.5%.

Luego se pidió que valoraran los cambios como muy evidentes, evidentes, poco evidentes o nada evidentes en los siguientes campos: gestión de las instancias directivas, convivencia escolar, lo académico, participación de los padres y madres de familia. Para este estudio agrupamos las valoraciones en el conjunto de respuestas que denotan cambios visibles y el conjunto de respuestas que no lo consideran así.

Según esa clasificación, tres de los cuatro campos analizados, fueron reconocidos por más de la mitad de la muestra así: la convivencia escolar, 58.4%, seguida de la gestión de las directivas con 55.1%, y luego por lo académico con 53.9%. En cambio, la participación de los padres y madres de familia en los asuntos escolares fue reconocida por menos de la mitad de los estudiantes encuestados con un 41.6%. Como puede observarse, las diferencias entre los campos no es tan radical. Lo que sí llama la atención es que en las instituciones educativas más o menos la mitad de los estudiantes reconocen cambios notorios; una cuarta parte apenas los vislumbra y la otra cuarta parte no responde.

### ***Gestión de las directivas***

Analizado cada campo se obtuvo que algo más de la mitad de los estudiantes, un 55.1%, admiten que los cambios en la gestión de las directivas son entre muy evidentes y evidentes, mientras que el resto del porcentaje se distribuye exactamente entre quienes consideran que son nada o poco evidentes con 22.5%, y quienes no responden con 22.5%. Llama la atención que en este punto haya aumentado el porcentaje de quienes no respondieron. Tal vez se explique porque la pregunta demanda un nivel de análisis y comprensión del funcionamiento institucional, y también podría reflejar la mayor o menor apertura a la participación.

Sin embargo, así se trate de percepciones no fundamentadas, son juicios que al fin y al cabo se traducen en disposiciones o indisposiciones que se verán, tarde que temprano, reflejadas en el conjunto de las interacciones y desempeños de los estudiantes en los colegios de los que hacen parte.

La valoración de dichos cambios, como positiva o negativa, en esa dimensión determinante de la cultura escolar, también arroja luces para comprender mejor las percepciones de los estudiantes. Cuando se les pidió dicha valoración en la gestión de las directivas, una mayoría relativa admite que son entre muy buenos y buenos, con el 46.1%, en contra de un porcentaje menor de estudiantes, con una diferencia no tan marcada con el 33.7%, que la valoran como poco o nada buena, y de un porcentaje significativo que prefiere no contestar, el 20.2%.

### ***Convivencia escolar***

Con respecto a la convivencia escolar, los estudiantes de todos los colegios admiten en su mayoría, un 58.4%, que están ocurriendo cambios. Para una menor proporción, el 21.3%, dichos cambios no son tan evidentes; mientras que un porcentaje similar al anterior 20.2%, prefiere no responder.

En la valoración de los cambios con respecto a esta variable, la mayoría de estudiantes, 56.2%, admiten que son positivos; mientras que aproximadamente una quinta parte de ellos, el 20.2%, no lo ven así; y un porcentaje mayor que el anterior, 23.6%, no responde.

El hecho de que los cambios en la convivencia escolar sean valorados como positivos, no implica necesariamente que en la realidad se trate de logros en el ejercicio pleno de los



derechos y los deberes, individuales y colectivos, por parte de quienes hacen la valoración y de quienes acuden a la escuela.

La encuesta arroja algunos datos importantes para tener en cuenta en lo que podríamos denominar el ambiente de la convivencia escolar. A los estudiantes se les pidió que identificaran los tres conflictos que más se presentaban en sus colegios. Hay un conjunto de respuestas que son similares en su porcentaje y que en su orden expresan la frecuencia en las instituciones: por motivos de discriminación, 17.1%; por violencia física o verbal, 16.6%; por razones pedagógicas, 13.4%; por consumo o venta de drogas, 12.3%; por indisciplina e incidencia de otros factores, 11.2%. En un segundo bloque aparecen otros casos de conflicto con menor porcentaje: por razones administrativas, 7%; por actos delincuenciales, 6.4%; y por factores externos, 4.8%.

### ***Situación académica***

Con respecto a la percepción de los cambios en lo académico, se mantiene la misma tendencia que en los casos anteriores: Una mayoría, el 53.9%, que los admite como evidentes, un resto que no, el 23.6%, y otro que no contesta, el 22.5%.

Con la valoración de los cambios en esta variable ocurre igual: Una mayoría, el 59.6%, que los percibe como positivos; y un porcentaje que se reparte en partes iguales entre quienes los ven negativos, 20.2%; y quienes prefieren no responder 20.2%.

Para profundizar en otros detalles que sirvieran de respaldo a la apreciación de los estudiantes sobre lo académico, se les preguntó de acuerdo con las clases cuál era su nivel de satisfacción con respecto a: los contenidos, las metodologías, las formas de evaluar y el gusto por las mismas. Con respecto al nivel de satisfacción en las tres primeras variables, los resultados fueron similares, pues más de la mitad de los estudiantes se sienten entre satisfechos y muy satisfechos con los contenidos que reciben en un 64%; con las metodologías aplicadas por sus maestros, el 59.6%; y con las formas en que los evalúan, el 53.9%; contra porcentajes menores de 31.5%, 32.6% y 37.1%, respectivamente, que se sienten poco o nada satisfechos.

Pero cuando esos datos son confrontados con las respuestas a la pregunta por el peso que tienen para los mismos estudiantes las clases que más les gustan y las que menos les gustan, el aparente optimismo de las cifras anteriores se viene a menos, pues el porcentaje más alto de ellos en este caso es del 32.6%, que admiten que asisten a tantas clases de las unas como de las otras, mientras que con un porcentaje ligeramente menor, 31.5%, reconocen que pesan más las que les gustan, y con algo menos, un 27%, otro grupo sostiene que son más las que no les gusta. Hay una tendencia a aceptar a que por lo menos la mitad de las clases no son agradables, y eso es mucho a juzgar por el campo de intereses y de motivación que se pone en juego en los procesos de aprendizaje.

### ***Participación de los padres y madres de familia***

De las 5 variables consideradas, la de la participación de los padres y madres de familia es la de menor reconocimiento, tanto en el reporte de cambios evidentes, 41.6%, como en la valoración de que dichos cambios sean positivos, 39.3%; también es la variable con más

porcentajes de estudiantes que no responden, 28.1% y 27%, respectivamente; y en la que ocurren pocos cambios evidentes y por supuesto, nada provechosos.

### *Participación de los estudiantes*

Si se mira la participación de los estudiantes en actividades que implican la reforma o elaboración del Proyecto Educativo Institucional —PEI— y el Manual de Convivencia, los resultados son aún más preocupantes. La participación es entre media y baja en ambos aspectos, siendo en el Manual de Convivencia en el que menos participan, 66.3%, seguido del PEI, 46.1%, pero llama la atención sobre el alto porcentaje de estudiantes que no respondieron en este caso, un 24.7%. Complementando el balance, más o menos una cuarta parte de los estudiantes, admiten que la participación de los estudiantes en la elaboración o reforma del PEI y del Manual de Convivencia es entre alta y muy alta 29.2% y 22.5%, respectivamente. En los datos que arroja la encuesta sobre el Manual de Convivencia, se ve que la participación está entre media y baja.

Estas conclusiones se refuerzan, cuando los mismos estudiantes responden sobre qué tanto acogen los colegios sus propias iniciativas, menos de la mitad del total, 44.9%, aceptan que son entre muy acogidas y acogidas; un porcentaje similar aunque menor, 38.2% admiten que son poco o nada acogidas; mientras que el resto, un 5.6%, no responde.

Una inferencia que surge de aquí es que por lo menos se acepta que hay iniciativas estudiantiles y que estas se tramitan con resultados diversos, a juzgar por las apreciaciones. Sobre este punto es recomendable identificar cuáles son esas iniciativas, cuál es el papel que juegan los estudiantes en su trámite, que canales formales disponen las instituciones para asumirlas o qué caminos de informalidad les dan existencia y legitimidad, y finalmente, cuál es la suerte que corren y los impactos que generan.

La labor del representante estudiantil ante el consejo directivo es valorada con porcentajes muy parecidos entre quienes creen que está entre muy buena y buena, 43.8%, y quienes creen que no, 41.6%. Llama la atención que un porcentaje significativo, 14.6% de estudiantes no respondan a esta pregunta, tratándose, supuestamente, de una instancia que por definición estaría más cercana a sus intereses.

Con el consejo estudiantil se sigue la misma tendencia del caso anterior cuando se considera la valoración general: menos de la mitad de los encuestados, un 46.1%, aceptan que su trabajo está entre muy bueno y bueno; un porcentaje algo menor, el 37.1%, cree que no lo es tanto; y una buena parte, el 16.9% prefiere no contestar.

Entre todas las instancias consultadas de este tipo, la figura más desprestigiada es la del personero escolar, pues para una mayoría significativa, 59.6%, de estudiantes su labor está entre regular y mala; para un porcentaje algo menor, 33.7%, está entre buena y muy buena; mientras que una cantidad menor pero igualmente importante, 12.4%, no respondió.

Puede que los efectos después de la reforma legislativa de mediados de los noventa, no sean los esperados. Pero se puede leer la baja participación estudiantil que figura entre alta y muy alta, y la labor de las instancias que les representan catalogada entre muy buena y

buena, como conquistas estudiantiles muy significativas ocurridas en un ambiente escolar que ha aceptado por tradición a los directivos y a los maestros, como los únicos representantes de una autoridad no cuestionada, en una sociedad que en general, se ha regido por principios de autoridad basados en la relación mandato/sumisión, principios que son encarnados según el cargo que se ocupe en las instituciones, el rol que se desempeña en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la edad que se tenga o el hecho de ser hombre o mujer.

Como una conclusión general, hubo porcentajes significativos de estudiantes que no respondieron en varias de los ámbitos considerados y en algunas de las valoraciones solicitadas. Es cierto que quien no responde, no valora entre dos opciones, que en últimas es lo que se pidió en muchas de las preguntas formuladas a los estudiantes; este dato permite inferir, por lo menos, que de acuerdo a los resultados de las variables: gestión de las instancias directivas, convivencia escolar, lo académico, participación de los padres y madres de familia, participación de los estudiantes en el PEI y el Manual de convivencia, vistas de conjunto, no son percibidas como buenas, convenientes o positivas por más o menos la mitad de los estudiantes, y eso debe llamar la atención, porque se puede inferir que tanto los gustos como los disgustos, las disposiciones como las resistencias, están a la orden del día en los planteles.

Estamos ante unas instituciones educativas en las que seguramente hay indicadores positivos de cambio para lo que podríamos denominar una educación pertinente, pero no los suficientes como para sustentar que 10 años después de promulgada la Ley General de Educación, sus decretos reglamentarios, y otras disposiciones legislativas, hayan sido exitosas en sus aplicaciones.

## ANEXO 2

### FORMATOS

### ENCUESTA PARA MAESTROS(AS)

**Estimados maestras y maestros:** Con el fin de recoger información para un estudio que adelanta la Corporación Región en relación con los impactos de la última Reforma Educativa en el Sistema Educativo Colombiano y la cultura escolar, estamos solicitando que de manera voluntaria usted aporte sus percepciones en los puntos requeridos en esta encuesta. Agradecemos su tiempo y sus aportes.

INSTITUCIÓN: \_\_\_\_\_

HOMBRE: \_\_\_\_ MUJER: \_\_\_\_ GRADOS: \_\_\_\_\_ ÁREAS: \_\_\_\_\_

#### SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO

1. **¿Considera que han ocurrido CAMBIOS significativos en los últimos 10 años en el SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO?**  
Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_ (Si eligió No, pase al numeral 8)
  
2. **¿En qué CAMPOS es donde más se han presentado dichos cambios?** (DISTRIBUYA un porcentaje de 1 a 100% entre las siguientes variables)
 

a. Laboral (Sistema de contrataciones)	_____ %
b. Gremial ( Acciones sindicales)	_____ %
c. Legislativo (Normas que regulan la educación )	_____ %
d. Administración del servicio educativo (Ministerio, secretarías, Núcleos...)	_____ %
e. Pedagógico y Curricular	_____ %
f. Otros campos. Cuales? _____	_____ %
  
3. **¿Cómo VALORA usted dichos cambios en:** (Señale con una X una opción en cada caso)
 

g. LO LABORAL (Sistema de contrataciones).	
Muy beneficiosos __ Beneficiosos __ Algo beneficiosos __ Nada beneficiosos ____	
h. LO GREMIAL ( Acciones sindicales)	
Muy beneficiosos __ Beneficiosos __ Algo beneficiosos __ Nada beneficiosos ____	
i. LO LEGISLATIVO (Normas que regulan la educación )	
Muy beneficiosos __ Beneficiosos __ Algo beneficiosos __ Nada beneficiosos ____	
j. LA ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO (Ministerio, secretarías, Núcleos...)	
Muy beneficiosos __ Beneficiosos __ Algo beneficiosos __ Nada beneficiosos ____	
k. PEDAGÓGICO Y CURRICULAR	
Muy beneficiosos __ Beneficiosos __ Algo beneficiosos __ Nada beneficiosos ____	
l. OTROS CAMPOS. Cuales?	
Muy beneficiosos __ Beneficiosos __ Algo beneficiosos __ Nada beneficiosos ____	
  
4. **Qué tanto han influido en el sistema educativo las POLÍTICAS INTERNACIONALES en:** (DISTRIBUYA un porcentaje de 1 a 100% en cada campo)
 

a. Lo laboral (Sistema de contrataciones)	_____ %
b. Lo gremial ( Acciones sindicales)	_____ %
c. Lo Legislativo (Normas que regulan la educación )	_____ %

- d. La Administración del servicio educativo (Ministerio, secretarías, Núcleos...) \_\_\_\_\_%
- e. Lo Pedagógico y Curricular \_\_\_\_\_%
- f. Otros campos. Cuales? \_\_\_\_\_%

**5. Qué tanto han influido en el sistema educativo las POLÍTICAS NACIONALES en:**  
(DISTRIBUYA un porcentaje de 1 a 100% en cada campo)

- a. Lo laboral (Sistema de contrataciones) \_\_\_\_\_%
- b. Lo gremial ( Acciones sindicales) \_\_\_\_\_%
- c. Lo Legislativo (Normas que regulan la educación ) \_\_\_\_\_%
- d. La Administración del servicio educativo (Ministerio, secretarías, Núcleos...) \_\_\_\_\_%
- e. Lo Pedagógico y Curricular \_\_\_\_\_%
- f. Otros campos. Cuales? \_\_\_\_\_%

**6. Qué tanto han influido en el sistema educativo los MOVIMIENTOS SOCIALES ORGANIZADOS DE COLOMBIA en:** (DISTRIBUYA un porcentaje de 1 a 100% en cada campo)

- a. Lo laboral (Sistema de contrataciones) \_\_\_\_\_%
- b. Lo gremial ( Acciones sindicales) \_\_\_\_\_%
- c. Lo Legislativo (Normas que regulan la educación ) \_\_\_\_\_%
- d. La Administración del servicio educativo (Ministerio, secretarías, Núcleos...) \_\_\_\_\_%
- e. Lo Pedagógico y Curricular \_\_\_\_\_%
- f. Otros campos. Cuales? \_\_\_\_\_%

**7. Qué tanto han influido en el sistema educativo OTROS FACTORES ( \_\_\_\_\_ ) en:** (DISTRIBUYA un porcentaje de 1 a 100% en cada campo)

- a. Lo laboral (Sistema de contrataciones) \_\_\_\_\_%
- b. Lo gremial ( Acciones sindicales) \_\_\_\_\_%
- c. Lo Legislativo (Normas que regulan la educación ) \_\_\_\_\_%
- d. La Administración del servicio educativo (Ministerio, secretarías, Núcleos...) \_\_\_\_\_%
- e. Lo Pedagógico y Curricular \_\_\_\_\_%
- f. Otros campos. Cuales? \_\_\_\_\_%

**INSTITUCIÓN EDUCATIVA**

**8. ¿Considera que han ocurrido CAMBIOS significativos en los últimos años en su INSTITUCIÓN EDUCATIVA?**

Si \_\_\_ No \_\_\_ (Si eligió No, pase al numeral 16)

**9. ¿En que CAMPOS es donde más se han presentado dichos CAMBIOS? (DISTRIBUYA un porcentaje de 1 a 100% entre las siguientes variables)**

- 1 Gestión administrativa \_\_\_\_\_%
- b. Lo pedagógico y curricular \_\_\_\_\_%
- c. La convivencia escolar \_\_\_\_\_%
- d. Relación del colegio con el entorno \_\_\_\_\_%
- e. Otros campos. Cuales? \_\_\_\_\_%

10. **Cómo VALORA usted dichos cambios en:** (Señale con una X una opción en cada caso)

a. Gestión administrativa.

Muy beneficiosos \_\_\_ Beneficiosos \_\_\_ Algo beneficiosos \_\_\_ Nada beneficiosos \_\_\_

b. Lo Pedagógico y Curricular

Muy beneficiosos \_\_\_ Beneficiosos \_\_\_ Algo beneficiosos \_\_\_ Nada beneficiosos \_\_\_

c. La convivencia escolar.

Muy beneficiosos \_\_\_ Beneficiosos \_\_\_ Algo beneficiosos \_\_\_ Nada beneficiosos \_\_\_

d. Relación del colegio con el entorno.

Muy beneficiosos \_\_\_ Beneficiosos \_\_\_ Algo beneficiosos \_\_\_ Nada beneficiosos \_\_\_

e. Otros campos. Cuales? \_\_\_\_\_

Muy beneficiosos \_\_\_ Beneficiosos \_\_\_ Algo beneficiosos \_\_\_ Nada beneficiosos \_\_\_

11. **¿Qué tanto han influido en el colegio FACTORES EXTERNOS INESPERADOS para que cambie en:** (DISTRIBUYA un porcentaje de 1 a 100% entre las siguientes variables)

a. La gestión administrativa \_\_\_\_\_%

b. Lo pedagógico y curricular \_\_\_\_\_%

c. La convivencia escolar \_\_\_\_\_%

d. La relación del colegio con el entorno \_\_\_\_\_%

e. Otros campos. Cuales? \_\_\_\_\_%

12. **¿Qué tanto han influido DEMANDAS QUE LA SOCIEDAD le hace DIRECTA Y EXPLÍCITAMENTE al colegio para que cambie en:** (DISTRIBUYA un porcentaje de 1 a 100% entre las siguientes variables)

a. La gestión administrativa \_\_\_\_\_%

b. Lo pedagógico y curricular \_\_\_\_\_%

c. La convivencia escolar \_\_\_\_\_%

d. La relación del colegio con el entorno \_\_\_\_\_%

e. Otros campos. Cuales? \_\_\_\_\_%

13. **¿Qué tanto han incidido en el colegio la LEGISLACIÓN EDUCATIVA para que cambie en:** (DISTRIBUYA un porcentaje de 1 a 100% entre las siguientes variables)

a. La gestión administrativa \_\_\_\_\_%

b. Lo pedagógico y curricular \_\_\_\_\_%

c. La convivencia escolar \_\_\_\_\_%

d. La relación del colegio con el entorno \_\_\_\_\_%

e. Otros campos. Cuales? \_\_\_\_\_%

14. **¿Qué tanto han influido en el colegio FACTORES INTERNOS, esperados o inesperados, para que el colegio cambie en:** (DISTRIBUYA un porcentaje de 1 a 100% entre las siguientes variables)

a. La gestión administrativa \_\_\_\_\_%

b. Lo pedagógico y curricular \_\_\_\_\_%

c. La convivencia escolar \_\_\_\_\_%

d. La relación del colegio con el entorno \_\_\_\_\_%

e. Otros campos. Cuales? \_\_\_\_\_%

15. **¿Qué tanto han influido en el colegio OTROS FACTORES (Cuáles \_\_\_\_\_) para que el colegio cambie en:** (DISTRIBUYA un porcentaje de 1 a 100% entre las siguientes variables)

a. La gestión administrativa \_\_\_\_\_%

b. Lo pedagógico y curricular \_\_\_\_\_%

- c. La convivencia escolar \_\_\_\_\_%
- d. La relación del colegio con el entorno \_\_\_\_\_%
- e. Otros campos. Cuales? \_\_\_\_\_%

16. **En orden de prioridad, nombre los tres principales problemas de su institución.**

- a. \_\_\_\_\_
- b. \_\_\_\_\_
- c. \_\_\_\_\_

17. **En orden de prioridad, nombre las tres principales potencialidades de su institución.**

- a. \_\_\_\_\_
- b. \_\_\_\_\_
- c. \_\_\_\_\_

18. **Su institución en 5 años en cuanto a:** (señale en cada caso con una X)

- a. Lo Administrativo habrá: Mejorado \_\_\_ Empeorado \_\_ Seguirá igual \_\_\_
- b. Lo Pedagógico habrá: Mejorado \_\_\_ Empeorado \_\_ Seguirá igual \_\_\_
- c. La convivencia escolar habrá: Mejorado \_\_\_ Empeorado \_\_ Seguirá igual \_\_\_
- d. La relación con el entorno habrá: Mejorado \_\_\_ Empeorado \_\_ Seguirá igual \_\_\_
- e. otros aspectos. ¿ Cuales? \_\_\_\_\_  
habrá: Mejorado \_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_ Seguirá igual \_\_\_\_\_

19. **Observaciones** ( que quiera hacer el (la) encuestado(a) )

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**¡¡MUCHAS GRACIAS!!**

## FORMATO DE ENCUESTA PARA ESTUDIANTES

**Estimados alumnos y alumnas:** Con el fin de recoger información para un estudio que adelanta la Corporación Región en relación con los impactos de la última Reforma Educativa en el Sistema Educativo Colombiano y la cultura escolar, estamos solicitando que de manera voluntaria usted aporte sus percepciones en los puntos requeridos en esta encuesta. Agradecemos su tiempo y sus aportes.

INSTITUCIÓN: \_\_\_\_\_

HOMBRE: \_\_\_\_ MUJER: \_\_\_\_ GRADO: \_\_\_\_

**¿Consideras que han ocurrido CAMBIOS significativos en los últimos años en tu colegio?**

Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_ (Si eligió No, pase al numeral 4)

**Consideras que esos CAMBIOS en los siguientes aspectos han sido?**

a. En la GESTIÓN DE LAS INSTANCIAS DIRECTIVAS:

Muy evidentes \_\_\_\_ Evidentes \_\_\_\_ Poco evidentes \_\_\_\_ Nada evidentes \_\_\_\_

b. En la CONVIVENCIA ESCOLAR:

Muy evidentes \_\_\_\_ Evidentes \_\_\_\_ Poco evidentes \_\_\_\_ Nada evidentes \_\_\_\_

c. En lo ACADÉMICO:

Muy evidentes \_\_\_\_ Evidentes \_\_\_\_ Poco evidentes \_\_\_\_ Nada evidentes \_\_\_\_

d. En otros aspectos. Cuales? \_\_\_\_\_

Muy evidentes \_\_\_\_ Evidentes \_\_\_\_ Poco evidentes \_\_\_\_ Nada evidentes \_\_\_\_

**Y cómo VALORAS dichos cambios en: (Señale con una X una opción en cada caso)**

a. En la GESTIÓN DE LAS INSTANCIAS DIRECTIVAS:

Muy buenos \_\_\_\_ Buenos \_\_\_\_ Algo buenos \_\_\_\_ Nada buenos \_\_\_\_

b. En la CONVIVENCIA ESCOLAR:

Muy buenos \_\_\_\_ Buenos \_\_\_\_ Algo buenos \_\_\_\_ Nada buenos \_\_\_\_

c. En lo ACADÉMICO:

Muy buenos \_\_\_\_ Buenos \_\_\_\_ Algo buenos \_\_\_\_ Nada buenos \_\_\_\_

d. En otros aspectos. Cuales? \_\_\_\_\_

Muy buenos \_\_\_\_ Buenos \_\_\_\_ Algo buenos \_\_\_\_ Nada buenos \_\_\_\_

**La PARTICIPACIÓN de los estudiantes en la elaboración y/o reforma del PEI y del Manual de Convivencia la consideras:**

En el P.E.I. Muy alta \_\_\_\_ Alta \_\_\_\_ Media \_\_\_\_ Baja \_\_\_\_

En el Manual de convivencia Muy alta \_\_\_\_ Alta \_\_\_\_ Media \_\_\_\_ Baja \_\_\_\_

**La labor del (la) REPRESENTANTE ESTUDIANTIL ante el Consejo Directivo, la consideras:**

Muy buena \_\_\_\_ Buena \_\_\_\_ Regular \_\_\_\_ Mala \_\_\_\_ No Sabe \_\_\_\_

Por qué \_\_\_\_\_

**La labor del (a) PERSONERO (A) ESTUDIANTIL, usted la considera:**

Muy buena \_\_\_\_ Buena \_\_\_\_ Regular \_\_\_\_ Mala \_\_\_\_ No Sabe \_\_\_\_

Por qué \_\_\_\_\_

**La labor del CONSEJO ESTUDIANTIL, usted la considera:**



Muy buena \_\_\_ Buena \_\_\_ Regular \_\_\_ Mala \_\_\_ No Sabe \_\_\_  
Por qué \_\_\_\_\_

**En tu colegio, las INICIATIVAS ESTUDIANTILES generalmente son:**

Muy acogidas \_\_\_ Acogidas \_\_\_ Poco acogidas \_\_\_ No se acogen \_\_\_

**Cuáles son los 3 conflictos que más se presentan en tu colegio:**

a. \_\_\_\_\_

b. \_\_\_\_\_

c. \_\_\_\_\_

**Estás de acuerdo con la FORMA en que SE TRATAN LOS CONFLICTOS en tu colegio**

Si \_\_\_ No \_\_\_ Por qué \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**DE ACUERDO CON LAS CLASES:**

**Los CONTENIDOS que te enseñan, te dejan:**

Muy Satisfecho \_\_\_ Satisfecho \_\_\_ Algo Satisfecho \_\_\_ Insatisfecho \_\_\_\_\_

Por qué \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Las METODOLOGÍAS que usan los maestros en tus clases, te dejan**

Muy Satisfecho \_\_\_ Satisfecho \_\_\_ Algo Satisfecho \_\_\_ Insatisfecho \_\_\_\_\_

Por qué \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**La FORMAS DE EVALUAR que se usan en tus clases, te dejan**

Muy Satisfecho \_\_\_ Satisfecho \_\_\_ Algo Satisfecho \_\_\_ Insatisfecho \_\_\_\_\_

Por qué \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Describe TRES CUALIDADES que tienen las clases que MÁS TE GUSTAN:**

a. \_\_\_\_\_

b. \_\_\_\_\_

c. \_\_\_\_\_

**Describe ASPECTOS A MEJORAR que tienen las clases que NO TE GUSTAN:**

a. \_\_\_\_\_

b. \_\_\_\_\_

c. \_\_\_\_\_

**Cuál de los dos tipos de clases PESAN MÁS en tu colegio (Elige UNA opción con X):**

LAS QUE TE GUSTAN \_\_\_ LAS QUE NO TE GUSTAN \_\_\_ IGUAL \_\_\_

**¿Cómo te imaginas tu colegio dentro de 10 años?**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_