

El fortalecimiento de las instituciones escolares públicas como eje de la política educativa

Jesús Duarte¹

I. Introducción

En los últimos 30 años ha habido una dramática expansión de la cobertura en la educación primaria y secundaria en Colombia. La expansión educativa fue jalonada por una mayor intervención del Estado en la educación y un aumento importante, aunque insuficiente, en los fondos que el gobierno central transfiere a las regiones para educación. A pesar de los esfuerzos realizados, las carencias educativas del país son inmensas: 20 de cada 100 niños entre 6 y 11 años están por fuera de la escuela primaria y la mitad de los niños y jóvenes entre 12 y 17 años no asisten a la secundaria. De otra parte, nuestro sistema educativo es ineficiente y genera altos niveles de deserción y repitencia. De cada 100 niños que entran a primero de primaria solo 30 terminan el noveno grado de educación básica, y solo siete lo hacen sin repetir ningún grado².

A los problemas de cobertura, que reflejan la inequidad en la distribución de las oportunidades educativas, en cuanto las menores coberturas afectan a los pobres de los centros urbanos y las zonas rurales, se suman los problemas de calidad de la educación, especialmente de la ofrecida en las escuelas y colegios públicos, las deficiencias de administración de la educación pública, y la politización del manejo de los recursos humanos y financieros del sector.

En este artículo, presentaremos algunas ideas respecto al rol central que debe tener la institución escolar para el mejoramiento de la calidad de la educación³.

A. Calidad de la Educación y Estructura de las Escuelas Públicas

La deficiente calidad de la educación impartida por las escuelas y colegios públicos en Colombia

¹ Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Oxford. Actualmente jefe de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación.

² Ver DNP-MEN, "Salto Educativo", mimeo, Bogotá, 1994.

³ A lo largo de todo el documento utilizaremos los términos escuela, establecimiento escolar, institución escolar y colegio como sinónimos.

tal vez ha sido uno de los temas mas debatidos en los últimos años en el país. Sin embargo, solo hasta ahora, con el Salto Educativo, se han empezado a diseñar estrategias orientadas a resolver a fondo este problema que en nuestra opinión esta íntimamente (aunque no únicamente) ligado a la organización y manejo de las instituciones escolares.

Según algunos estudios sobre calidad de la educación en Colombia, en la primaria pública rural, por ejemplo, los niños están aprendiendo menos de la mitad de lo que deberían aprender de acuerdo con el currículo vigente⁴. En educación secundaria, las pruebas realizadas por el programa SABER indican que en los colegios públicos una cuarta parte de los estudiantes no logran superar el nivel mínimo de las pruebas de lenguaje en 7o grado, y menos del 20% alcanzan un nivel óptimo en 7o y 9o grado⁵. De otra parte, las investigaciones realizadas por el proyecto Atlántida muestran que la calidad de la educación colombiana está relacionada con la crisis de la institución escolar. La escuela no está funcionando como transmisora de conocimiento relevante para los niños, ni está generando en ellos el interés por conocer, aprender e investigar. Tampoco está cumpliendo con su papel de formar ciudadanos para una sociedad democrática, y su carácter autoritario impide

la formación de ciudadanos tolerantes que resuelvan los conflictos por medios legales y pacíficos⁶. Así, la escuela esta fallando en sus dos principales funciones: educación y socialización.

En el pasado, las políticas y planes educativos se centraron mucho más en aspectos cuantitativos y organizativos como la expansión de la cobertura y la descentralización de la administración, que en los aspectos cualitativos, y se le otorgó poca importancia al rol y características de las escuelas. Sólo recientemente, los planes y programas de desarrollo educativo en Colombia han empezado a destacar el papel de la institución escolar en la calidad de la educación. La Ley General de Educación menciona la importancia de los proyectos educativos institucionales de las escuelas. El informe de la Misión de Ciencia y Educación propuso reformar las escuelas incorporándoles técnicas avanzadas de gestión y proyectos de desarrollo escolar, y recomendó identificar y difundir experiencias escolares exitosas de organización escolar. Una de las más importantes innovaciones presentadas en el Salto Educativo fue establecer, como estrategia para universalizar y mejorar la educación básica, un nuevo modelo de organización administrativa del sector centrado en la institución escolar. Con ello, se

⁴ Ver Psacharopoulos, G., Velez, E. y Rojas, C. "Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is Multigrade the Answer", mimeo, Marzo de 1992, p. 9.

⁵ Ver Servicio Nacional de Pruebas y SABER, "Pruebas de Logro de Matemáticas y Lenguaje", Documento 83, mimeo, sin fecha.

⁶ FES-Colciencias (eds.), "La Cultura Fracturada, Ensayos sobre la Adolescencia Colombiana", Proyecto Atlántida, tomo 1, FES, Tercer Mundo, Bogotá, 1995. Véanse también los estudios de Rodrigo Parra Sandoval sobre la escuela y los maestros colombianos: *Pedagogía de la Desesperanza* (Plaza y Janes, Bogotá, 1989) y *Los Maestros Colombianos* (Plaza y Janes, Bogotá, 1986).

reconoce que no es posible ampliar y mejorar la educación colombiana ofreciendo más de lo mismo con instituciones escolares tradicionales, sino que es necesario reestructurar la escuela para ofrecer una educación mas relevante y de mayor calidad.

B. Reestructuración de las escuelas en las reformas educativas de otros países

Cabe destacar que el énfasis puesto por el Salto Educativo en la institución escolar está muy a tono con las reformas educativas desarrolladas en los países industrializados en los últimos 15 años. En esos países, los cambios se han centrado en quién y cómo se controlan y administran las escuelas. Las reformas han convertido la escuela en el elemento central del sistema educativo. De esta forma, la organización administrativa y pedagógica de la escuela, su sistema interno de gobierno, así como la logística financiera, física y de recursos humanos a su disposición, han sido los principales objetos de las reformas.

Buena parte de las reformas a las escuelas en los países en desarrollo han sido influenciadas por investigaciones empíricas sobre el efecto de la escuela en el rendimiento académico de los niños, y en su comportamiento dentro y fuera de la escuela. La siguiente sección consta de tres partes: en la primera se presentará brevemente el resultado de dos estudios que han llamado la atención de los investigadores y diseñadores de políticas. En

la segunda se incluye un resumen de los principales elementos de las reformas a las escuelas en varios países industrializados, y en la tercera se señalan los resultados de diferentes estudios sobre escuelas exitosas en países en desarrollo.

a. Estudios empíricos sobre escuelas y calidad de la educación en países industrializados

En los últimos decenios se han realizado un gran número de estudios en los países desarrollados acerca de la relación entre las características de las escuelas y el rendimiento escolar de los niños. Este no es el lugar para hacer una revisión bibliográfica de esos estudios. Sin embargo vale la pena señalar los resultados de dos estudios que desde su aparición han concentrado la atención de los investigadores en educación y los diseñadores de políticas educativas.

El primero es un estudio realizado en Inglaterra a finales de los años 70, llamado "Fifteen Thousand Hours" (lo cual es el promedio de horas de escuela que un niño inglés recibía en esa época entre los 5 y los 16 años), ahora considerado un clásico en la literatura sobre el tema, porque abrió metodológicamente el camino para muchos estudios posteriores sobre calidad educativa en las escuelas en los países industrializados⁷. Este y otros estudios criticaron fuertemente algunas muy influyentes investigaciones de los años 60 y principios de los 70 sobre los alcances de los

⁷ Vease Rutter, M., Maughan, B., Mortimer P. y J. Ouston, "Fifteen Thousand Hours (Secondary Schools and Their Effects on Children)", Open Books, Londres, 1980.

sistemas educativos, en las que se concluía que los resultados académicos de los niños dependían ante todo de las características socioeconómicas de sus hogares y muy poco de la educación recibida por los niños en las escuelas; es decir, desde el punto de vista de esas investigaciones, la escuela no podía compensar las carencias de la sociedad⁸.

Los resultados de "Fifteen Thousand Hours", y de otros estudios posteriores, indicaron claramente que el tipo de escuela a la que los niños asisten sí importa. Después de aislar aspectos como los antecedentes socioeconómicos de los niños y otros elementos extraescolares que afectan el desempeño y rendimiento académico, estos estudios encontraron primero, que la escuela tiene una gran influencia en el comportamiento y resultados académicos de los niños; segundo, que la asociación entre características de las escuelas y los resultados académicos de los niños es una relación causal; y tercero, que si bien las variables tradicionales como las características físicas del edificio o el gasto por alumno son importantes, más definitivas en términos de logros académicos de los niños, asistencia escolar y comportamiento de los niños adentro y fuera de la escuela, son aquellas

variables relacionadas con el ethos particular de las escuelas, con los valores, actitudes y comportamientos orientadores de la vida escolar: el grado de énfasis académico, la organización de la enseñanza dentro de los salones de clase, el sistema de premios (o castigos) a los alumnos por su desempeño escolar, y las normas formales o informales de la organización interna de la escuela (por ejemplo, disciplina), entre otros. Lo importante de este estudio es que mostró que la mayoría de los factores que parecen tener más impacto en la calidad de la educación de los niños, son susceptibles de ser modificados por los mismos rectores, maestros o directivos de las escuelas. Dependen mucho más de ellos que de fuerzas externas a la institución escolar⁹.

El segundo estudio constituye uno de los trabajos empíricos más amplios realizados en los Estados Unidos: utilizó una muestra representativa a nivel nacional de 20 mil estudiantes de escuelas secundarias públicas y privadas. Este estudio comparó el rendimiento académico de los estudiantes con la estructura organizativa de sus respectivas escuelas. Se encontró que las escuelas más efectivas, en términos de alumnos con más altos rendimientos en las pruebas académi-

⁸ Ejemplos de estos estudios "pesimistas" sobre el rol de la educación y la escuela son: Coleman, J. S., *Equality of Educational Opportunity*, Washington, 1966; o Jencks, Ch. et al, *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*, Basic Books, N. Y., 1972. Las principales críticas que se hicieron a estos estudios fueron: a) sus resultados dependían únicamente de una variable de logro de los niños (habilidad verbal) y descuidaban el logro en otras áreas más propias de ser enseñadas en las escuelas como ciencias y matemáticas, por ejemplo; b) examinaban sólo un rango muy reducido de variables de la escuela, como gasto por niño, número de libros en la biblioteca, o relación alumno docente, mientras descuidaban otros aspectos de la escuela más susceptibles de afectar los resultados de los niños como calidad y estilos de enseñanza, tipo de interacción entre alumnos y profesores en el aula, el clima social de la escuela y las características de la escuela como una organización social; estos estudios no tenían en cuenta las características de los niños al entrar a la escuela, y por esa vía eran incapaces de medir cual era la contribución neta de la escuela a la formación de los niños. Más detalles sobre estas críticas en Rutter et al, *Fifteen Thousand*, capítulo 1.

⁹ Ver Rutter et al, *Fifteen Thousand*, capítulo 10.

cas (controlado por nivel socioeconómico de los niños y aislados otros factores extraescolares que afectan el rendimiento académico), eran aquellas en las que el objetivo de excelencia académica era una de las primeras prioridades de la escuela, había un fuerte liderazgo de los rectores en el campo administrativo y académico, y los profesores tenían calificaciones académicas altas y presentaban un alto grado de compromiso con sus carreras docentes. Pero sobre todo este estudio encontró que el prerequisite más importante para que los estudiantes obtuvieran altos puntajes en las pruebas académicas era la autonomía escolar, entendida como la mayor libertad de la escuela para decidir sobre su propia organización, sobre la administración de los recursos financieros y humanos, y el cumplimiento del currículo. En otras palabras, una mínima interferencia de las autoridades educativas locales o regionales en los asuntos de manejo interno de la escuela¹⁰.

b. Reestructuración de las escuelas en las reformas educativas de algunos países industrializados

Aunque las reformas en los países desarrollados han sido variadas, el elemento común ha sido la intención explícita de cambiar la forma en la que las escuelas son manejadas: la reestructuración de las escuelas está asociada con una mayor autonomía en su

manejo administrativo, financiero y pedagógico, y con el establecimiento de consejos locales para el manejo de las escuelas en los cuales los padres de familia, los representantes locales de la comunidad y del sector productivo o comercial tienen mayoría¹¹.

En los Estados Unidos desde finales de la década de los 70, se han dado varios períodos de reformas. Primero, el movimiento de "Escuelas Efectivas" hizo énfasis en la excelencia académica, los planes de mejoramiento de las escuelas, y los proyectos escolares para aumentar la eficiencia y efectividad de la vida académica escolar. El resultado del movimiento de Escuelas Efectivas fue una reevaluación del papel de la escuela en la calidad académica. El reporte "Nation at Risk" de la Comisión Nacional de Excelencia de la Educación en 1983 generó un debate nacional en E.U. acerca de la baja calidad de la educación con respecto a los países europeos y Japón. De allí surgieron políticas orientadas a mejorar la enseñanza de las matemáticas y las ciencias, incrementar los salarios de los docentes al tiempo que se aumentaban los requerimientos para la certificación de los maestros, ampliar la jornada escolar, y hacer más exigentes los requisitos para obtener los certificados de educación secundaria. Hacia finales de la década de los 80, una nueva ola de reformas fueron puestas en marcha en las que se puso más atención a la reestructuración

¹⁰ Vease Chubb, John y Terry M. Moe, *Politics, "Markets and America's Schools"*, The Brookings Institution, Washington D. C., 1990.

¹¹ Para un resumen de las reformas educativas en los países industrializados en los últimos 15 años véase Beare, H., and W. Lowe Boyd (eds.), *"Restructuring Schools (an International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools"*, Falmer Press, Londres, 1993.

en la administración de las escuelas: ya no se trataba sólo de mejorar los insumos del proceso educativo (mejores maestros, más horas de clase, mayores requisitos para graduarse, etc.) sino que se introdujo una reforma que comenzaba en la institución escolar: reestructuración de los procesos de decisiones en el sistema educativo para darle más autonomía a las escuelas, más poder a los padres y a los rectores, y un mayor control de la comunidad en sus escuelas. Así mismo se debilitó el poder de las burocracias del sistema educativo en las decisiones administrativas y financieras de las escuelas, y se le otorgó más poder a los padres para elegir las escuelas de su preferencia para sus hijos¹².

En la Gran Bretaña la administración de la educación ha estado descentralizada a nivel de los cantones desde hace varios decenios y ha habido consejos directivos en las escuelas con participación de padres y maestros desde hace muchos años. Sin embargo las autoridades cantonales de educación tenían un gran poder e influencia sobre la mayoría de las decisiones administrativas, pedagógicas y financieras de las escuelas. En 1984 una comisión sugirió que las escuelas deberían manejar autónomamente al menos 25% de su presupuesto. La reforma educativa de 1988 asignó una participación mayoritaria de los padres de familia y de los representantes del comercio local en los consejos directivos de las escuelas, y les otorgó amplios poderes en su manejo financiero y la admi-

nistración de los docentes. En efecto, hubo una delegación del control administrativo, financiero y académico de las autoridades cantonales a las escuelas. Los mayores poderes de los consejos directivos de las escuelas pueden ser delegados en los rectores, con lo cual se ha fortalecido el papel del rector y éste ha pasado a desempeñar un rol de liderazgo en la escuela como hasta ahora sólo se observaba en escuelas privadas de buena calidad. La responsabilidad global del manejo de la escuela está, sin embargo, en los consejos directivos, quienes son responsables del fracaso o el éxito de las escuelas. Así mismo, se reestructuró la asignación de los recursos financieros a las escuelas: 80% del presupuesto escolar, incluyendo pago de los docentes, debe ser calculado según el número de alumnos matriculados. A estas medidas se sumó una ampliación del derecho de los padres a matricular a sus hijos en la escuela de su preferencia, introduciendo elementos de mercado y competencia por alumnos entre las escuelas. Finalmente, los consejos directivos de las escuelas pueden independizarse de las autoridades cantonales de educación y manejar los recursos financieros transferidos de manera completamente autónoma. Hasta la fecha cerca de una quinta parte de las escuelas han optado por esta alternativa¹³.

En otros países industrializados las reformas han estado orientadas por los mismos principios y estrategias. En Australia, Japón,

¹² Véase Koppich, J. E. y J. W. Guthie, "Examining Contemporary Education-Reform Efforts in the United States", en Beare y Lowe Boyd, *Restructuring Schools*, pp. 51-68; y Chubb, J. E., y T. M. Moe, *Politics, Markets and American Schools*, The Brookings Institution, Washington, 1990.

¹³ Véase Davis, B. y L. Ellison, "Delegated School Finance in the English Education System: an Era of Radical Change", en *Journal of Educational Administration*, vol. 30, no. 1, 1992; Thomas, H., "The Educational Reform Movement in England and Wales", en Beare y Lowe Boyd, *Restructuring Schools*, pp. 30-50; y Department of Education and Science, "Choice and Diversity: a New Framework for Schools", DES, Londres, 1992.

Nueva Zelanda y Canadá, por ejemplo, las medidas se han dirigido a avanzar en la delegación de funciones a las escuelas y en darle más poder a los padres de familia y los rectores en el manejo de los recursos financieros y los docentes.

c. Estudios sobre escuelas efectivas en países en desarrollo

En los países en desarrollo los temas de las reformas han sido diferentes de aquellos en los países industrializados. En los primeros la preocupación ha sido cómo ampliar coberturas y cómo conseguir los dineros para financiar la expansión, mientras en los segundos el interés central ha sido la excelencia académica. En el último período, en los países en desarrollo ha habido un creciente énfasis en la descentralización de algunas funciones, especialmente administrativas, y en menor medida financieras, hacia los municipios. En estos países también ha habido casos de reformas orientadas a delegar más funciones en la escuela y en hacer de esta el centro de los programas para el mejoramiento de la cobertura y sobre todo de la calidad. En algunos países en desarrollo, desde hace años se vienen ejecutando programas y proyectos orientados específicamente a fortalecer la institución escolar y centrados en la reforma de las escuelas tradicionales. Tal es el caso del Programa Escuela Nueva en nuestro país. Experiencias similares se han desarrollado con éxito en otros países, si bien aún no han logrado convertirse en el centro de las políti-

cas nacionales, como ocurrió con el movimiento reformista en los países industrializados.

Una estudio reciente de carácter empírico y comparativo en 31 escuelas rurales en Colombia, Etiopía y Bangladesh encontró que las escuelas exitosas compartían las siguientes características¹⁴: i) las escuelas tenían a su disposición los recursos necesarios ya sea del gobierno central o local, o de la comunidad; ii) había un clima positivo respecto a las reformas por parte de los rectores, los profesores y los estudiantes, y también un compromiso activo de la comunidad; iii) en el desarrollo del currículo las escuelas adaptaban los métodos y materiales a las condiciones locales; iv) los rectores estaban motivados y jugaban un rol activo en la coordinación de la escuela, apoyaban a los docentes y trabajaban en equipo con ellos; v) las calificaciones académicas de los docentes fueron un área clave para el éxito de las escuelas, al tiempo que la capacitación fue relevante y estuvo fácilmente a disposición de los docentes; y vi) la supervisión e inspección fue permanente y regular y combinó simultáneamente estímulos y presiones a las escuelas para alcanzar los fines de los proyectos.

El estudio recomienda una mayor delegación de funciones y responsabilidades a las escuelas, acompañada con mayores instrumentos para que las escuelas asuman sus nuevas responsabilidades. Igualmente destaca el papel positivo y decisivo de la partici-

¹⁴ Véase Dalin, Per y otros, "How Schools Improve (An International Report)", Cassell, Londres, 1994. Véase especialmente los capítulos 9 y 10.

pación de la comunidad en la vida escolar: la cooperación de la comunidad, contribuye a los mejores logros académicos de los niños, a la institucionalización de los proyectos escolares, ayuda a generar recursos adicionales para las escuelas, y es clave en el manejo administrativo de la institución.

El estudio, sin embargo, señala que la descentralización de funciones en las escuelas debe ser sistemática y debe combinarse con la definición de roles claros en los demás niveles del gobierno en términos del establecimiento de estándares mínimos que deben cumplir todas las escuelas, la provisión de materiales educativos, la asesoría pedagógica y administrativa, los programas de capacitación en el trabajo a los maestros y la adecuada supervisión e inspección. Este último aspecto, la supervisión e inspección, cuando se dió de manera regular y estricta, tuvo un impacto muy positivo en el éxito de las escuelas. La delegación de funciones es a la vez un reto y una oportunidad para las escuelas. Pero las escuelas aisladamente no pueden, por buenas que sean y por activos que sean sus directivos y docentes, sacar provecho de su mayor autonomía, si no tienen el apoyo de las autoridades locales educativas, y estas a su vez de las autoridades regionales y nacionales.

Otros estudios recientes han llegado a conclusiones parecidas. Por ejemplo, un estudio coordinado por Levin y Lockheed, reporta experiencias de Brasil, Burundi, Colombia,

Ghana, Nepal, Sri Lanka y Tailandia¹⁵. Otro trabajo coordinado por Lookheed y Verspoor, sintetiza experiencias y estrategias exitosas en Asia, África y Latinoamérica¹⁶. Aunque los proyectos son variados y fueron diseñados para enfrentar situaciones y problemas específicos en cada país, todas estas experiencias presentan estrategias comunes que pueden ser útiles para el caso colombiano.

En primer lugar, los proyectos escolares exitosos en los países en desarrollo más que ser una mera lista de insumos para mejorar elementos particulares de la escuela, están basados en una filosofía global que articula e imprime cohesión a todos los elementos que conforman la estrategia. Así, las propuestas curriculares están íntimamente articuladas a los materiales educativos, a la capacitación, y a la organización administrativa de las escuelas. No es posible introducir elementos aislados de la estrategia porque se perderían los beneficios de la estrategia global. En una palabra, no se trata de más de lo mismo, sino de una reorganización de los insumos tradicionales de la escuela y de la adición de nuevos elementos, sin los cuales los proyectos no tienen efectividad.

En segundo lugar, si bien los proyectos tienen una filosofía central están diseñados para permitir y alentar adaptaciones locales y ajustes para responder a las necesidades locales.

En tercer lugar, la participación de la comunidad es un punto central en todas las estra-

¹⁵ Véase Levin, H. y M. Lockheed, "Effective Schools in Developing Countries", The Falmer Press, Londres, 1993.

¹⁶ Lockheed, M. y A. M. Verspoor, "Improving Primary Education in Developing Countries", OUP, New York, 1991.

tegias. Las comunidades contribuyen con recursos propios al mejoramiento físico de sus escuelas y sirven de agentes en la educación de los niños, y a la vez, la escuela se constituye en centro de la comunidad y contribuye a la solución de sus problemas. La escuela es patrimonio de la comunidad y ésta a su vez es patrimonio de la escuela.

En cuarto lugar, los proyectos de escuelas efectivas en países en desarrollo le han otorgado amplios poderes a los padres, profesores, estudiantes y a las comunidades en el manejo de la vida escolar. Padres, docentes y alumnos son los responsables de la escuela y deben tener una participación activa en el diseño de los proyectos de mejoramiento de la escuela y en sus principales decisiones administrativas, pedagógicas y financieras.

Estos proyectos de mejoramiento escolar además hacen énfasis en pedagogías activas, en contraposición a los métodos de enseñanza magistral, en la adaptación de los currículos nacionales a los contextos locales, y presentan altas expectativas de éxito académico de los estudiantes. Finalmente, estos proyectos educativos se centran en pocos, pero muy concretos, objetivos, en lugar de una lista larga y etérea de metas, con el fin de focalizar esfuerzos y maximizar resultados¹⁷.

C. ¿Qué tipo de escuelas queremos en Colombia para el siglo XXI?

Una vez presentadas las principales conclusiones de los estudios sobre el efecto de la

organización de las escuelas en la calidad de la educación, los puntos centrales de las reformas a las escuelas en los países industrializados, y los resultados de las experiencias exitosas en escuelas de países en desarrollo, podemos pasar a delinear los elementos centrales que deben tener las escuelas que queremos construir, o reconstruir, en los próximos 10 años, si queremos transformar la educación de los colombianos.

Se debe partir del reconocimiento de que la crisis de calidad y de administración de la educación pública colombiana está relacionada con la crisis de sus escuelas y colegios públicos. Las políticas educativas estatales nunca (o sólo muy recientemente) han tenido en cuenta el papel central que juegan las escuelas públicas y éstas por consiguiente, con contadas excepciones, han sido históricamente elementos olvidados del sistema. Las escuelas han dependido completamente, incluso en los aspectos administrativos más triviales, de la voluntad de las burocracias de las secretarías de educación departamentales, o en el caso de aquellas dependientes del nivel central, de la burocracia del Ministerio de Educación Nacional (MEN) en Bogotá. Los rectores, quienes han sido nombrados no por su desempeño académico o fruto de un proceso de selección por méritos sino por palancas políticas o antigüedad, han cumplido un papel mas bien decorativo y han carecido de medios efectivos para cumplir sus muy menguadas funciones. Los padres de familia y la comunidad han tenido una representación minoritaria y sin poderes en la admi-

¹⁷ El movimiento de Escuelas Efectivas en los USA enfatizaba el slogan: "menos es más", véase Levin y Lockheed, *Effective Schools*, p. 16.

nistración de las escuelas, cuando la han tenido. Las escuelas, en su gran mayoría, carecen de identidad alguna, de proyectos particulares, y de mística propia, y tanto docentes como alumnos tienden a no tener ninguna relación orgánica con las instituciones educativas en las que trabajan o estudian. Su relación respecto a las escuelas tiende a ser pasajera o accidental.

Debe señalarse que la situación actual de las escuelas es en menor medida producto de sus rectores y docentes, que de la ubicación institucional de las escuelas en la estructura administrativa de la educación pública en el país, de la manera como están organizadas internamente, de las características de las funciones otorgadas a sus principales actores, de los medios diseñados para cumplir esas funciones, y de la manera como se seleccionan los agentes educativos.

La legislación aprobada en los últimos años, la Ley General de Educación y la Ley 60 de 1993, le asignó un papel más importante a los establecimientos escolares públicos en la gestión educativa, pero no le dio instrumentos suficientes para ejercer las funciones. La escuela no tiene control sobre los recursos financieros ni tiene instrumentos para afectar las decisiones de asignación presupuestal a nivel municipal, mucho menos a nivel departamental o nacional. La autoridad otorgada a las escuelas por la legislación es puramente nominal. La Ley General de Educación buscó fortalecer las escuelas a través de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) definidos por

la comunidad educativa y los padres, pero no creó mecanismos formales para que la escuela pueda acceder directamente a recursos municipales o de cofinanciación para financiar los PEI. No es obligatorio que los PEI se articulen a los planes educativos municipales, ni que estos sean fundamentales para la asignación final de los recursos financieros. De esta forma, estos tienden a convertirse en meros ejercicios teóricos. La legislación igualmente creó los consejos directivos en los establecimientos escolares, pero estos no tienen ninguna autoridad real sobre los rectores, el manejo de los docentes y la administración escolar. La participación de la comunidad en los consejos escolares, las JUME y las JUDE¹⁸ es según la legislación, un mecanismo fundamental de control y fiscalización. Pero estos organismos no cuentan con instrumentos para ejercer dichas funciones quedando, en el mejor de los casos, como entes de carácter meramente asesor. La falta de mecanismos para que los consejos y juntas educativas ejerzan un papel fiscalizador, desestimula la formación y el funcionamiento de estos organismos. Finalmente, los padres y demás miembros de la comunidad no cuentan con la información necesaria para ejercer control sobre la marcha académica de las escuelas: no hay pruebas de rendimiento académico de los alumnos, ni tienen información sobre el desempeño de los docentes y directivos, ni mucho menos información sobre la asignación de recursos a nivel de la escuela y el municipio.

Los nuevos establecimientos educativos públicos, o los que se reestructuren, deben

¹⁸ Junta Municipal de Educación y Junta Departamental de Educación.

corregir estas deficiencias. Ahora, si bien existen experiencias exitosas y se han identificado elementos que contribuyen al éxito, es preciso que las escuelas sean reconstruidas o reestructuradas desde abajo por sus principales actores: rectores, maestros, padres y alumnos, y que sus características sean el resultado de necesidades y decisiones locales. Aquí sencillamente señalaremos los principios que deben guiar la reestructuración, o mejor, la reconstrucción de las escuelas públicas en Colombia:

- Asignar una mayor autonomía a las escuelas en su manejo administrativo, financiero y pedagógico.

- Otorgar mas amplios poderes a los padres, representantes de la comunidad local, y comunidad docente en las decisiones internas de la escuela.

- Fortalecer el papel del rector como líder pedagógico de las escuelas y administrador de los recursos físicos y humanos del establecimiento.

- Fortalecer el peso de los PEI en la formalización de los planes municipales y vincularlos con la asignación real de los recursos financieros a nivel municipal.

Estas estrategias deben ser complementadas con programas de mejoramiento de los insumos de las escuelas (materiales educativos, mejores y más cualificados docentes), cambios en el papel de las autoridades educativas municipales y departamentales, y con la reestructuración de algunas funciones asignadas al nivel central, tales como el diseño de normas mínimas que todas las escuelas deben

cumplir, la inspección escolar y la evaluación del logro académico de los alumnos a través de pruebas nacionales.

Mayor autonomía de las escuelas

Las escuelas públicas no pueden seguir dependiendo de las decisiones tomadas (o de la falta de decisión y atención) por funcionarios en secretarías de educación lejanas. El objetivo final de la descentralización de la educación debe ser la delegación de la administración de los recursos humanos, físicos y financieros a las escuelas, otorgándoles la máxima autonomía posible dentro de normas y políticas nacionales claramente definidas. Más autonomía escolar significa que los directivos y docentes puedan hacer un mejor uso de los recursos disponibles y adecuarse más rápidamente y mejor a las condiciones locales. Más autonomía facilita que los establecimientos escolares establezcan sus propias prioridades y metas de acuerdo con las necesidades locales, aprovechando las ventajas comparativas de los miembros de la institución o de la comunidad a la que sirven, y creando escuelas con personalidad propia que generen la identidad de directivos, maestros y alumnos con su escuela. De esta forma se estimula la experimentación y la innovación en la organización interna de la escuela y en la administración y métodos de aplicación del currículo. Igualmente permite la adopción y adaptación de experiencias exitosas de organización escolar en otras partes del país, y por qué no, del mundo.

Hasta el momento, la autonomía reside, en el caso de los colegios públicos, en el manejo de los fondos de servicios docentes, y en el

caso de las escuelas de primaria, en el manejo de las contribuciones voluntarias de la comunidad, cuya participación en el presupuesto total de la escuela (incluyendo los costos de los docentes), en ambos casos, es insignificante. Una primera manera de aumentar la autonomía de la escuela en la administración de sus recursos financieros es entregándoles el manejo de todos los recursos para mantenimiento de los edificios, para la ampliación o reparación de la planta física, para la dotación de los salones, para la adquisición del material educativo requerido, y para la operación diaria de la escuela (teléfono, luz, agua etc.). Estos recursos, sin embargo, suman en el momento actual mucho menos del 10% de los recursos totales de las escuelas.

Un segundo paso deberá ser la entrega a las escuelas de los recursos para la contratación de docentes por períodos cortos (para llenar los vacíos de aquellos docentes en licencia por enfermedad, estudio, o maternidad) en áreas de especial interés para la comunidad local (profesores de música, danza u otras artes, cuya intensidad horaria no amerite un docente de tiempo completo, por ejemplo), o a tiempo parcial para cubrir áreas requeridas por la escuela (un profesor extra en matemáticas, debido a que hay bajo rendimiento en esa área). El personal docente por horas o por períodos cortos contratado por las escuelas deberá cumplir, por supuesto, estándares mínimos establecidos por el MEN. (Tanto el manejo autónomo de los recursos para mantenimiento de los recursos físicos de la escuela, como el manejo de los recursos para los docentes por hora o por contrato deberán estar incluidos en los PEI).

En el mediano plazo, la escuela debería recibir una mayor parte de su presupuesto con base en una fórmula en la que el elemento principal (si bien no único) sea el número de alumnos de la institución, de la misma manera como se distribuyen los recursos a los departamentos y municipios. Así, la escuela tendría control autónomo de su presupuesto, siguiendo obviamente normas y parámetros generales definidos por las autoridades educativas nacionales.

La escuela también debería tener mayor autonomía en el manejo de sus propios docentes y personal administrativo. Como mínimo, la escuela debería tener amplios poderes para sancionar a los docentes que no cumplen con los horarios, o que incurran en faltas disciplinarias, o para suspender o incluso despedir a aquellos que demuestren incapacidad para cumplir con sus funciones. En el caso de descentralización total de funciones en la escuela, ésta debería contratar autónomamente a sus docentes y administradores, acogéndose a las normas y estándares establecidos por las autoridades nacionales para tal fin. Entre el caso mínimo y el de descentralización total hay muchas posibilidades intermedias, pero el principio que debería mantenerse es el de darle a la escuela un mayor manejo en su personal docente y mayor flexibilidad para adecuar el recurso humano a sus propias necesidades. El principal objetivo de la escuela debe ser el de satisfacer las necesidades educativas de los niños con altos niveles de calidad, y ese fin debe estar por encima de la garantía de estabilidad laboral a maestros mediocres que no cumplen bien sus funciones.

Estas propuestas significan cambios en las normas sobre descentralización vigentes (mayor delegación de funciones en los establecimientos educativos), y, ante todo, cambios en las normas sobre administración de los docentes (reformas a ciertas normas del Estatuto Docente).

Más amplios poderes a padres, representantes de la comunidad local, rectores y docentes

La Ley 115 y el decreto 1860 de 1994 crearon y reglamentaron los consejos directivos en los establecimientos escolares, pero estos no tienen ninguna autoridad sobre la marcha real de las escuelas. Tal como están en la legislación vigente, estos organismos tienen, en el mejor de los casos, funciones asesoras, en ningún caso directivas. Para otorgar más amplios poderes a estos consejos, es decir, para que realmente sean los organismos directivos de las escuelas hay que cambiar su composición, ampliar sus funciones y otorgarles mecanismos para que las puedan ejercer a cabalidad.

En primer lugar debe dársele una mayor participación a los padres de familia y a los representantes de los sectores productivos o comerciales en los consejos directivos de las escuelas: cualquiera que sea su composición, ellos deben ser la mayoría dentro de esos organismos. Esa es la única manera de otorgarle a la comunidad local un verdadero poder en el manejo de las escuelas. En segundo lugar deben reformarse sus funciones con el objetivo de que allí se tomen las decisiones más importantes para la marcha de la escuela, es decir aquellas que tienen que ver con el manejo de los recursos físicos, humanos y

financieros. La mejor manera de darle poder a los consejos es otorgarles poder de decisión sobre el presupuesto de la escuela. El consejo debe ser el responsable por el manejo de todos los recursos financieros a disposición de la escuela. El consejo debe decidir sobre el uso de los recursos para mantenimiento y operación de la institución. Así mismo, debe ser responsable de los planes para mejoramiento y expansión de la escuela. El consejo debe no solo participar en el diseño del PEI, sino aprobarlo antes de enviarlo al municipio, y ser el responsable de dirigir y supervisar su desarrollo. El consejo debería ser el organismo que seleccione el rector entre un grupo de candidatos escogidos por concurso con base en sus méritos, no en palancas políticas o número de años de servicio, como se ha hecho hasta ahora. El consejo también debería tener una mayor participación en la aprobación de las decisiones del rector sobre el manejo de la planta docente (nombramientos de docentes por hora o por contrato, por ejemplo, sanciones o premios a los docentes, etc.). La participación de los docentes en los consejos directivos hace que sus inquietudes y propuestas sean tenidas en cuenta y que tengan una influencia real en la organización de la vida escolar. Finalmente, debe asegurarse una mayor participación de los padres y representantes del sector productivo, comercial y otros organismos de la sociedad civil en las JUME y JUDE. La mayor participación de la comunidad en estos organismos garantiza además una más efectiva fiscalización de la administración de la educación por parte de la comunidad.

La ampliación de las funciones de los consejos directivos tiene que darse paralela

con una ampliación de sus responsabilidades frente a las autoridades educativas locales y regionales, y frente a la comunidad. Los consejos, responsables de la marcha de la escuela, son responsables de sus éxitos o sus fracasos, y sus miembros son al mismo tiempo responsables individualmente tanto por el buen manejo de la escuela como por las irregularidades que se deriven de decisiones equivocadas adoptadas en los consejos.

Fortalecer el papel del rector como líder pedagógico de las escuelas y administrador de los recursos físicos y humanos del establecimiento

El rector debe ser el ejecutor de las decisiones tomadas por el consejo directivo de la escuela. En cierto sentido, el rector debe ser el "gerente" de la escuela: debe garantizar que tanto los aspectos pedagógicos como administrativos de la escuela se orienten a facilitar y asegurar una educación de calidad. Tiene que tener altas cualidades como docente y habilidades como administrador. Este tipo de rector es escaso en las escuelas públicas colombianas, porque, entre otras razones, como ya se anotó, no se les ha asignado funciones de importancia, ni mecanismos para cumplirlas. El nuevo rector deberá tener, en primer lugar, mayores funciones: manejar los recursos físicos, humanos y financieros de la escuela; y en segundo, deberá tener poderes más amplios para manejar dichos recursos, bajo la dirección de los consejos directivos de las escuelas: más autonomía sobre el manejo del presupuesto de la escuela, mayor poder en el manejo de los docentes a su cargo, y más libertad para la organización de los aspectos académicos de la institución.

En esta área hay mucho por hacer: es necesario crear un programa de capacitación de los rectores para que cumplan las nuevas funciones y crear o reorientar los programas de postgrado en las universidades para la formación de los nuevos rectores. Así mismo, debe reestructurarse todo el proceso de selección de los rectores: los consejos directivos de las escuelas deberían, al final del proceso de descentralización, contratar directamente los rectores, de grupos seleccionados por el municipio o los departamentos por medio de concursos, realizados con base exclusivamente en calificaciones y méritos. Los rectores actuales deberían ser reentrenados y examinados de nuevo para seleccionar sólo aquellos que cumplan con los nuevos requerimientos. Los actuales rectores que tengan más perfil de docentes que de administradores, deberían ser removidos de esta función y obligados a asumir funciones exclusivamente docentes.

Para llegar allí, es necesario desarrollar los artículos pertinentes al rector en la Ley 115, ampliar las funciones previstas en el artículo 25 del decreto 1860, y hacer los ajustes necesarios en el Estatuto Docente.

Fortalecer el peso de los PEI en la formulación de los planes municipales y vincularlos con la asignación real de los recursos financieros a nivel municipal

Los PEI son un pieza clave en la reestructuración de las escuelas públicas. Sin embargo, no obstante el lugar destacado que ocupan tanto en la Ley 115, como en los decretos reglamentarios y en el Salto Educativo, los PEI pueden convertirse en un ejercicio puramente teórico si no se articulan con la for-

mulación de los planes municipales educativos y con la asignación de recursos financieros a nivel del municipio. Los PEI deben ser la carta de navegación de las instituciones educativas. Su diseño debe ser participativo para que refleje las necesidades y deseos de la comunidad y los docentes, si bien su contenido debe estar articulado también a las prioridades municipales, departamentales y nacionales. Los PEI son el principal instrumento para el mejoramiento de las escuelas en el mediano plazo y para que las escuelas se reestructuren de acuerdo con las necesidades y el perfil de las comunidades a las que sirven. Las escuelas no pueden reclamar autonomía, ni las comunidades más poder sobre sus escuelas, si no tienen claro cuáles son sus necesidades, qué tipo de escuela quieren y cuáles son sus prioridades.

Hay varias formas de fortalecer los PEI en la asignación real de recursos financieros. Los PEI deberían ser aprobados por las autoridades educativas municipales y ser parte del soporte técnico para el diseño de los presupuestos municipales anuales, los cuales deberían ser aprobados por las JUME. Los PEI, una vez estudiados, ajustados y aprobados por los municipios, deberían por un lado, ser la base de los presupuestos tanto municipal como de cada escuela, y por otro, sus metas deberían ser criterio obligado para la evaluación anual de sus consejos directivos como de los rectores. Otra manera de hacer los PEI más efectivos en la asignación de recursos es que las escuelas tengan acceso autónomo a los recursos de cofinanciación con base en sus planes individuales.

Las transformaciones propuestas para fortalecer las instituciones escolares del sector público deben ir acompañadas de otras acciones a nivel municipal, departamental y nacional. Por ejemplo, una mayor autonomía en las escuelas no se puede dar sin que el nivel central establezca claramente estándares mínimos para las escuelas, los rectores y los docentes. El mayor rol de los rectores en la administración escolar requiere programas nacionales para su capacitación y formación. La mayor participación de los docentes en la marcha de la escuela, la jornada única, y la mayor autonomía de los docentes en el diseño de las estrategias pedagógicas de las escuelas requiere una capacitación de los docentes en ejercicio, y reestructurar los programas universitarios de pedagogía para que cumplan los nuevos estándares de calidad. La mayor autonomía de las escuelas requiere un fortalecimiento de la asistencia técnica por parte de las autoridades municipales, departamentales y nacionales. Así mismo, la mayor diversidad de modelos escolares creada por la mayor autonomía de las escuelas sólo puede ser monitoreada con programas nacionales de investigación orientados a tal fin, los cuales además pueden facilitar el intercambio de experiencias exitosas entre regiones y entre escuelas.

La delegación de funciones a las escuelas y consejos directivos sólo puede darse con una mayor capacidad de supervisión e inspección por parte del MEN y de las Secretarías de Educación departamentales o municipales. Finalmente, el país sólo podrá conocer las propuestas en la calidad de la educación si se

crea un sistema nacional de evaluación de los logros académicos de los niños, con base en exámenes universales realizados anualmente¹⁹, para los diferentes grupos de edad.

II. Conclusiones

En este trabajo defendemos la propuesta de que el eje de las políticas educativas en Colombia debe ser el fortalecimiento de sus instituciones escolares públicas como una estrategia para aumentar la cantidad y la calidad de la educación. El país tiene que aumentar los recursos financieros orientados a la educación para mejorar sustancialmente los insumos de las escuelas públicas en los próximos años. En especial debe hacerse un esfuerzo por mejorar tanto el nivel académico de los docentes, como su remuneración de acuerdo con sus calificaciones y desempeño.

Pero los retos de cobertura y calidad en la educación colombiana no se superarán si no se transforman las escuelas públicas de manera radical. Ese cambio no puede ser originado sólo con transformaciones desde arriba, sino ante todo con un proceso de cambio desde las escuelas mismas. Ese cambio solo se dará si se

otorga más autonomía a las escuelas transfiriéndoles el manejo de sus recursos físicos, financieros y humanos; otorgándole mayores poderes a los padres de familia, los representantes del sector productivo y otros organismos sociales a nivel local en los órganos directivos de las escuelas; fortaleciendo el rol de los rectores en la administración y liderazgo académico de las instituciones; y asignándole un papel más importante a los planes educativos institucionales en la distribución de los recursos financieros para la educación pública a nivel municipal.

Estos cambios tienen que ver con quién controla y administra la escuela, e implican reformas en el proceso de descentralización de la educación, y reformas en la legislación sobre la administración de los docentes y rectores. Estos cambios, igualmente implican un fortalecimiento de los niveles municipales y departamentales en su papel de planeación y asesoría a las escuelas, y del nivel central en su función de establecimiento de estándares mínimos para las escuelas y la contratación de docentes y rectores, y en sus funciones de supervisión e inspección de las escuelas y de evaluación de la calidad de la educación.

¹⁷ Un sistema nacional de evaluación del rendimiento académico de los niños que permita comparar resultados entre escuelas y regiones, e informar a los padres sobre la marcha de las escuelas, y sobre las mejores escuelas para matricular sus hijos, solo se puede establecer si existe un currículo unificado a nivel nacional. En ese sentido, en mi opinión, deben rechazarse las propuestas de descentralización del currículo, que harían imposible este tipo de comparaciones. De otra parte, la tendencia que se observa a nivel internacional es que el currículo debe ser cada vez más universal, no regional o local. El cumplimiento del currículo, es decir los métodos utilizados para desarrollarlo, lo cual es otro asunto, si puede ajustarse según las condiciones regionales o incluso locales de cada escuela.