

La configuración del campo de la rectoría escolar oficial en Colombia*

Rosa Ávila Aponte**

Universidad de Manizales y CINDE (Colombia)

Javier Sáenz Obregón***

Universidad Nacional de Colombia

• **Resumen:** *Este artículo se inscribe en el contexto de las reformas educativas contemporáneas y caracteriza cómo se está configurando el campo de la rectoría oficial escolar en Colombia a partir de las relaciones de poder que se generan entre el rector o rectora y las dimensiones macropolítica y micropolítica de las instituciones educativas. Los resultados muestran cómo el campo de la rectoría está fuertemente regulado por las normas y políticas educativas nacionales y la recontextualización que se hace de éstas en los escenarios macropolíticos locales. El campo del rector o rectora se configura a través de tres líneas de fuerza de dominio que cambian la orientación de la rectoría, afectan su función y generan cambios en sus relaciones: la primera hala al rector o rectora hacia el entorno en búsqueda de recursos, proyectos y relaciones con el gobierno local; la segunda hala al rector o rectora hacia la promoción de la democratización de la institución educativa y el disciplinamiento de los maestros y maestras; la tercera se orienta hacia la rendición de cuentas. Concluimos que la reconfiguración del campo del rector o rectora se da en un contexto socialmente problematizado y signado por amplias expectativas sobre el papel de la escuela y los rectores y rectoras. La labor directiva está marcada por un sesgo altamente administrativo, una orientación hacia el disciplinamiento de los maestros y maestras, y la rendición de cuentas. En medio de restricciones, los rectores y rectoras ensayan estrategias de negociación, y promueven acciones para lograr cumplir con los objetivos institucionales, con las demandas de la comunidad escolar y con las expectativas de su rol.*

* Este artículo es una síntesis de la investigación denominada *La configuración del campo de la rectoría escolar oficial en Colombia en el contexto de las políticas educativas recientes*, presentada por la autora para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, del Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y el Cinde, Colombia, 2008. Investigación realizada entre Mayo 15 de 2004 y Abril 15 de 2008.

** Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Universidad de Manizales – Cinde, Manizales, Colombia. Asesora Pedagógica en la Fundación Caminos de Identidad, Bogotá. ravilaaponte@gmail.com

*** Director Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia y Docente del Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Universidad de Manizales – Cinde, Manizales, Colombia. J0saenz@yahoo.es.

Palabras clave: dirección escolar, gestión educativa, administración educativa, directores y directoras, campo de la rectoría, relaciones de poder, línea de fuerza.

A Configuração do campo da reitoria escolar oficial na Colômbia

• **Resumo:** *Este artigo fica no contexto das reformas educativas contemporâneas e caracteriza como se configura o campo da reitoria oficial escolar na Colômbia a partir das relações de poder que se geram entre o reitor e as dimensões macropolítica e micropolítica das instituições educativas. Os resultados indicam como o campo da reitoria está regulado fortemente pelas normas, políticas educativas nacionais e pela sua re-contextualização nos cenários macropolíticos locais. O campo do reitor configura-se através de três linhas de força de domínio que alteram a orientação da reitoria, afetam sua função e geram mudanças nas suas relações. A primeira impulsiona o reitor para o meio na busca de recursos, projetos e relações como o governo local; a segunda impulsiona o reitor para a promoção da democratização da instituição educativa e para o disciplinamento dos professores e das professoras; a terceira orienta-se para a apresentação de relatórios. O artigo conclui que a reconfiguração do campo do reitor se apresenta num contexto socialmente problematizado e caracterizado por expectativas amplas sobre o papel da escola e dos reitores e reitoras. A função diretiva está marcada por um preconceito altamente administrativo, uma orientação para o disciplinamento dos professores e das professoras, como também para a apresentação de relatórios. No meio de restrições, os reitores e as reitoras ensaiam estratégias de negociação e promovem ações para satisfazer os objetivos institucionais, as demandas da comunidade escolar e as expectativas do seu papel.*

Palavras-chave: direção escolar, administração educativa, gestão educativa, directores e directoras, campo da reitoria, relações de poder, linha de força.

The configuration of the official school principalship in Colombia

• **Abstract:** *This article belongs in the context of contemporary school reforms and characterizes how the Colombian school principalship is being configured from the power relations generated between the principal and the macropolitical and micropolitical dimensions in educational institutions. The results show how the field of principalship is heavily regulated by national educational norms and policies and by their corresponding recontextualization in the local macropolitical scenarios. The principalship field is configured through three domain force lines that change the principalship orientation, affect its function and generate changes in their relations. The first force induces the principal towards the search for resources, projects and their relations; the*

second induces the principal towards the promotion of the democratization of the educational institution and to disciplining both male and females teachers; and the third refers to reporting management activities. The conclusion states that the reconfiguration of the principal's field takes place in context that is socially problematized and marked by wide expectations about the role of schools and by both male and female principals. The directive function is widely marked by a highly administrative bias, an orientation towards the disciplining of teachers and towards the reporting of management activities. In a world of restrictions, the principals try new negotiation strategies and promote actions aiming at meeting institutional objectives, along with the demands from the school and the expectations resulting from their roles.

Keywords: school direction, educational management, educational administration, male and female principals, principalship field, power relations, force line

-1. Introducción. -2. Marco teórico. -3. Antecedentes investigativos. -4. Método. -5. Resultados. -6. Discusión. Puntos de tensión: orígenes y trayectorias. -7. Conclusiones. -Lista de referencias.

Primera versión recibida noviembre 13 de 2008; versión final aceptada julio 6 de 2009 (Eds.)

1. Introducción

El artículo es uno de los resultados de una investigación orientada a caracterizar cómo se está configurando el campo de la rectoría oficial escolar en Colombia a partir de las relaciones de poder que se generan entre el rector o la rectora y las dimensiones macropolítica y micropolítica escolar.

En la presente investigación, la dirección escolar se circunscribirá al cargo de rector o rectora de institución educativa de educación básica completa (preescolar a noveno grado), y educación media (décimo y onceavo grado), y al cargo de director o directora de educación básica (preescolar a quinto grado o noveno grado).

Otros cargos directivos escolares como el de los coordinadores o las coordinadoras de instituciones o centros educativos, de áreas y departamentos o de miembros de consejos directivos de los planteles, los abordaremos como parte de las fuerzas que inciden en la dirección escolar de los rectores o rectoras y directores o directoras, pero no como objetos de este estudio. Por tanto, las referencias que se hacen a la dirección escolar, aluden a los cargos de rector o rectora y director o directora, y explicitaremos las referencias a otros cargos directivos.

La dirección escolar y las funciones del rector o rectora se destacan como

factores significativos que se hallan ligados al “mejoramiento escolar”. Desde la década de los ’70, es posible identificar esta tendencia en varios movimientos de reforma educativa. La importancia otorgada a la dirección escolar y al liderazgo del rector o rectora ha contribuido a fundamentar los cambios en las políticas y en la legislación educativa, tanto en América Latina como en el país.

En el país, la expansión de la educación formal desde los años 50 hasta la década de los noventa no estuvo acompañada de una transformación del cargo del rector o rectora. En este período se puede señalar que la posición de los rectores o rectoras estaba inscrita dentro de un esquema burocrático. Todas las decisiones importantes como el currículo, la selección de materiales y textos, el manejo de personal, recaían sobre instancias externas a la escuela y los rectores o rectoras como representantes de la administración se responsabilizaban de cumplir las disposiciones que surgían de ella. En un sistema centralizado los directores o directoras implementaban las órdenes de sus superiores.

Sólo hasta los años noventa la rectoría escolar comenzó a ser considerada una pieza central en las reformas educativas, en consonancia con las investigaciones de mejoramiento que desde los años 70 señalaron que la dirección escolar era fundamental en el cambio educativo, y en contraposición a los hallazgos etnográficos de la pedagogía crítica que cuestionaron el optimismo de las corrientes del mejoramiento educativo. A partir de 1994, con la expedición en Colombia de la Ley General de Educación y después con otras normas, se identificó al rector o rectora como figura clave dentro de la escuela. Tal como ha sucedido en otros países con los rectores o rectoras, en el marco de las reformas educativas no sólo se propuso incrementar sus competencias y responsabilidades en el currículo, en la gestión del personal y en la toma de decisiones sobre la organización, sino que también se planteó aumentar su control sobre el éxito de los alumnos y alumnas y de los programas. Dentro de estas demandas ha estado implícito que los rectores o rectoras deben ser líderes y saber delegar responsabilidades.

La redefinición del lugar del rector o rectora surge en un complejo marco de políticas y normas contradictorias que esperan al mismo tiempo unas actividades burocráticas e impersonales, un liderazgo democrático y participativo y unas funciones gerenciales y punitivas por parte de los rectores o rectoras. El supuesto generalizado que subyace a las reglamentaciones estatales es la implantación de procesos de descentralización y autonomía escolar, que a su vez son reinterpretados y apropiados de distintas maneras. Unos asumen que las instituciones y sus respectivos directivos deben tomar decisiones y tener mayor injerencia en el ámbito financiero, administrativo, organizativo y pedagógico (Peña, 2001) y que los procesos de descentralización y autonomía suponen establecer estándares comunes en recursos humanos, materiales, canasta escolar, currículo, sistemas de evaluación e información. Para otros, la aparente libertad que plantean las reformas son nuevas formas de control, antes que el abandono de los controles por parte del Estado (Sábato

& Tiramonti, 1995).

Más allá de los planteamientos de las reformas y de la imagen del rector o rectora como un líder comprometido con la misión y visión de la institución, juzgamos necesario desarrollar una indagación no idealizada que mostrara lo que acontece. Buscamos determinar las relaciones que el personal directivo establece en la dimensión micropolítica en las escuelas y las reacciones que suscita, pues frente a una imagen de instituciones educativas armónicas y homogéneas, éstas se caracterizan por la relativa autonomía de los grupos dentro de la organización, que da origen a lo que Weick (1976) denomina organizaciones de ajuste flojo, con ausencia de consensos, falta de coordinación entre las actividades y las metas de los actores, y múltiples fuerzas y competencias que se sobreponen en la toma de decisiones. La dirección escolar podría examinarse entonces como el lugar en que se cruzan relaciones de negociación y renegociación, atravesadas por relaciones de poder, las cuales constituyen lo que Ball (1989) ha denominado un campo de lucha.

2. Marco teórico

Para abordar las relaciones de poder que operan y configuran el campo de la rectoría escolar, asumimos el concepto de poder foucaultiano, referido a la capacidad de ser afectado o de afectar. “La capacidad de afectar lleva implícito el ejercicio del poder, en tanto que el ser afectado provoca la capacidad de resistencia” (Deleuze, 1987, p. 18). Foucault define el poder como un conjunto de acciones que inducen a unos a seguir a otros, esto es, el poder consiste, antes que en una estructura determinada, en la manera en que ciertas acciones modifican otras (Dreyfus & Rabinow, 2001). El poder hace parte de las relaciones cotidianas: “Es intrínseco a otros tipos de relación ... en las que juegan un papel a la vez condicionante y condicionado” (Foucault, 1981, p. 82). Por tanto, propone que el objeto de análisis sean las relaciones de poder y no el poder mismo y sugiere una manera de hacerlo: a través del antagonismo entre estrategias que revelan las resistencias, ya que a su juicio el poder supone la posibilidad de resistencia. Por tanto, el análisis de las relaciones de poder supone el estudio de las estrategias de confrontación, precisando que una estrategia es un procedimiento usado en una situación de confrontación para privar al oponente de sus medios de lucha, esto es, la estrategia consiste en la elección de soluciones victoriosas.

El directivo docente, por la naturaleza de sus funciones pedagógicas y administrativas, ejerce un poder hacia el interior de la institución y el contexto que la rodea (dimensión micropolítica), y a la vez es afectado por un conjunto de múltiples determinaciones que buscan regular dicho poder y hacerlo parte de un conjunto más amplio de fuerzas orientadas tanto a la reproducción de la racionalidad dominante de las políticas educativas nacionales, como a la producción de cambios que provienen de la dimensión macropolítica.

Según Ball (1989), los teóricos y teóricas de sistemas tienden a evitar el concepto de poder y a utilizar el de autoridad, aunque “al hacerlo, respaldan la legitimidad y el consenso, y, nuevamente consideran patológico el conflicto” (p. 40). En contraposición, el abordaje de las relaciones de poder otorga gran importancia a las realidades silenciadas del conflicto. Esto es lo que se observa en las instituciones, donde se percibe que la autoridad que el director o directora tiene está legitimada por la institucionalidad del sistema educativo, y aunque existe la posibilidad de la coerción, el uso de procedimientos legales de sanción es poco frecuente, así tal posibilidad permanezca de modo latente como un recurso de control de las relaciones escolares, pero en el caso de que se produjera podría ser vista como una falta de habilidad de liderazgo (Bardisa 1997, p.14).

En nuestra perspectiva, seguimos a Foucault y Ball al considerar que la autoridad (como derecho formal a tomar una decisión, asignado a un rol institucional) remite a la intensidad de las fuerzas con que se ejercen las relaciones de poder para configurar la rectoría escolar, desde las dimensiones macropolítica, micropolítica o desde la posición de sujeto del mismo rector o rectora. También seguimos a Foucault y Ball al considerar que la influencia (como persuasión y capacidad de legitimar decisiones sobre quién tiene la autoridad) se relaciona con la cualidad de las fuerzas que determinan también los atributos de la dirección escolar. Así, la influencia podría corresponder también con los juegos institucionales de intereses que estudian la sociología y la psicología social.

La determinación sobre quién tiene la autoridad para tomar la decisión final deja de ser un tema institucional y normativo, regulado aparentemente por el entorno institucional y organizativo, toda vez que desde la perspectiva asumida la autoridad no cubre todas las contingencias. La multideterminación de las decisiones y actuaciones en torno a la dirección escolar de las instituciones educativas, caracteriza en un inicio el campo de la dirección escolar como un campo de lucha incierto y en permanente negociación. El conflicto se transforma así en una manifestación polimorfa de las relaciones resultantes en el campo de fuerzas, que puede evidenciarse no sólo en la confrontación abierta o en la elaboración de contradiscursos institucionales, sino también en la resistencia encubierta o en la pasividad frente al ejercicio del poder.

Para estudiar el campo de la rectoría escolar como un campo de fuerzas postulamos dos tipos de líneas que denominaremos de dominio y de resistencia, siguiendo de nuevo a Foucault y Ball. Las líneas de dominio se entienden como aquellas conformadas por el conjunto de acciones que logran producir cambios en las acciones de los otros, en la dirección que demanda el ejercicio institucional y normativo del poder. Las líneas de resistencia son entendidas como aquellas reacciones al ejercicio del poder que oponen una fuerza en sentido distinto a la acción que se ejerce sobre él, y producen por tanto tensiones, conflictos, y llevan a negociaciones o a nuevos despliegues de estrategias donde existe una competencia no resuelta de fuerzas.

Asumimos entonces que las numerosas disposiciones que han buscado transformar la dirección escolar en Colombia no actúan de manera tranquila y son a su vez pensadas, recontextualizadas y resistidas, produciendo líneas de fuerza diferentes a las de dominio, dado que las relaciones de poder “son móviles, reversibles, inestables. Y es preciso señalar que no pueden existir relaciones de poder más que en la medida en que los sujetos son libres” (Foucault, 1994, p.126).

En consecuencia, consideramos de gran interés académico y social establecer el diagrama de las fuerzas que convergen en el campo de la rectoría escolar, entendiendo que el diagrama de fuerzas no se conforma como una estructura rígida y totalizante, sino que se constituye a partir de relaciones de fuerza inestables y locales y en constante cambio causado por la aparición o acción de nuevas fuerzas. El diagrama es entendido como “el mapa de las relaciones de fuerzas, mapa de densidad, de intensidad” (Deleuze, 1987, p.63). La dirección escolar puede ser entendida entonces como un campo de interacciones, un espacio de cooperación, recontextualización, bloqueo o resistencias. Este campo, como lo denominaría Ball (1989), es un campo de lucha, un campo de fuerzas que provienen de la dimensión micropolítica, la dimensión macropolítica y las acciones del rector o rectora escolar. Así, realizar una “topografía” de la dirección escolar como un campo, supone establecer el recorrido que en ella hacen las líneas de fuerza de dominio y resistencia.

3. Antecedentes investigativos

La dirección escolar y el liderazgo se han destacado como factores clave ligados al mejoramiento escolar. Desde la década de los 70, es posible rastrear esta tendencia en varios movimientos de reforma educativa: el movimiento de las escuelas eficaces, las investigaciones sobre el mejoramiento escolar, las reformas educativas centradas en la organización escolar y el movimiento de reestructuración de las escuelas, tanto de los países anglosajones como de algunos latinoamericanos (Heneveld & Craig, 1996; Stoll & Fink, 1999; Hopkings y LARGERWEIJ, 1997; Elmore & Cols, 1996). Borden (2001) realizó un estudio sobre los rectores o rectoras de escuelas de América Latina y el Caribe, en el que señala que éstos fueron identificados como líderes potenciales del cambio escolar. Sin embargo, concluye que “se requiere entender mucho más acerca de la forma en que las escuelas trabajan y determinar las condiciones en que las escuelas elementales y de secundaria pueden, desde su estructura y funcionamiento, fomentar el liderazgo y el éxito para ayudarles a ellos en su trabajo” (p. 10).

De las investigaciones sobre los movimientos de reforma educativa se desprenden varios asuntos problemáticos. El primero se refiere al optimismo con que dichos movimientos conciben el rol del directivo docente, y en particular el rol del rector o rectora. Un segundo problema se refiere a la

existencia de limitadas evidencias que corroboren empíricamente el optimismo anterior, evidencias que no han sido profundizadas porque tales movimientos están cruzados por planes gubernamentales de cambio educativo, y en esa medida las fronteras entre el deber ser y lo que acontece realmente en los planteles, a menudo no son lo suficientemente claras. De cualquier manera, el aporte de estas investigaciones y de los programas que se han desarrollado con base en ellas ha sido el mostrar las posibilidades existentes en la gestión de los directivos docentes. Sin embargo, debe tenerse cuidado de idealizar tales posibilidades, pues la gestión del directivo docente debe analizarse en sus relaciones con un contexto de política educativa y de micropolítica escolar. Es en este conjunto de relaciones donde su labor se configura y será profundizado.

Desde una perspectiva crítica, identificamos otro conjunto de investigaciones cualitativas referidas a las relaciones sociales escolares y a los juegos de poder que se dan entre la dirección escolar y otros estamentos. En nuestro caso, interesan en particular aquellos trabajos etnográficos que se han ocupado de comprender las relaciones de poder en el campo del rector o rectora. Los equipos directivos perciben que su rol ha cambiado mucho en las últimas décadas; se sienten sobrecargados de trabajo, las expectativas se han intensificado, sus obligaciones son más difusas, no tienen suficiente poder, y perciben que el control y petición de cuentas de padres, madres y administración es mayor (Bernal, 1997, Fullan & Hargreaves, 1996). También señalan la complejidad de las relaciones de poder al interior de los centros educativos y la importancia que tienen en la configuración del trabajo del rector o rectora. Casagrande (2003) identificó que los cuerpos directivos, aunque valoran en forma acentuada el control, no logran ejercer eficientemente el seguimiento y la supervisión de las actividades de la escuela. Gore (2003) señala situaciones que ilustran que los vínculos de mando y obediencia escolares, como supuesto fuerte de teorías de la organización, no funcionan. Bernal señala que entre “director y profesores se establece un pacto tácito de ‘no control’ ... se legitiman espacios de poder claramente diferenciados en aras de una autonomía concedida por los directores, que puede ser retirada ante la aparición de intereses en conflicto” (p. 16).

En Colombia, existen trabajos de la última década que dan cuenta de la emergencia de la gestión escolar, de algunas características de las direcciones escolares y de los cambios que se empiezan a generar en las instituciones y en las direcciones escolares a partir de las reformas que se introducen en las políticas educativas desde el 2001. Miñana y un colectivo de directivos (1999), a partir del análisis de las normas y de las actividades atinentes a la labor de la dirección escolar, encontraron las siguientes funciones del rector o rectora: a) liderazgo pedagógico; b) organización del servicio educativo; c) administración; d) administración financiera; y e) liderazgo comunitario. Ávila (2001) encuentra que los énfasis en la acción de los equipos directivos van desde los que se orientan a las funciones de carácter administrativo hasta

aquellos enfocados a lo pedagógico y con poco conocimiento y habilidades en lo administrativo, pasando por una combinación, no muy frecuente, de lo pedagógico y lo administrativo. En algunas instituciones no se registra ningún énfasis, ni administrativo, ni pedagógico. Lucio (2000) señala que en la mayoría de las instituciones se reconoce la existencia de un liderazgo global, casi siempre asociado con la figura del rector o rectora, aunque falta un liderazgo pedagógico.

4. Método

4.1. El diseño

En la investigación recurrimos al estudio de casos múltiple como estrategia metodológica central para abordar la siguiente pregunta: ¿cómo se está configurando el campo de la rectoría escolar oficial en Colombia a partir de las relaciones de poder que se generan con la dimensión macropolítica y con la dimensión micropolítica? El campo de la rectoría es entendido como el resultado de la interacción de las distintas relaciones de poder que emergen de la dimensión macropolítica y de la dimensión micropolítica, y que al entrecruzarse y mezclarse tienen la capacidad de suscitar otras relaciones de poder (Deleuze, 1987). Asumimos el estudio de caso como un intento de comprender totalidades como procesos en movimiento. El estudio de casos múltiple responde al interés por conocer y comprender un problema más amplio a partir del conocimiento de cada caso, donde cada uno de esos casos es un instrumento para aprehender del problema que en conjunto representan (Stake, 1998).

Específicamente, con el estudio de casos buscamos recuperar la interpretación de diversos miembros de la comunidad educativa en torno al campo de la rectoría. Dado que el fenómeno a estudiar —el campo de fuerzas que se construye en torno a la figura de la rectoría— supone múltiples visiones y perspectivas desde sus actores, indagamos en el estudio estas realidades, reconstruyendo la manera en que interactúa y se relaciona el rector o rectora con estos actores. Analizamos las líneas de fuerza sobre las que los actores construyen significados y actúan, indagando sus acciones y reacciones, tanto frente a las regulaciones del nivel macropolítico, como ante las disposiciones que se construyen o se recontextualizan en el nivel micropolítico de la cultura escolar. Dado el enfoque naturalista de los estudios de caso, la indagación abordó las relaciones y reacciones en su desarrollo intersubjetivo, tal como las viven los actores, como las expresan y con los sentidos que les otorgan.

También buscamos captar la complejidad de los casos. Las relaciones de poder a través de la reconstrucción de un mapa de dichas relaciones implicó captar la multiplicidad de líneas, sus intensidades y cualidades: rupturas, bifurcaciones, mutaciones, atracciones y rechazos, a la manera de un mapa

o diagrama de dichas fuerzas. Asumimos desde un inicio la pluralidad de las instituciones y de los actores, pero no renunciamos a construir regularidades, tendencias, constantes que se tejen en torno a la configuración del campo de fuerzas.

Trabajamos con una lógica reconstructiva, la cual implicó asumir al investigador o investigadora como intérprete permanente que recoge lo que está ocurriendo, pero a la vez examina sus significados y reorienta la observación para irlos precisando, de manera que fuimos ajustando y modificando las preguntas iniciales. Posteriormente construimos categorías a partir de la caja de herramientas conceptuales señaladas en el marco teórico, para dar un orden conceptual a las interpretaciones y dinámicas en cada una de las instituciones.

El estudio lo realizamos en tres fases. Una exploratoria, otra de profundización y una final de meta-análisis. En la fase exploratoria nos propusimos desarrollar los supuestos preliminares, afinar las preguntas de investigación, proporcionar elementos para el diseño de una encuesta y ajustar los criterios para el diseño de los estudios de caso. En la fase de profundización buscamos contrastar los supuestos de la investigación, identificar las líneas de fuerza que provienen de cada una de las dimensiones analizadas, comprender cómo se relacionan y cómo configuran el campo del rector o rectora en el contexto de las reformas recientes del sistema educativo. La fase de meta-análisis comprendió el análisis conjunto de las diversas fuentes de información a las que recurrimos en las fases anteriores, con el propósito de ahondar algunos hallazgos derivados de la fase de profundización y reconstruir el campo del rector o rectora.

4.2. La construcción de los casos

Tal como señala Stake (1998), el caso definido y seleccionado no deja de ser una invención, un hábitat no natural creado en última instancia por el observador u observadora y, en ese sentido, no se tiene la pretensión de representatividad, sino de comprender un fenómeno particular. Los resultados de la fase exploratoria mostraron que: a) el contexto local en donde está ubicada la institución es importante en la configuración del campo del rector o rectora, dadas las reinterpretaciones de la política local; y b) un aspecto importante que parece diferenciar el campo de la rectoría es la orientación hacia la macropolítica o micropolítica en el ejercicio de su dirección. La orientación macropolítica esta entendida aquí como la actuación dentro de los marcos de la ley, la demanda por el cumplimiento de normas nacionales y locales, sin un margen de interpretación y negociación. En la orientación micropolítica sobresalen la negociación, la conciliación y el reconocimiento de la dimensión política de la escuela, caracterizada en su interior por la presencia de intereses diferentes, el conflicto, la influencia y el poder.

Por lo tanto, seleccionamos cuatro casos en dos contextos locales diferentes: dos en el Distrito Especial de Bogotá y dos en el Distrito Turístico de Cartagena.

Bogotá tuvo un gobierno, en el período en que hicimos la investigación, orientado a la micropolítica: promovió procesos de democratización escolar y, desde el decir de los maestros y maestras, propició relaciones más humanas que en las anteriores administraciones. El Secretario de Educación fue presidente del sindicato —Federación Colombiana de Educadores, Fecode— y gestor del Movimiento Pedagógico, uno de los más importantes movimientos culturales en el país, del cual participó el sindicato, organismos no gubernamentales y grupos universitarios de investigación, que buscaron configurar al maestro o maestra como intelectual autónomo, portador de un saber pedagógico que le es propio y que le apostó a crear experiencias pedagógicas alternativas a la política estatal, a partir de grupos pedagógicos de docentes. La orientación de esta administración enfatizó la ampliación de la cobertura educativa, la dimensión pedagógica de la escuela y el mejoramiento de las condiciones de bienestar de los maestros y maestras. En Cartagena, la Secretaria de Educación se orienta a la macropolítica y proviene del sector empresarial; fue presidenta de la Andi y dada su procedencia laboral se preveía que podría ser proclive a promover una orientación gerencial en las instituciones y rectorías escolares. Las instituciones educativas seleccionadas se caracterizan por ser oficiales, urbanas, con educación básica completa, con una alta complejidad en su composición y funcionamiento, reflejada en la cantidad de alumnos y alumnas que atienden (entre 1.500 y 5000 estudiantes); la ubicación en contextos socioeconómicos empobrecidos (población con predominio de estratos 1 y 2), y el número de sedes (dos o más).

Para reconstruir los casos realizamos entrevistas orientadas a documentar los escenarios locales y escolares. En el escenario local entrevistamos a directivos de la Secretaría —representantes de unidades intermedias como la supervisión educativa o la dirección de centros de educación local (Centro Administrativo Local de Educación o Dirección de Núcleo)— y a miembros de organizaciones gremiales y/o profesionales de docentes y de personal directivo. En las instituciones educativas seleccionadas como caso realizamos dos entrevistas a cada uno de los rectores o rectoras, y 30 grupos focales con participación de un total de 103 personas. En cada institución realizamos entre 7 y 8 grupos con participación de 3 a 4 personas de los siguientes estamentos: coordinadores y coordinadoras, docentes, miembros de consejos directivos, padres y madres de familia, estudiantes, secretarías y profesionales universitarios.

4.3. Instrumentos

El estudio de caso recurrió a tres instrumentos de recolección de información: la observación, la entrevista y el análisis documental, complementadas con la información de la encuesta aplicada a los entrevistados y entrevistadas en cada uno de los casos. En la investigación realizamos entrevistas semiestructuradas, orientadas hacia la comprensión de las perspectivas y puntos de vista que

tienen los informantes respecto a sus experiencias, tal como lo expresan en sus propias palabras a partir de la planificación de ámbitos sobre los que versaron las preguntas formuladas (Taylor & Bodgan 1986, p. 101). El análisis documental lo realizamos a partir de textos oficiales, referidos a las normas, planes de desarrollo, declaraciones sobre el campo de la macropolítica y textos facilitados en los colegios, tales como los proyectos educativos institucionales –PEI–, informes de gestión y textos autoproducidos, es decir, la información recogida a partir de las entrevistas y las notas del trabajo de campo. Con el propósito de aumentar la capacidad explicativa de la investigación y hacerle frente a la complejidad del objeto de investigación, recurrimos a la aplicación de instrumentos diversos de investigación y a la contrastación de fuentes (Denzin, 1978).

5. Resultados

5.1. Línea de dominio: Rectores o rectoras halados hacia el entorno

Los estudios de caso muestran un *cambio en la orientación de la rectoría*, que en los dos escenarios construidos —macropolítico y micropolítico— ‘hala’ a los rectores o rectoras hacia la gerencia educativa orientada a la consecución de recursos, proyectos y contactos, y al mismo tiempo produce un debilitamiento del trabajo pedagógico, lo cual es rechazado por los docentes y las docentes, quienes consideran que ésta es una función esencial del campo de la rectoría. Lo que más incide en este debilitamiento son las fusiones de las instituciones educativas ligadas a las políticas de ampliación de cobertura, y las carencias institucionales que llevan a los rectores y rectoras a un replanteamiento de sus actividades pedagógicas, delegando una buena parte de éstas a los coordinadores o coordinadoras, con el consecuente distanciamiento del colectivo de estudiantes, de los padres y madres de familia y del mismo cuerpo de docentes.

5.1.1. El contenido de la línea: de burócrata a gerente

Esta línea de fuerza “hala” o arrastra la rectoría hacia el entorno, legitimando y dando un marco a esta práctica, con un discurso de gerencia educativa que es apropiado y resistido de manera diversa, al tiempo que crea una tensión al interior de las instituciones educativas, pues en general se percibe que produce un debilitamiento del quehacer pedagógico de la rectoría. Cuando se compara la rectoría actual con la rectoría de antes de la Ley General de Educación (1994), la anterior se percibe burocratizada, ensimismada dentro de la institución y sin mayor compromiso con el derecho a la educación. El cambio en la orientación mueve a los rectores o rectoras a: a) la consecución de recursos financieros o materiales a través de la formulación de proyectos, la búsqueda de contactos con instituciones gubernamentales, no gubernamentales y con empresas; b)

la intensificación de contactos con otras organizaciones para atender asuntos educativos o de otros sectores sociales; y c) la interacción y el cabildeo con autoridades políticas. A su vez constatamos una tendencia a organizar la institución por procesos y, en uno de los casos, a orientarla hacia que los “clientes” (alumnos y alumnas-padres y madres) estén satisfechos y se pueda responder por resultados. Estas prácticas están acompañadas en algunos casos por una visión estratégica frente a la complejidad de asuntos que se abordan hoy en las instituciones educativas, la delegación en otros miembros de la institución y las prácticas de control sobre actividades y personas.

Esta orientación es señalada por muchos de los entrevistados y entrevistadas como una actitud gerencial. Tanto en la exploración inicial como en la encuesta, y posteriormente en los casos, independientemente del contexto local orientado hacia la micro o hacia la macropolítica, los diferentes actores consideran que los rectores o rectoras han desarrollado una orientación gerencial manifiesta en una mayor visión estratégica de la institución, un mejoramiento del quehacer organizativo y un mayor control y disciplinamiento de los maestros y maestras. Ya en los estudios de caso, cuando los actores consideran la dimensión micropolítica actual, el cambio de orientación de dentro hacia fuera es problematizado.

Esta actitud gerencial está ligada, por un lado, a las múltiples demandas que hoy deben resolver los rectores o rectoras fuera de sus instituciones, a que los diversos sectores sociales canalicen sus informaciones y proyectos a través de las escuelas, a la falta de un equipo de apoyo, de coordinadores y coordinadoras, y de personal administrativo. Para un sector orientado hacia la macropolítica, la actitud gerencial se hace visible en la idea de que los colegios deben ser autosostenibles, deben dejar su visión tradicional y verse como empresas que tienen que salir adelante en procura de resultados, así no se cuente con los recursos necesarios. Para otro sector, la gerencia se orienta tanto a la racionalización de esfuerzos y eficiencia de manejo en los recursos, como a que mediante el manejo eficaz de dichos recursos se alcancen las metas propias de la escolaridad. En este contexto, la tendencia a buscar recursos y gerenciar administrativa o pedagógicamente la institución ha ido ganando fuerza, a la vez que los rectores y rectoras creen que tan importante es gerenciar como atender los procesos pedagógicos y de aula en la institución.

5.1.2. El efecto: debilitamiento pedagógico del campo de la rectoría

Un efecto que se deriva de esta línea que “hala” o arrastra el campo de la rectoría hacia fuera es la percepción de debilitamiento pedagógico del rector o rectora, frente al cual los mismos rectores o rectoras se resisten y tratan de desarrollar acciones compensatorias que buscan restituir o construir su liderazgo pedagógico, o tener soluciones de liderazgo pedagógico múltiple por medio de los coordinadores y coordinadoras o los equipos de gestión. Este debilitamiento lo identificamos inicialmente en la fase exploratoria y luego en

los datos de la encuesta, pero los casos permiten apreciar que este efecto es vivido en las instituciones de diversa manera. En los casos se explicita que el trabajo pedagógico del rector o rectora se ha debilitado, y a la vez se constata que los rectores y rectoras logran ejercer un liderazgo pedagógico, aunque con grandes esfuerzos y altos costos físicos, emocionales y sociales.

Frente a las teorías e investigaciones que plantean la importancia del liderazgo pedagógico y a los discursos y declaraciones que enfatizan en este aspecto, los casos señalan que las fusiones de instituciones educativas realizadas después del 2001 son el acontecimiento que se asocia más claramente al debilitamiento pedagógico. Las fusiones implicaron un incremento sustancial de estudiantes y docentes, con el consecuente aumento de la carga administrativa de los rectores o rectoras, la limitación del tiempo de encuentro colectivo entre los miembros de los cuerpos docentes; como se señala con insistencia, se redujeron los tiempos legalmente permitidos para realizar jornadas pedagógicas de trabajo con los maestros y maestras.

En todos los casos se resiente de manera particular cierto distanciamiento de los rectores y rectoras con el colectivo de estudiantes, debido a sus múltiples ocupaciones y a sus ausencias frecuentes, necesarias para cumplir con las nuevas funciones de sus cargos. Los diversos actores plantean cómo los rectores o rectoras antes tenían más tiempo para contactar y reunirse con sus alumnos y alumnas, monitorear el trabajo en las aulas y reunirse con los maestros y maestras, hacer orientación curricular, dirigir el proyecto educativo, desarrollar estrategias para mejorar la educación ofrecida por la institución y apoyar pedagógicamente a los maestros y maestras. Incluso constatamos cierta “nostalgia” por el debilitamiento de las relaciones interpersonales entre directivos, docentes, estudiantes y madres y padres de familia.

5.2. Línea de dominio: rectores y rectoras halados hacia la democratización y hacia el disciplinamiento y resistencia de los maestros y maestras.

El origen de la línea orientada a la democratización escolar está en los procesos participativos planteados con la Constitución de 1991 y la expedición de la Ley General de Educación, en la cual se estableció la creación del Gobierno Escolar y el Consejo Directivo en los planteles, haciendo partícipes a otros actores escolares de las decisiones que antes se delegaban sólo a la rectoría o que concernían al nivel central, como el currículo. El proyecto constitucional de 1991 requería la creación de ciudadanía, y el espacio privilegiado para tal efecto fue la escuela, promoviendo formas de participación democrática en la vida escolar. En ese orden de ideas, con la Ley General se establecen once funciones del gobierno escolar vinculadas directamente a la proyección y ejecución del Proyecto Educativo Institucional, y se prescribe el cargo del rector o rectora como ejecutor o ejecutora de las decisiones colegiadas del Gobierno Escolar. Independientemente de la orientación macropolítica o

micropolítica de los casos, existe la percepción generalizada de que a partir de la Ley General de Educación hay mayor participación de la comunidad educativa. Se menciona como uno de los cambios más visibles la pérdida de poder centralizado en el rector o rectora, concomitante con la aparición de nuevos actores como los estudiantes y las estudiantes, las docentes y los docentes y las madres y padres de familia.

También coinciden los datos en que a partir de las reformas del 2001 se presenta también un fortalecimiento de la autoridad de los rectores o rectoras, orientada al disciplinamiento de los maestros y maestras. El origen de la segunda línea podría ubicarse en los cambios de orientación que introducen las nuevas políticas del Acto Legislativo 01/2001 y de la Ley 715/2002, las cuales se encuentran asociadas a los procesos de fusión¹ de escuelas y colegios, toda vez que dicha fusión llevó a un crecimiento institucional que a su vez determinó una diferenciación burocrática en las funciones pedagógicas, administrativas, financieras y disciplinarias, entre otras.

Como reacción a esta segunda línea de dominio, emerge desde los maestros y maestras una línea de resistencia en contra de dicho disciplinamiento, que es potenciada por el sindicato y que lleva a modificar, a partir de la desobediencia civil, disposiciones relacionadas con la jornada laboral y la evaluación del desempeño de las maestras y de los maestros. El contenido de estas líneas está definido por los procesos de participación y democratización, y al mismo tiempo por el endurecimiento de la autoridad de los rectores y rectoras. Un efecto que se genera a partir de ellas es la existencia de diversos procesos de negociación de los rectores o rectoras y de aplicación flexible de las normas orientadas al control y al disciplinamiento de los maestros y maestras, con matices derivados de las orientaciones del rector o rectora hacia la macropolítica o micropolítica escolar.

5.2.1. El contenido de la línea: la democratización escolar

Identificamos dos contenidos de esta línea de fuerza. Por un lado, *la democratización escolar* y por el otro *el control y disciplinamiento de los maestros y maestras*. Respecto a la democratización escolar, tanto los resultados de la etapa exploratoria como los casos muestran una mayor participación de los diferentes estamentos en la toma de decisiones a través del Consejo Directivo. Se señala con insistencia el impacto del Gobierno Escolar en el quiebre de la verticalidad que había en el manejo de la dirección escolar y la pérdida de poder centralizado del rector o rectora, que por otro lado tiende a centralizarse por las regulaciones macropolíticas recientes. Se reitera la emergencia de un

¹ El proceso de fusión de escuelas y colegios fue motivado por la Ley 715 de 2001 y consistió en crear nuevos colegios completos a partir de la integración de varias instituciones educativas, las cuales continuaron funcionando en sus sedes. Se unificó la dirección de diferentes sedes y jornadas en un mismo edificio, dando más funciones a los rectores y rectoras y concentrando la autoridad institucional en ellos.

trabajo colaborativo entre los miembros de la comunidad escolar; los rectores o rectoras consultan a los padres y madres, a las maestras y maestros, a los estudiantes y a las estudiantes, se da un incipiente acercamiento de los padres y madres de familia a las instituciones, así como una mayor cantidad de alumnos y alumnas interesados en participar e intervenir en los asuntos institucionales, y se han generado espacios para la formación en democracia y participación. En uno de los casos se tiene una propuesta estructurada sobre formación democrática con reconocimiento local y nacional.

Más allá de las particularidades de los casos, se constata una percepción de procesos de participación incipientes y aún ‘inmaduros’ que incluyen a otros miembros de la comunidad educativa (madres, padres, estudiantes). Se señala que el campo de la rectoría está sujeto a tensiones que provienen de las mismas regulaciones macropolíticas, pues de una parte se enfatizan los procesos de participación y democratización, y de otra parte se ha expedido una profusa reglamentación que limita la autonomía en el manejo de las complejas situaciones que se afrontan, autonomía que también se ve restringida por la falta de formación en relación con estos procesos de algunos actores escolares.

5.2.2. El contenido de la línea: el disciplinamiento y control, y la resistencia docente

Respecto al contenido que se refiere al disciplinamiento y control de los maestros y maestras, a la par que los rectores o rectoras son halados hacia la participación escolar, al mismo tiempo se constata un fortalecimiento de su autoridad formal. Los resultados de la encuesta muestran un alto grado de acuerdo en que los rectores y rectoras han fortalecido su función disciplinaria y sus niveles de exigencia con las maestras y maestros. Estos cambios están asociados de manera directa a la legislación que demanda a los rectores y rectoras un mayor control hacia los miembros de los cuerpos docentes, y de manera indirecta a otras regulaciones como la ampliación de las jornadas escolares, que presiona sobre una mayor eficiencia en el manejo de los tiempos escolares. En los estudios de caso, las entrevistadas y entrevistados insisten en que con la Ley 715 se recobró la idea de una autoridad centralizada y jerárquica del rector o rectora, al hacer explícitas sus funciones y deberes disciplinarios. Lo central que introduce la Ley es la reorganización administrativa y el manejo de personal, medidas que tienden a configurar el campo de la rectoría hacia el disciplinamiento de los maestros y maestras, lo que produce resistencias en el magisterio, potenciadas por la acción del sindicato. En efecto, la línea de control y disciplinamiento de los maestros y maestras, está enfrentada a una línea de resistencia en contra de dichas medidas.

El contenido de esta línea de resistencia se expresa en las prácticas del sindicato, las marchas de las maestras y maestros, el desacato a través de la desobediencia civil, las visitas de delegados y delegadas del sindicato a los

colegios como apoyo a los maestros y maestras, las declaraciones a través de los medios y cambios normativos en las medidas originales tal cual fueron concebidas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN). Dentro de las instituciones, las maestras y los maestros generaron formas de resistencia potenciadas por las orientaciones y acuerdos con el sindicato nacional y regional. Los entrevistados y entrevistadas señalan que se dio una resistencia generalizada del magisterio, y en los docentes inconformidad frente a lo que consideran como una imposición, rechazo del tiempo extra y ratificación a la idea de trabajar en la jornada laboral sólo seis horas presenciales. Estos hechos también provocaron reacciones en las instituciones, tanto en el momento en que se expidieron las regulaciones como después de sus modificaciones. El manejo de estas reacciones fue asumido por los rectores y rectoras y se constituye en elemento que configura fuertemente el campo de la dirección.

Un efecto que se produce a partir de las líneas de fuerzas de dominio, de la democratización y el disciplinamiento, y de la línea de resistencia, es la aplicación flexible y creativa de las regulaciones por parte de los rectores o rectoras. Las prácticas adoptadas por los rectores o rectoras sobre el tema de la jornada laboral presentan dos tendencias según sea la orientación del rector o rectora, más hacia la micropolítica o hacia la macropolítica. En los dos escenarios se dan procesos de negociación frente a las regulaciones que reflejan en particular tensiones en el cumplimiento de la jornada escolar, en donde se reportan numerosas situaciones: intento de engaño de los docentes y las docentes, ausentismo de los mismos, incremento de las incapacidades médicas, inicio de procesos disciplinarios. Las negociaciones incluyen acciones tales como lograr que las docentes y los docentes se queden algunos tiempos adicionales en la jornada alterna, trabajar con algunos pocos, ser flexibles en las horas de entrada y salida de clase, pero buscar puntualidad en las horas de clase, gestionar estímulos y acciones de convencimiento con los equipos de docentes. Con el sindicato también se dan distintas formas de mediación. Frente a estas situaciones algunos rectores y rectoras se sienten aprisionados, entristecidos o confrontados. En síntesis, alrededor del control y manejo disciplinario se ha afianzado, no sin dificultad, el poder del rector o rectora, aunque se constata que es uno de los aspectos de más difícil manejo.

5.3. Línea de dominio: rectores y rectoras halados hacia la rendición de cuentas, la demanda de pertinencia de la educación y la resistencia de las maestras y maestros a las pruebas y a la promoción escolar

Más allá de las diferencias en los escenarios locales y los casos, el campo de la rectoría registra un cambio al responder por los resultados definidos por la política educativa nacional, a la par que se evidencian dificultades para cumplir con esas metas si se tienen en cuenta las contradicciones y resistencias en su puesta en marcha. Las dificultades para cumplir las metas de la política nacional estarían mostrando, como lo señalaron varios

entrevistados y entrevistadas, contradicciones entre la búsqueda de óptimos resultados de aprendizaje y retención escolar y una autonomía institucional que se considera incompleta y sin recursos. Se estima que el acceso masivo de estudiantes con bajos niveles de capital cultural dentro de la institución, en sus familias y en el entorno barrial y ciudadano, dificulta garantizar mayores niveles de aprendizaje y satisfacción en el colectivo de estudiantes. Mirando los datos en su conjunto, sigue siendo un reto combinar los propósitos de acceso, retención escolar y buen rendimiento en las pruebas. El efecto que genera en maestros, maestras y cuerpos directivos las numerosas regulaciones actuales orientadas a la rendición de cuentas, es la percepción de que se ha fortalecido el derecho de acceso y permanencia a la educación, al tiempo que se evidencia un sentimiento de impotencia frente a la pérdida de autonomía escolar, frente al mejoramiento de la calidad y en relación con la rendición de cuentas a nivel local.

5.3.1 El contenido de la línea: metas nacionales y pertinencia local

Respecto al contenido de esta línea, se identifica que los estándares, las evaluaciones masivas, los planes de mejoramiento y los criterios de promoción escolar configuran el campo del rector o rectora. Estas regulaciones se convierten en los instrumentos que están a la base de la rendición de cuentas, de lo que se define como la responsabilidad de la institución en cabeza del rector o rectora. La evaluación a través de pruebas es la columna vertebral de la política de mejoramiento en el país, junto con los planes de mejoramiento. El proceso de la evaluación de logros generó resistencias, primero en Bogotá, como ciudad pionera de estas evaluaciones, y luego en el ámbito nacional. No obstante, las pruebas se institucionalizaron, dado que las resistencias del sindicato no lograron generar cambios sustanciales en esta regulación. Sin embargo y como se verá más adelante, se dan otras formas de resistencia. Señalan los rectores y rectoras que frente a la aplicación de las pruebas hay un acomodamiento, una respuesta de “indiferencia y de desesperanza” frente a los resultados, en la medida en que se percibe que, dadas las condiciones de los estudiantes y las estudiantes, del contexto, del trabajo escolar, no es muy fácil cambiar los resultados.

Maestras, maestros y cuerpos directivos exploran otras alternativas pedagógicas que no necesariamente coinciden con las formulaciones de estándares y competencias medidas por las pruebas, buscando respuestas a las necesidades que plantea el contexto social e institucional, es decir, se orientan más a la búsqueda de pertinencia local antes que a los propósitos de calidad, tal como se entienden desde el Ministerio, sin que en la mayoría los casos logren establecer nexos entre estándares nacionales de calidad y procesos institucionales de mejoramiento.

La rendición de cuentas ha calado en los rectores o rectoras que buscan implementar en su institución acciones diversas, referidas a las metas

de cobertura, permanencia y calidad, a las que se resisten los maestros y maestras, quienes argumentan diversas restricciones para su cumplimiento. En cobertura, los rectores y rectoras recibieron a todos los estudiantes que les remitieron, adecuaron espacios y en otros casos buscaron estudiantes, creando diversas estrategias hasta completar los parámetros de estudiantes por docente². Todos y todas señalaron que la capacidad de cupos estaba cubierta o excedía la oferta institucional. Asociada a las metas de cobertura, están los esfuerzos por mantener la permanencia de los estudiantes y las estudiantes. Ya hemos abordado la línea de fuerza que hala el campo de la rectoría hacia el entorno y, en ella, buena parte de las acciones desarrolladas en el contexto local se relacionan con la búsqueda de las condiciones requeridas para el cumplimiento de las metas de acceso y retención: restaurante escolar, transporte escolar, apoyo interinstitucional orientado a la retención, entre otros. En calidad, los rectores y rectoras han aplicado las pruebas tal como las demandan las Secretarías de Educación, en algunos casos en confrontación con los maestros y maestras, en otros preparando a los estudiantes y a las estudiantes a través de procesos de mejoramiento o de acciones intencionales para elevar los resultados de las pruebas.

Varias características de la población llevan a los rectores y rectoras a redoblar esfuerzos para el cumplimiento de las metas nacionales. En algunas de las instituciones hay desplazados y desplazadas forzados por el conflicto armado colombiano, que en ciertos casos continúan huyendo y es población flotante o con alta movilidad. Además, se menciona con insistencia desde el estudio exploratorio y luego en los casos, que a los colegios públicos llegan cada día más estudiantes con problemas familiares y emocionales serios que hacen difícil el cumplimiento de metas de retención escolar. La permanencia es el aspecto al que dedican más energías los rectores o rectoras, pues de no tomarse medidas la retención tiende a disminuir sustancialmente por las problemáticas del colectivo estudiantil, derivadas de sus difíciles condiciones socio-económicas, la falta de atención de los padres y madres de familia, la experimentación con sustancias psicoactivas, la participación en organizaciones delictivas, su falta de sentido del estudio.

Para enfrentar estos problemas, en todos los casos los rectores o rectoras han implementado procedimientos dentro de las instituciones, como los mediadores o mediadoras escolares, la conciliación para la resolución de conflictos, los pactos de aula, el trabajo con madres y padres de familia, las visitas domiciliarias, los sistemas de apadrinamiento, el restaurante escolar, las jornadas de salud, los convenios con instituciones —hospitales, Red del Buen Trato, Comisarías de familia—. Adicionalmente, constatamos que el campo de la rectoría ha asumido un fuerte trabajo relacionado con la resolución de

² De acuerdo con los resultados de la fase exploratoria en otros contextos, rurales o de ciudades más pequeñas, los rectores y rectoras debieron salir a buscar estudiantes, y algunos afirman que debieron hacer “mercadeo” para completar los parámetros.

conflictos entre maestros o maestras y estudiantes, que parecen aumentar en los planteles ante la imposibilidad de seleccionar sus estudiantes y la dificultad para expulsar a quienes a juicio de los maestros y maestras presentan graves problemas comportamentales. No obstante, se estima que estas acciones son insuficientes, habida cuenta de los precarios recursos de apoyo psicosocial con que cuentan los planteles. Adicionalmente, hay numerosos esfuerzos que apuntan a la pertinencia de la educación, como veremos luego.

5.3.2. Resistencias de docentes y familias a la rendición de cuentas

La línea de *resistencia de los maestros y maestras, y de los padres y madres de familia, hacia la rendición de cuentas*, se manifiesta a través de los discursos y prácticas de los cuerpos docentes y de los familiares. Estaríamos hablando de una línea de resistencia bifurcada. La primera fuerza, desde los maestros y maestras y en cierta medida desde los cuerpos directivos, se refleja en un cuestionamiento a las políticas de ampliación de la cobertura, la aplicación de pruebas como único criterio de calidad de la educación, la aplicación de los criterios de promoción escolar, el diseño de planes de mejoramiento, regulaciones que en su conjunto se perciben como medidas que limitan la autonomía otorgada a las instituciones por la Ley General de Educación.

La segunda línea viene desde los padres y madres de familia, que cuestionan la pertinencia de la formación en competencias básicas, frente a una educación más útil que ofrezca destrezas prácticas a sus hijas e hijos. El reclamo de pertinencia se expresa en el cuestionamiento a la utilidad del bachillerato, en la expectativa de padres y madres de familia y estudiantes que demandan una formación que los habilite para el trabajo y ofrezca alternativas frente a una educación académica, en que se preste una mayor atención a las artes, a la educación física, a los deportes y a diversas formas de expresión que cuando estudiantes tuvieron estos mismos padres y madres en las instituciones oficiales. Hay una demanda de las madres y los padres señalando que los colegios deberían tener salas de computadores y formación en contabilidad, carpintería, secretariado, enfermería, telecomunicaciones, entre otros asuntos. Señalan que se deberían mirar otras salidas, gestionar otro tipo de modalidades, para que los bachilleres no salgan sólo académicos o académicas.

Otro tanto piensan las maestras y los maestros que insisten en que se amplíe el énfasis del proceso enseñanza-aprendizaje centrado en competencias para incluir aspectos del entorno que consideran no son tenidos lo suficientemente en cuenta, e insisten en que se prioricen en la gestión de los rectores o rectoras diversas necesidades de los planteles, sin las cuales creen que es difícil avanzar en las metas de calidad. Frente a estas demandas de prioridad en la resolución de necesidades institucionales básicas y de pertinencia, en tres de los casos, con el liderazgo de los rectores o rectoras, se han buscado opciones. En uno de estos casos se articulan de manera explícita las demandas nacionales de

resultados en pruebas con las demandas locales de pertinencia.

5.3.3. Los efectos de la línea

Dos efectos podrían mencionarse como resultado de la línea de fuerza que de manera simultánea hala el campo de la rectoría hacia la rendición de cuentas y produce en los maestros numerosas resistencias. De una parte, se reconoce que las regulaciones y políticas de acceso y retención, así como las estrategias de restaurante, transporte y gratuidad, llevan al fortalecimiento del derecho a la educación en tanto favorece el acceso de estudiantes pobres y su permanencia en el sistema educativo. De otra parte, los maestros y maestras señalan que ante las dificultades con sus estudiantes se sienten desarmados, no encuentran qué hacer. Una parte importante arguye que no existen condiciones para pedir ni esperar calidad, teniendo en cuenta por un lado la cantidad de estudiantes por curso, el empobrecimiento y la descomposición social, la falta de recursos didácticos, y por otro lado la gran desmotivación que observan en el gremio docente, el desgaste físico, emocional y mental de las maestras y maestros, entre otros. Como evidencia, indican que en algunas áreas empieza a observarse un déficit de maestras y maestros. Ello sin duda dificulta sustancialmente la labor de los rectores y rectoras.

6. Discusión. Puntos de tensión: orígenes y trayectorias

La discusión se refiere a los puntos en tensión que se derivan de las líneas de fuerza, con sus respectivos contenidos y efectos en la configuración del campo de la rectoría oficial escolar en Colombia: el rector o rectora gerente y el líder pedagógico, el rector o rectora jefe y el rector o rectora compañero, las metas nacionales y la autonomía escolar.

6.1. El rector o rectora gerente y el líder pedagógico

El punto en tensión del **rector o rectora gerente y el líder pedagógico**, está dado por la transición que empieza a emerger de un rector o rectora burócrata a gerente. El proyecto de escuela única y estandarizada construyó una cultura escolar burocrática ligada a normas y reglamentos, títulos requeridos para enseñar, organización y división de la escolaridad, horarios, modalidades de evaluación, asignación de recursos.

A partir de la década de los 80 se inició el proceso de descentralización, y a las escuelas se les demandó el desarrollo de un proyecto cultural comunitario. Actualmente, las reformas en curso dirigen la orientación del rector o rectora hacia el entorno institucional, con una actitud y práctica hacia el liderazgo administrativo y una actitud gerencial que produce una resistencia de maestros y maestras observada en todos los casos. El origen de este cambio podría estar, de una parte, en el énfasis de las últimas normas legales sobre las nuevas funciones de los directivos docentes referidas al manejo financiero, el

manejo de personal, la evaluación y la rendición de cuentas, que se anudan de manera compleja con las políticas de ampliación de cobertura y de atención a la demanda educativa; y, de otra parte, a la percepción que manejan las maestras, los maestros y los sindicatos sobre el carácter de esta normatividad. Esto ha llevado a plantear que a los rectores o rectoras les han transformado su carácter docente tradicional, al asignárseles responsabilidades propias de jefes de personal de la institución.

En efecto, los referentes que en el imaginario social de los maestros y maestras se asumen en relación con la gerencia educativa, provienen de las teorías clásicas del liderazgo pedagógico que han determinado dos grandes grupos de funciones propias de la dirección escolar: unas, relacionadas con la función de administración, y otras relacionadas con el liderazgo educativo y de la enseñanza (Stoll & Mortimore, 1997). Sin embargo, estas funciones en el imaginario de los maestros y maestras son vistas como antagónicas, y a ello puede contribuir la recarga actual de funciones administrativas de los rectores y rectoras.

De manera paralela, se ha fortalecido una concepción que considera al rector o rectora como gerente, la cual está asociada a la idea de la institución educativa oficial como “empresa” que debe contribuir a “gestionar” su autosostenimiento, generar recursos propios y atender a sus estudiantes como “clientes”, tal como lo observamos en uno de los casos. En esa concepción, la gestión de la rectoría se asocia a la eficiencia, y la eficiencia a la maximización de los recursos disponibles, así como a la consecución de recursos para el logro de los fines educativos, aunque cabe aclarar que simultáneamente la rectoría desarrolla una gestión asociada a la movilización de los docentes en torno al proyecto educativo. Hemos visto cómo esta visión genera un fuerte rechazo del magisterio, y a la vez hemos constatado que en padres, madres y estudiantes esta idea ha venido calando, entre otras porque genera beneficios tangibles y directos para las comunidades. En este contexto, las acciones que en el campo de la gestión están implementando los rectores o rectoras no son muy valoradas por los maestros y maestras; para muchos y muchas, la idea de gestión o gerencia remite a un rector-patrón o a una rectora-patrona, y a una escuela-empresa que produce de manera estandarizada sujetos homogeneizados que harán parte del engranaje del gran capital. Así se constata en muchos de los relatos del estudio de casos.

No obstante, frente a la visión estereotipada de la dicotomía administrativo-pedagógico, y frente a la visión politizada de la escuela-fábrica, la concepción de la gerencia educativa tiene otros referentes que no han sido suficientemente reconocidos para orientar el debate. La visión empresarial de la administración pública ocupó un lugar central en los años noventa y actualmente tiene un influjo fuerte en el ámbito de la educación. El enfoque empresarial para el sector público se basa en la prescripción de técnicas originalmente empresariales, tales como la reingeniería, la calidad total, el redimensionamiento para la gestión de las organizaciones públicas. Estas tendencias sugieren un nuevo modelo de gobierno centrado en la producción de bienes y servicios públicos

que se presupone deben autorregularse y ser regulados por la competencia y el mercado, produciendo así productos de alta calidad orientados hacia los clientes. De acuerdo con Falcao (1997), dentro de sus desarrollos están la gestión participativa de programas y proyectos con los clientes, el estímulo a la competencia interna y externa, la desreglamentación interna, la simplificación organizacional, la clarificación de papeles y misiones, la evaluación y el financiamiento, la responsabilidad por resultados, la descentralización y la desconcentración, el control jerárquico, el desarrollo de equipos, la gestión participativa, los trabajadores y trabajadoras gerentes, y los círculos de control de calidad.

De otra parte, la idea de una gerencia social (como el caso de Cartagena), de la promoción pedagógica a los rectores o rectoras, también ha venido ganando fuerza. No obstante, algunas de estas iniciativas no dejan de estar acompañadas al inicio de cierta desconfianza de los maestros y maestras, teniendo en cuenta las percepciones sociales sobre la gestión y la privatización de la educación que antes hemos señalado. La línea muestra el tránsito de un modelo educativo centralizado, burocratizado, basado en la jerarquía y el control que fue desarrollándose en el siglo pasado, organizado a través de escuelas relativamente pequeñas y dispersas sometidas a un control central directo, a un modelo descentralizado, mucho más complejo, basado inicialmente en las interacciones democratizadoras con el entorno, en la intensificación de las relaciones del colectivo de maestros y maestras y en los demás estamentos alrededor de la producción de un proyecto educativo. Pero este proceso es reorientado luego hacia un modelo más masificado, que reintroduce mecanismos dirigidos a la eficiencia y la rendición de cuentas y que hala al rector o rectora en esa nueva trayectoria. Los rectores y rectoras encuentran dificultades dentro de este último esquema, tratando de pasar de un modelo burocrático a un modelo gerencial, sin haber logrado consolidar un proyecto educativo suficientemente sólido.

Así, la macropolítica plantea a los rectores y rectoras un marco institucional paradójico: de una parte, se presiona al rector o rectora hacia el ejercicio de un liderazgo pedagógico por diversas vías. De otra parte, diversas regulaciones los halan hacia un liderazgo administrativo, en un contexto con fuertes restricciones financieras, una alta regulación que deja poco margen a la toma de decisiones y una fuerte expectativa de que respondan por resultados. La descentralización debería barrer obstáculos, pero lo que hubo en muchos casos fue una traslación de las normas a una escala menor. Poner un sistema educativo que no esté regulado palmo a palmo por un Estado burocrático, requiere paradójicamente un Estado más fuerte y con mayor representatividad para mediar y forzar el cumplimiento de los acuerdos de la sociedad (Gore, 2003).

Un efecto que se deriva de esta línea de fuerza es lo que hemos llamado 'debilitamiento pedagógico'. Este efecto estaría asociado en el campo educativo a discursos de los movimientos de reforma que dan prelación a las funciones de carácter administrativo sobre el proyecto pedagógico en los

rectores o rectoras, y en un contexto más amplio a visiones que apuntan al desmonte del Estado benefactor tendiendo a visiones de un Estado minimalista que prioriza la libre competencia y el mercado. Su base legal se encuentra en la Ley 715, que estableció una autonomía administrativa para la escuela que la hace responsable directa de la prestación del servicio educativo y orienta al rector o rectora hacia tareas más administrativas que pedagógicas.

No obstante lo anterior, los hallazgos de la investigación muestran un esfuerzo constante de los rectores o rectoras por mantener el liderazgo pedagógico, no siempre con éxito. La Ley General de Educación, con su mandato de construir el Proyecto Educativo Institucional y promover la autonomía pedagógica, suscitó una fuerte reflexión en torno a la pedagogía, potenciada por el movimiento pedagógico, que parecería mantenerse en los colegios. Varios entrevistados y entrevistadas se refirieron a los cambios que se aprecian en este sentido y que se mantienen, aunque debilitados, pese a que desde el nivel central ya no sean prioritarios para la política estatal. Frente a las lecturas múltiples del concepto de autonomía escolar y el papel de los rectores o rectoras en ella, diversas investigaciones reconocen el liderazgo pedagógico del rector o rectora y del equipo directivo como elemento clave de la innovación y el cambio (Fullan, 1990; Gairin, 1993), de la orientación de metas educativas y del clima del centro escolar (Hall, 1982); igual que lo hacen las declaraciones que enfatizan el liderazgo pedagógico que deben tener los rectores o rectoras (Ávila, 2001; Peña, 2005).

En contraposición, en las entrevistas realizadas se constata cómo buena parte del discurso y de las prácticas de los rectores y rectoras está centrada en sus tareas administrativas o en una combinación de asuntos administrativos y pedagógicos, cuya mezcla termina siendo costosa para los rectores y rectoras, dados el estrés y el debilitamiento de la salud que se derivan de la recarga laboral. Hay quienes sienten la frustración de no contar con tiempo para asumir funciones de carácter pedagógico. Los casos ilustran la tensión en la que se mueven los rectores o rectoras por responder a las nuevas tareas administrativas delegadas al mismo tiempo que ‘defienden’ su rol pedagógico. Sin embargo, dada la presión tan fuerte hacia un rol gerencial, se termina haciendo una delegación de funciones pedagógicas en los coordinadores y coordinadoras, y la entrada de otros profesionales a los cargos de rector o rectora —sin la formación pedagógica— necesariamente los centra en tareas de tipo administrativo. A todo ello, hay que agregar un factor crucial: la sensación de agotamiento por parte de los rectores y rectoras cuando redoblan sus esfuerzos para procurar mantener su liderazgo pedagógico.

6.2. El rector jefe o la rectora jefa y el compañero rector o la compañera rectora

El segundo punto de tensión ubica al rector o rectora entre la democratización escolar y el reposicionamiento de su autoridad burocrática. Es una línea de dominio bifurcada con dos fuerzas desde lo jurídico. La primera fuerza hala

hacia la democratización de las relaciones y la participación en las instituciones educativas, en tanto que la segunda fuerza hala al rector o rectora hacia el disciplinamiento de los maestros y maestras. Como reacción a esta segunda fuerza, desde las maestras y maestros y potenciada por el sindicato, emerge una línea de resistencia en contra del disciplinamiento, que a partir de la desobediencia civil lleva a modificar disposiciones del nivel central, como la jornada laboral y la evaluación del desempeño de los maestros y maestras. El contenido de esta línea bifurcada está definido por el proceso de participación (democratización) y al mismo tiempo por el endurecimiento de la autoridad de los rectores y rectoras. Un efecto que se genera a partir de ella es la existencia de diversos procesos de negociación de los rectores y rectoras, y la aplicación flexible de las normas que se orientan al control y al disciplinamiento de los maestros y maestras, según que las orientaciones del rector o rectora tiendan hacia la macropolítica o hacia la micropolítica escolar.

Estos hallazgos coinciden con estudios previos. Torres (1999), refiriéndose al análisis de las reformas en América Latina, constata una mayor diversificación y jerarquización de los agentes educativos dentro y fuera de la institución escolar.

Dentro de la escuela, cobró relieve la figura y el papel del director o directora rector o rectora, su visión y capacidad de liderazgo... se creó una situación contradictoria: por un lado, énfasis sobre el equipo escolar; por otro, diferenciación y distancia mayor entre directores o directoras y planta docente (p. 22).

Hasta el proceso de fusión de las instituciones, con excepción de los colegios de bachillerato, toda la educación rural operaba mediante escuelas en las cuales se daba una bonificación a un docente para que ejerciera funciones administrativas mediante las cuales mantenía el contacto con los niveles local, regional y nacional. También en las escuelas urbanas se daba una situación similar. Por su parte, los planteles de la época que contaban con rector o rectora no tenían el tamaño que alcanzaron con los procesos de fusión y con el crecimiento de cobertura de la década del 2000. Especialmente en el caso de las escuelas, quien ejercía funciones de director o directora no ejercía funciones de disciplinamiento y, en cuanto a los colegios con rectoría, la descentralización administrativa de la época hacía que dichas funciones recayeran sobre las direcciones de núcleo, las Secretarías Departamentales y el mismo Ministerio; se trataba más de un “compañero directivo”.

Hemos discutido antes cómo frente a esta diferenciación de funciones, al rector o rectora se le hala hacia funciones administrativas, en detrimento de las funciones pedagógicas. Adicionalmente, los estudios de casos muestran que también se da una línea de fuerza orientada hacia el disciplinamiento ejercido por el campo de la rectoría hacia las maestras y maestros, que entra en tensión con el imaginario del compañero rector o la compañera rectora. Así las cosas, el campo del rector o rectora deja de estar signado por la autonomía pedagógica, y el gobierno escolar colegiado de la Ley 115 pasa a ser afectado por la delegación administrativa y disciplinaria de esa misma Ley.

En efecto, nunca antes se había expedido una reglamentación tan específica sobre el rol del rector o rectora. La Ley 715 da gran peso a los rectores o rectoras y les delega nuevas funciones relacionadas con el manejo de personal, la evaluación, y la rendición de cuentas a la comunidad escolar. De manera paralela, se expide un nuevo estatuto de profesionalización (Decreto 1278 de 2002) que cambió un estatuto anterior, fruto de una larga lucha sindical que otorgaba a los docentes y a las docentes un régimen especial en las condiciones de ingreso, ejercicio de la profesión, estabilidad, ascenso y retiro. Este conjunto de medidas contribuyen de manera particular a la diferenciación entre rectores o rectoras y docentes basada en el disciplinamiento, y se contraponen a la diferenciación más difusa de la Ley 115 basada en el liderazgo pedagógico y el gobierno escolar compartido.

En este contexto normativo y según el contenido jurídico de esta línea de fuerza, dos medidas hacen visible el control y disciplinamiento delegados a los rectores o rectoras dentro de sus funciones: los cambios en la jornada laboral para los docentes y las docentes, y la evaluación de desempeño. Los casos mostraron las tensiones que en su momento produjeron dichas medidas en el campo de la rectoría. La línea de control y disciplinamiento de los maestros y maestras está enfrentada a una línea de resistencia en contra de dichas medidas. El origen de esta línea se podría ubicar en los cambios en las políticas y sus reglamentaciones, concretamente en la ampliación de la jornada laboral para las maestras y maestros, y en las normas recientes sobre evaluación de desempeño de las docentes, los docentes, y el cuerpo de directivos docentes. El “Manual de Evaluación del Desempeño de Docentes y Directivos Docentes” genera una amplia resistencia del magisterio potenciada de una manera visible por Fecode y los sindicatos regionales de maestros y maestras.

Las reacciones frente a los procesos de evaluación de desempeño fueron explícitas desde el sindicato y desde los docentes, las docentes, las coordinadoras y los coordinadores que desafiaron la medida y argumentaron que se orientaba a expulsar docentes del sistema. Aunque en muchos colegios oficiales ya habían iniciado el proceso de evaluación de desempeño, la oposición de los sindicatos regionales, del sindicato nacional Fecode y de una buena parte de los docentes y las docentes terminó suspendiendo la evaluación. La jornada laboral y la aplicación de la evaluación de desempeño de los maestros y maestras fueron asuntos que convocaron a la desobediencia civil liderada por el sindicato de docentes. Estas regulaciones fueron demandadas y la Corte Constitucional declaró inexecutable el decreto que definía la organización de un Sistema de Inspección y Vigilancia para la educación preescolar, básica y media, argumentando que era un tema del poder legislativo y no del poder ejecutivo.

A pesar de que la evaluación formal de los maestros y maestras fue suspendida, la atribución del rector o rectora para evaluar a sus maestras y maestros se ha venido legitimando, y las evidencias sugieren que hoy hace parte importante del campo rectoral y que los maestros y maestras progresivamente

han venido aceptando este ejercicio evaluativo, especialmente en aquellas regiones cuya administración local está orientada macropolíticamente. No obstante, persiste una tensión entre la legitimidad formal otorgada al rector o rectora para la evaluación de las maestras y maestros y los temores frente a las consecuencias administrativas que pueda tener su aplicación. Nuevamente aquí se dieron reacomodos importantes en el campo rectoral. A los rectores y rectoras les fue demandada una nueva función de disciplinamiento que hasta ese entonces había estado agenciada externamente, y el control del horario fue asumido plenamente por el personal directivo docentes al interior de las instituciones educativas. Este control hoy es aceptado por una porción significativa de los maestros y maestras en los casos estudiados, y aunque las resistencias persisten, hay una percepción positiva generalizada en los casos de orientación macropolítica sobre la importancia de esta medida.

No obstante, el campo rectoral orientado hacia el disciplinamiento de los docentes y las docentes se ha visto interferido por la capacidad del sindicato para influir en las políticas públicas y en la opinión de sus miembros, organizando protestas o apoyando reformas (Murillo, 1999). Para el caso colombiano, Peña (2005) señala cómo “en muchos momentos de la historia reciente el Magisterio pareció ser el único interlocutor de los gobiernos cuando se trataba de dar participación a la sociedad civil en las decisiones educativas” (p.55). Por su parte, Duarte y Villa (2002) consideran que las relaciones entre el gobierno central y La Federación Colombiana de Educadores se caracterizan por ser conflictivas, al tiempo que son centralizadas... “su principal bandera durante el año 1999-2002 fue el rechazo a la evaluación que definía la salida de los docentes que estuvieran en el 1.5% de menor calificación” (p.11).

Hanson (1997) ha reportado que los sindicatos de docentes se opusieron a las reformas de descentralización a lo largo de Latinoamérica. “La oposición se basa en el temor de que la descentralización romperá la negociación nacional colectiva, reducirá el poder de los docentes y en consecuencia, resultará en una desmejora de los salarios y las condiciones laborales” (Hanson, 1997, p.9, citado por Meade, 2006). En ese contexto, para un sector del movimiento sindical el rector o rectora deviene de maestro compañero o maestra compañera, a rector jefe o rectora jefa, en lo que algunos docentes de los estudios de caso llamaron una reburocratización de la rectoría, que por la vía del disciplinamiento fragmenta territorialmente la relación con las autoridades educativas, fracturando las discusiones macropolíticas gremiales del magisterio y reduciéndolas al campo de la macropolítica escolar.

Más allá de estas dos perspectivas opuestas, se constata que el campo de la rectoría escolar como unidad local del sistema educativo asume progresivamente funciones de disciplinamiento en aspectos específicos de la labor de los maestros y maestras, al tiempo que logra mantener una apertura en las decisiones que hoy competen a la institución y que son percibidas por maestros, maestras, estudiantes, madres y padres, como una mayor democratización de la vida escolar.

6.3. Metas nacionales y autonomía

La rendición de cuentas, una práctica generalizada en todos los ámbitos gubernamentales actuales, permea también el sector educativo, afectando el campo de la rectoría escolar. Dentro de las nuevas funciones de los rectores y rectoras se espera que respondan por los resultados académicos de la institución (mayores logros escolares) y también por la eficiencia educativa (menores índices de deserción y repetición escolar), en un contexto donde si bien la autonomía curricular se ha ampliado, a su vez se ha reducido con relación a las pretensiones descentralizadoras de los años noventa.

En la Ley 115 la autonomía es entendida como autonomía académica, y las declaraciones que la sustentan enfatizan el rol profesional del maestro o maestra y el carácter liberal de su disciplina, que conlleva a una fuerte recontextualización de fines, contenidos y métodos educativos. Los ejes más importantes que definen la autonomía son el Proyecto Educativo Institucional, la creación de los gobiernos escolares para ampliar la participación de la comunidad educativa en la dirección de los planteles y la delegación a los planteles de funciones en aspectos administrativos. En la Ley 715, la autonomía es entendida como autonomía financiera y administrativa de la institución, espacio en el cual el rector o rectora juega un papel fundamental, en contraposición a la idea de un gobierno colegiado, promulgado por la anterior legislación. La autonomía académica se circunscribe a los medios educativos, siendo los fines o “productos” fuertemente regulados a través de parámetros. Se introducen una serie de regulaciones que son percibidas por la comunidad educativa como limitaciones a los procesos de autonomía que venían implementando las instituciones: definición de estándares para desarrollar el currículo, evaluaciones censales de logro, criterios de promoción escolar, elaboración de planes de mejoramiento.

Por su parte, el Ministerio de Educación ha insistido en que medidas como los estándares, los criterios de evaluación, y la promoción, no vulneran la autonomía escolar. El Ministerio de Educación lo planteó en el lanzamiento de los estándares:

...una cosa es tener un referente nacional sobre lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que saben, y otra distinta cómo abordar la enseñanza. El desafío para las instituciones estará en la enseñanza, a partir de unos estándares (Lloreda, 2003).

El origen de la línea que hala el campo de la rectoría hacia la rendición de cuentas tiene relación inmediata con la definición de estándares, la aplicación de pruebas de logro y las políticas de retención escolar que recentralizan decisiones de mediados de la década del noventa que propugnaron por la descentralización pedagógica de los planteles. De manera más amplia, la recentralización se ubica en los movimientos de reforma educativa que propugnan por una regulación a nivel central mediante el establecimiento de estándares y el monitoreo y la evaluación de los resultados del aprendizaje, y por una regulación simultánea a nivel local delegando en los rectores y rectoras

de las escuelas, en los padres y madres y en las comunidades locales, una mayor responsabilidad para la administración, incluyendo el disciplinamiento sobre los profesores y profesoras (Preal, 1998).

En contravía a una larga tradición de objetivos de aprendizaje y contenidos formulados desde el nivel central, la Ley General de Educación plantea la autonomía curricular escolar para determinarlos y dejar sin vigencia los programas de estudio de la Renovación Curricular que fijaban de manera taxativa y minuciosa los procedimientos de enseñanza. En la mitad de los años noventa, el equivalente a los estándares actuales fueron los “Lineamientos generales de los procesos curriculares. Hacia la construcción de comunidades educativas autónomas”, que junto a los lineamientos generales por áreas de 1997 cuidaron de mantener la autonomía curricular, que se esperaba fuera liderada por los rectores y rectoras alrededor de la construcción del proyecto educativo institucional PEI. Ello produjo una intensa actividad pedagógica en los planteles alrededor de los fines de la educación, el sentido de la formación y los procesos metodológicos y didácticos dentro y fuera de las aulas, con frecuencia orientados hacia el medio local.

No obstante, ya en el 2001, desde la expedición de la Ley 715, se constata una recentralización curricular. Al fijar la ley parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo estatal, señala que lo adoptado por las instituciones educativas debe tener en cuenta, entre otros, estándares para el currículo, u otros instrumentos para la calidad que defina y adopte el MEN. De ese momento y de manera consistente y permanente, la política estatal educativa ha orientado la capacitación, el monitoreo, los incentivos presupuestales y la evaluación hacia la reorganización de los procesos curriculares institucionales a partir de los estándares nacionales. Así, opera un proceso de doble vía donde se recentralizan los propósitos del aprendizaje mediante la formulación de estándares y la evaluación de los mismos —y por esa vía se incide sobre sus contenidos— y se descentralizan los medios —capacitación, diseño curricular en las regiones— delegando en buena parte esa responsabilidad en los rectores o rectoras, quienes deberán rendir cuentas del logro de los propósitos mediante los resultados obtenidos en las pruebas nacionales que miden los estándares curriculares.

Al respecto, Tiramonti (2001) señala que

Los Estados nacionales rediseñaron totalmente los dispositivos de control del sistema. Abandonaron el tradicional modelo burocrático y jerárquico a favor de la implementación de sistemas de evaluación de resultados y monitoreo externo de los proyectos que construyen vías directas de intervención en las escuelas. La adopción de sistemas competitivos para la asignación de recursos constituye a su vez, modos indirectos de regulación del trabajo de las instituciones (p. 132).

Se argumenta que la enseñanza y el aprendizaje ocurren en escuelas y aulas y los planteles son los principales responsables de los resultados. En consecuencia, su personal directivo debe tener autoridad y autonomía para

determinar cómo lograr tales metas; de esta manera, se empieza a pedir cuentas a los planteles por los resultados de aprendizaje. Desde 1990, con el plan de desarrollo educativo de la administración Gaviria de 1990, las evaluaciones nacionales se empiezan a identificar como un factor de calidad. Con la Ley 715, se establece la responsabilidad de las instituciones educativas por los resultados: “el rector debe responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución”. Además, se establecen incentivos de acuerdo con resultados en cobertura, calidad y eficiencia.

Para lograr el aumento de la permanencia el país ha aplicado la promoción automática desde 1987, luego la promoción flexible, y con el Decreto 230/02 de evaluación y promoción escolar se dispone un máximo de reprobación del 5% por institución. Sin embargo, las dificultades de las instituciones educativas para retener a la población escolar inciden de manera múltiple en el campo de la rectoría escolar. Además de halar a los rectores y rectoras hacia fuera en procura de recursos que permitan su retención (programas psicosociales, de nutrición, capacitación prelaboral, entre otros), los ubican como una instancia mediadora entre conflictos de docentes y estudiantes, que antes se resolvían por la vía de la selección o de la exclusión del estudiante o la estudiante que no respondía a las expectativas escolares.

A partir de los hallazgos de esta investigación, se puede señalar que las trayectorias posibles para el campo de la rectoría escolar son múltiples y deben examinarse en la compleja relación que mantienen con otras fuerzas. Si se intensifica la tendencia hacia el trabajo administrativo, hacia el disciplinamiento de las maestras y maestros y hacia la rendición de cuentas, podría darse un efecto mimético según el cual los miembros de los cuerpos directivos docentes, alejados de un liderazgo pedagógico, podrían centrarse progresivamente en labores administrativas, asumiendo un compromiso parcial e insuficiente con los nuevos propósitos de aprendizaje formulados en los estándares curriculares y en general con el mejoramiento de la calidad educativa, orientándose más a “cumplir” demandas externas de rendición de cuentas que a propósitos de mejoramiento de la formación, tal como se formula en los estándares curriculares.

La manera como se ha vivido en los planteles la relación entre los proyectos pedagógicos endógenos y la evaluación externa de logros, es ilustrativa. La segunda mitad de la década de los años noventa se caracterizó por un fuerte movimiento pedagógico al interior de los planteles, alrededor de la construcción de los PEI. La búsqueda de pertinencia local y la reestructuración pedagógica que se dio en los años noventa podría verse aún más debilitada, pues a partir de la masificación del sistema de evaluación se constata en el campo rectoral una preocupación que tiende más hacia la preparación de los estudiantes y las estudiantes para las pruebas que hacia la reestructuración de la enseñanza. De esta manera, los desarrollos propuestos en los estándares para las áreas podrían verse instrumentalizados por una evaluación que sigue siendo percibida por el personal directivo y por las maestras y maestros como externa y sin relación con las condiciones en que se da el proceso de enseñanza-aprendizaje en los

planteles públicos, pese a que el concepto de estándar de competencia abre posibilidades de articulación de la enseñanza-aprendizaje con el contexto local.

Un efecto crucial de la línea es la *desesperanza e impotencia* que se observa en los rectores, rectoras maestras y maestros, frente a la implementación de las metas del nivel central. Es sabido que un factor crucial para el mejoramiento de las instituciones educativas radica en la posibilidad de un horizonte común, de un proyecto asumido colectivamente por el cuerpo docente. Otro tanto podría señalarse respecto a la posibilidad de un proyecto educativo nacional, más allá de las particularidades del PEI. No obstante, los hallazgos muestran que las medidas de estándares, evaluación, cobertura y permanencia son percibidas más como imposición que como proyecto compartido, lo que dificulta la movilización de la comunidad educativa por parte de los rectores y rectoras. En el contexto actual, las escuelas aparecen avasalladas por la implementación de las políticas educativas, y la trama de tensiones que constituye la institución escolar da cuenta de lo difícil y complejo que para la rectoría resulta responder a las múltiples y variadas expectativas de los padres, las madres, las maestras, los maestros, las alumnas, los alumnos, los gobiernos locales y el gobierno central.

Los hallazgos constatan que las altas exigencias de aprendizaje prescritas en los estándares y medidas en las pruebas son reinterpretadas por el cuerpo docente y por los rectores y las rectoras, como evidencia de una aceptación de la inequidad educativa que perciben en el gobierno central, situación que ha sido reportada también en otros contextos. Darling – Hammond (2004) revisó la evidencia sobre los resultados de distintos enfoques de reforma basado en estándares, y señala cómo las personas responsables de formular políticas han puesto el énfasis en reformas que articulan estándares y evaluaciones de altas consecuencias —con fines de promoción, agrupación, determinación de incentivos y sanciones, reconocimientos, estados de intervención, para instituciones y sus directivos—, algunas veces utilizando la misma medida para todas las escuelas a pesar de tener distintas poblaciones estudiantiles y recursos. Al igual que los maestros y maestras de Colombia, Darling – Hammond (2004) se pregunta si a partir de estos enfoques

¿habrá inversiones en mejor enseñanza, currículo e instrucción? O en el caso que los estándares y pruebas aplicados en contextos de desigualdad continua, ¿servirán simplemente para certificar el fracaso estudiantil en forma más visible, reduciendo el acceso a la educación y empleo futuros? (p. 2).

Frente a lo que el Ministerio ha denominado el ‘círculo de la calidad’, algunos analistas señalan cómo, a pesar de las declaraciones y las buenas intenciones, estas políticas pueden lograr a la larga más bien expulsar alumnos del sistema, desmoralizar a las instituciones y desacreditar irremediabilmente las instituciones oficiales que obtengan bajos resultados en los exámenes de saber (Vasco, 2006, p.35).

Para referirse a fenómenos similares en Argentina, Iglesias (2003) habla de escuelas contenedoras de las problemáticas sociales, la mayoría de las cuales

trata de cumplir con la función de promover la calidad de las enseñanzas y los aprendizajes... Sin embargo, a su juicio, cuando la misma no se realiza es porque orienta sus esfuerzos a contrarrestar los emergentes contextuales, a la contención afectiva de los alumnos y alumnas, y a dar respuesta a las problemáticas sociales de los distintos actores. No obstante, también se ha demostrado cómo escuelas en contextos de pobreza alcanzan mejoras importantes en los logros de sus estudiantes (García-Huidobro, 2004).

7. Conclusiones

1. Los rectores y rectoras actúan en un escenario de incertidumbres del contexto social y del sistema educativo, y han sido señalados y señaladas como sujetos estratégicos dentro del sistema educativo, y como líderes de las reformas. Los rectores y rectoras experimentan que las políticas los han responsabilizado por la prestación del servicio educativo y por los resultados en sus estudiantes, en instituciones complejas, sin que puedan tomar decisiones y tener una injerencia plena en aspectos tales como la administración, financiación y gobierno de sus instituciones.

2. Los rectores y rectoras actúan entre dos fuegos: entre la macropolítica y la micropolítica. El campo de la rectoría es un campo intensamente regulado desde las prescripciones de la macropolítica, y al mismo tiempo por las reinterpretaciones que se hacen de éstas en el escenario local, por las contradicciones de enfoques y normas, las expectativas y los estereotipos sobre el rector o rectora.

El lugar en que se encuentran hoy los rectores y rectoras es ambiguo, sometido a múltiples presiones provenientes de las políticas nacionales, las políticas locales, las resistencias del sindicato y las dinámicas escolares que se dan en la micropolítica escolar. En los cambios es posible identificar cómo los rectores o rectoras son afectados y a su vez cómo afectan a otros a partir de sus prácticas (Deleuze, 1987). El primer cambio opera como una fuerza que “hala al rector o rectora hacia fuera”, lo saca del ámbito de la institución, lo induce hacia una actitud gerencial en procura de la consecución de recursos y la gestión de proyectos y produce como efecto el debilitamiento pedagógico en el campo de la rectoría escolar. Un segundo cambio orientado al disciplinamiento de los maestros y maestras se refleja en el fortalecimiento de los niveles de exigencia de los rectores o rectoras hacia los maestros y maestras, y una mayor diferenciación entre rectores o rectoras y docentes. Una tercera fuerza de origen macropolítico los induce hacia la rendición de cuentas, a través de regulaciones como las evaluaciones institucionales, las pruebas Saber e Icfes y el diseño del plan de mejoramiento a partir de los resultados de la evaluación. Las medidas que orientan hacia un aumento en la cobertura producen la percepción de que se ha fortalecido el derecho de niños, niñas y jóvenes en edad escolar; y a la vez, la idea de que se ha instrumentalizado el quehacer del rector o rectora con los estudiantes y las estudiantes (relaciones técnicas, relación docentes-alumnado, equipo coordinador-alumnado, cuerpo

administrativo–alumnado). Al mismo tiempo que se ha debilitado la autonomía escolar, se produce una impotencia de cuerpos directivos, cuerpos docentes, padres y madres, alumnas y alumnos, para cumplir los objetivos de cobertura, permanencia, logro escolar y, ante todo, sentido y pertinencia de la educación ofrecida.

3. La investigación ilustra la diversidad de formas en que se configura el campo del rector o rectora y al mismo tiempo los cambios compartidos. La diversidad de los casos ilustra tanto la incidencia de los escenarios locales orientados a la dimensión macropolítica o micropolítica como la orientación macropolítica o micropolítica de cada una de las instituciones. El estudio encuentra que efectivamente estas configuraciones se relacionan con las diferencias tanto del escenario local como del escolar. En el escenario local, también se dan recontextualizaciones dependiendo de la región o de la administración encargada de la educación. Los estudios de caso, más allá de las particularidades, muestran un *cambio en la orientación de la rectoría*. En los cuatro escenarios construidos se ‘hala’ a los rectores y rectoras hacia la gerencia educativa orientada a la consecución de recursos, al mismo tiempo que se produce un debilitamiento del trabajo pedagógico, lo cual es rechazado por los docentes y las docentes quienes consideran que dicho trabajo es una función esencial del campo la rectoría. Se dan procesos incipientes de participación y al mismo tiempo un fortalecimiento del disciplinamiento y control del rector o rectora hacia los maestros y maestras, y una orientación hacia la rendición de cuentas. Los rectores y rectoras aplican las regulaciones, pero se encuentran frente a las dificultades para responder por las metas propuestas de cobertura, permanencia y altos logros escolares. En todos los casos se busca además la pertinencia de sus proyectos educativos institucionales. En todos los casos se manifiestan las resistencias de las maestras y maestros, tanto a las medidas asociadas al disciplinamiento, como a la evaluación y la rendición de cuentas.

Consideramos que esta investigación permite comprender de manera empírica y compleja la configuración del campo de la rectoría escolar desde las relaciones de poder que se dan entre las líneas de fuerza macropolíticas y micropolíticas, en organizaciones complejas y de ajuste flojo, como suelen ser las escuelas. De otra parte, indica la necesidad de tomar distancia de la visión idealizada del rector o rectora para mostrar lo que efectivamente acontece al interior de las instituciones.

Para terminar, queremos plantear la siguiente reflexión. Los resultados de la investigación problematizan el tránsito —que visto desde las instancias de las agencias multilaterales y de la tecnocracia estatal parece fácil— entre formas de poder disciplinarias, a nuevas formas de poder de regulación como las denomina Foucault. En este sentido, el estudio evidencia, a partir de un caso específico, que la forma reguladora de los procesos económicos ha fallado al ser trasplantada de manera acrítica a las escuelas colombianas. Y esto porque la forma liberal de poder de la regulación, asume la racionalidad del sistema económico en su conjunto, algo que, si bien es cuestionable en la

esfera económica, es aún más cuestionable en otras esferas. Los “malabares” de los rectores y rectoras que hemos descrito para convertirse en sujetos susceptibles de ser regulados desde el Estado, son evidencia de ello. En buena medida se puede decir que los rectores y rectoras son las víctimas de unas políticas estatales de ingeniería social que les demandan un conjunto de acciones que claramente rebasan sus posibilidades, en las que se les exige que resuelvan problemas que son de la órbita del Estado y de la sociedad civil en su conjunto.

Lista de referencias

- Ávila, A. R. (2001). Retos, oportunidades y dificultades de los rectores en la conducción de las instituciones escolares. En: Memorias del seminario liderazgo y gestión educativa: el papel del rector. Realizado el 12 de Octubre del 2000. Bogotá, D.C.: Fundación Corona, Corpoeducación y Universidad de Alberta (Canadá).
- Ball, S. J. (1989). La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar. Barcelona: Paidós.
- Bardisa, T. (1997). Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. Revista Iberoamericana de Educación, 15.
- Bernal Agudo, J. L. (1997). El equipo directivo en los Centros públicos de primaria. Análisis de su situación. Zaragoza (Tesis de Ph. D.). Universidad de Zaragoza.
- Borden, A. M. (2001). School Principals in Latin America and the Caribbean: ¿Leaders for change o subjects of change? Boston: Harvard University.
- Casagrande Renato, J. (2003). Valores organizacionales: Un análisis en el contexto educativo. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IPE-Unesco.
- Elmore, R. (1996). La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Darling-Hammond, L. (2004). Estándares, Accountability y Reforma Escolar. Stanford: Escuela de educación de la Universidad de Stanford.
- Deleuze, G. (1987). Foucault. Barcelona: Paidós.
- Denzin & Lincoln (1978). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Dreyfus, H. & Rabinow, P. (2001). Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Duarte, J. & Villa, L. (2002). Los colegios en concesión de Bogotá, Colombia: una experiencia innovadora de gestión escolar. Banco Interamericano de Desarrollo. Económicos Archivos de Economía, Documento 159. Bogotá, D. C.: DNP.
- Falcao, H. (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. Revista del Clad Reforma y Democracia, 9.
- Foucault, M. (1994). Hermenéutica del sujeto. Madrid: La Piqueta.

- Foucault, M. (1982). Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones. Madrid: Alianza editorial.
- Fullan, M. G. & Hargreaves, A. (1996). What's worth fighting for? Working together for your school. New York: Teacher College Press.
- Fullan, M. G. (1990). Staff development, innovation and institutional development. New York: Logman.
- Gairin, J. (1993). La función directiva en la actualidad. Nuevas perspectivas en la formación del profesorado, México, D. F.: Universidad Pedagógica Nacional.
- García-Huidobro, J. (2004). ¿Puede la escuela hacer la diferencia?: factores de las escuelas que aseguran aprendizajes de calidad en contextos de pobreza. Santiago de Chile: La Universidad Jesuita de Chile - Bid - Unesco - Unicef.
- Gore, E. (2003). El papel de las escuelas en la construcción de una sociedad civil. Reflexiones alrededor de una experiencia, 3.
- Hall, R. H. (1982). Organizaciones estructura y proceso. Bogotá, D. C.: MacGraw Hill.
- Hanson M. (1997) La descentralización educacional: problemas y desafíos. Preal, 9.
- Heneveld, W. & Craig, H. (1996). Schools count. World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa. World Bank. Technical Paper number 300. Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Hopkins & Lagerweij (1997). La base de conocimiento de mejora de la escuela. En D. Reynolds et al.: Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza. Madrid: Santillana – Aula 21.
- Iglesias, A. (2003). Escuelas de primer y segundo ciclo de la educación general básica: rasgos de la conducción en la década del noventa. Anuario, 5, pp. 187-195.
- Lucio, R. (2000). Gestión Escolar. Resultados y peripecias de un proyecto. Bogotá, D. C.: Corpoeducación.
- LLoreda, F. (2003). Por la esperanza de quienes sólo poseen esperanza. Intervención del Ministro de Educación José Francisco Mera. Presentación de estándares curriculares. Santa Marta, Magdalena, Mayo 18 de 2002.
- Meade, B. (2006). *Accountability* de la reforma educativa en América Latina: ¿Cómo puede o no la descentralización aumentar la *accountability*? Santiago de Chile: Grupo de Trabajo descentralización y Autonomía Escolar –GDyA-Preal.
- Miñana, C. & Colectivo de directivos (1999). En un Vaivén sin Hamaca. La cotidianidad del directivo docente. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional. Programa de Fortalecimiento de la capacidad científica en la educación básica y media - RED.
- Murillo, F. J., Barrio, R. & Pérez-Albo, M. J. (1999). La dirección escolar. Análisis e investigación. Madrid: Cide.
- Peña, M. (2001). Importancia del rector en la política educativa. En: Memorias del seminario liderazgo y gestión educativa: el papel del rector. Realizado el 12 de Octubre del 2000. Bogotá: Fundación Corona, Corpoeducación y Universidad

- de Alberta (Canadá).
- Peña, M. (2005). Aprendizajes sobre gestión educativa. La experiencia de Bogotá, 1998-2003. Bogotá: Fundación Empresarios por la Educación.
- Preal (1998). El futuro está en juego. Informe de la Comisión Internacional, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Preal.
- Rodríguez, A. (2003). Un análisis de La Revolución Educativa. Bogotá, D. C. (En red) www.planetapaz.org/campanas/educación/revolucion.pdf.
- Sábato, H. & Tiramonti, G. (1995). La reforma desde arriba. Revista Punto de Vista, 53.
- Stake, R. E. (1998). Investigación con estudio de casos. Madrid: Morata.
- Stoll, L. & Fink, D. (1999). Para cambiar nuestras escuelas. Reunir la eficacia y la mejora de las escuelas. Barcelona: Octaedro.
- Stoll, L. & Mortimore, P. (1997). School effectiveness and school improvement. En Perspectives on school effectiveness and school improvement. London: Institute of Education University of London.
- Taylor, S. J. & Bodgan, R. (1986). Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados. Buenos Aires: Paidós.
- Tiramonti, G. & Filmus, D. (2001). Sindicalismo Docente y reforma en América Latina. Buenos Aires. Flacso: Temas Grupo Editorial.
- Tiramonti, G. (comp.) (2001). Modernización educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipadora? Buenos Aires: Flacso-Temas Grupo Editorial.
- Torres, R. M. (1999). Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas. Documento de trabajo solicitado por la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello para su discusión en el foro "Los docentes, protagonistas del cambio educativo" realizado en Cartagena en diciembre de 1999.
- Vasco, C. E. (2006). Siete retos de la Educación Colombiana para el periodo 2006 - 2019. Revista Pedagogía y Saberes, 24, pp. 33-41.
- Weick, K. (1976). *Educational organizations as loosely coupled systems*. Administrative Science Quarterly, 21.

Referencia

Rosa Ávila Aponte y Javier Sáenz Obregón, "La configuración del campo de la rectoría escolar oficial en Colombia", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Manizales, Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y el Cinde*, vol. 7, núm. 2, (especial) (julio-diciembre), 2009, pp. 1639-1674.
Se autoriza la reproducción del artículo, para fines no comerciales, citando la fuente y los créditos de los autores.
