

**CARACTERIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA Y CURRICULAR EN
COLOMBIA: UNA BÚSQUEDA DESDE LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LA
NORMATIVIDAD LEGAL 1990-2006**

DIEGO MAURICIO OSORIO

**UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA-SECCIONAL MEDELLÍN
FACULTAD DE EDUCACIÓN
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN
MEDELLÍN
2011**

**CARACTERIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA Y CURRICULAR EN
COLOMBIA: UNA BÚSQUEDA DESDE LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LA
NORMATIVIDAD LEGAL 1990-2006**

DIEGO MAURICIO OSORIO

Monografía para optar al título de Magíster en Educación

Línea de Investigación Gestión Educativa-Currículo

Asesor

GONZALO JIMÉNEZ JARAMILLO

UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA-SECCIONAL MEDELLÍN

FACULTAD DE EDUCACIÓN

MAESTRÍA EN EDUCACIÓN

MEDELLÍN

2011

CONTENIDO

	Pág.
TITULO	8
INTRODUCCIÓN	9
OBJETIVOS	13
OBJETIVO GENERAL	13
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	14
1.1 LA POLITICA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA	14
1.2 LA POLÍTICA EDUCATIVA EN COLOMBIA	19
1.3 LOS DIRECTIVOS DE LAS INSTITUCIONES ESCOLARES Y LA POLITICA EDUCATIVA EN COLOMBIA	27
1.4 GESTIÓN EDUCATIVA Y CURRICULAR	31
1.4.1 Problemas de la gestión educativa en América Latina	35
2. NORMATIVIDAD DE LA POLÍTICA Y GESTIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA	41
2.1 MARCO NORMATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	41
2.2 NORMATIVIDAD DE LA CARRERA DOCENTE EN COLOMBIA	43
2.3 LA GESTIÓN DE LA AUTONOMÍA CURRICULAR Y LOS PROYECTOS EDUCATIVOS INSTITUCIONALES (LEY 115 DE 1994)	46
2.4 LA GESTIÓN EDUCATIVA DE LA CALIDAD (LEY 715 DE 2001)	51

3. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LOS PLANES EDUCATIVOS EN COLOMBIA	57
3.1 LOS AVATARES DE LA GESTIÓN EDUCATIVA Y CURRICULAR: DE LA GESTIÓN DE LA AUTONOMÍA A LA GESTIÓN DE CALIDAD	63
3.2 ANÁLISIS NORMATIVO DE LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN DE LOS CURRICULUS EN COLOMBIA	67
3.2.1 Consulta y validación profesional y social de los contenidos	67
3.2.2 Planificación de insumos y condiciones de implementación	68
4. METODOLOGÍA	70
5. CONCLUSIONES	71
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Requisitos exigidos para ejercer la docencia en cada uno de los niveles del sistema educativo nacional	43
Tabla 2. Escalafón Nacional Docente (Decreto 2277 de 1979)	44

RESUMEN EJECUTIVO

A través del Ministerio de Educación Nacional se ha definido la Gestión Educativa como el proceso de organización que está orientado hacia el mejoramiento continuo de la calidad educativa, el cual se ha logrado por medio del desarrollo de subprocesos como la caracterización, la planeación, la ejecución, el seguimiento, la evaluación y el reconocimiento de experiencias significativas en relación con el quehacer educativo y el fortalecimiento institucional. Todo dentro de un marco jurídico que lo regula y establece las directrices de ejecución, control y retroalimentación.

En particular, la ley General de Educación, Ley 115 de 1994, establece como principales finalidades la de formar un educador de la más alta calidad científica y ética; desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador; y no menos importante, fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico, lo cual exige la preparación de educadores para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo.

El presente estudio tiene como objetivo central abordar, desde lo jurídico y su componente social, la caracterización de la gestión educativa y curricular en Colombia, durante los periodos constitucionales 1990-2006, en los cuales se presentan las más importantes políticas de Estado en búsqueda de un espectro educativo que se compadece con las necesidades reales de un sector empresarial demandante de perfiles ocupacionales coherentes con la realidad de un país globalizado, a partir de la política de apertura del presidente César Gaviria.

El estudio aborda cuatro capítulos en su temática, iniciando con la presentación de sus antecedentes históricos como un claro Estado del Arte de la educación en COLOMBIA; posteriormente se revisa el marco normativo alrededor de la política y su gestión educativa.

El tercer capítulo permite contextualizar históricamente el desarrollo de los planes educativos en el país, para obtener finalmente un conjunto de conclusiones, que en resumen ubican al docente contemporáneo en un verdadero escenario de debate entre los distintos planteamientos teóricos y prácticos que se formulan sobre su quehacer, lo cual hace su tarea compleja, imprecisa y ambigua a la luz de la realidad social que hoy viven nuestros educandos en un mundo cada vez más vertiginoso hacia la apertura de un conocimiento revestido de cúmulos de información en las famosas autopistas del desarrollo informático.

Palabras clave: Gestión Educativa; Políticas Educativas; Planes de Desarrollo; Normatividad Legal en Educación 1990-2006.

TITULO

Caracterización de la gestión educativa y curricular en Colombia: Una búsqueda desde la política educativa y la normatividad legal 1990-2006

INTRODUCCIÓN

La gestión educativa ha surgido como el motor que impulsa los cambios en el sistema educativo en el país, a su vez es la fuente de innumerables mecanismos para la transformación de los procesos educativos encaminados a una mejora, buscando alcanzar así unos altos estándares que permitan visualizar los logros obtenidos en la escuela, no solo en un contexto local sino también mundial. La gestión se ha constituido en el eje de las reformas educativas. Esta opción ha implicado asumir el cambio como una transformación institucional, que compromete a las estructuras y niveles de la organización educativa, abarcando de esta forma elementos que anteriormente se subordinaban como por ejemplo: la interacción con la comunidad, el rol y función docente así, como el papel del estudiante.

El lugar que ocupan hoy las empresas en la evolución social han hecho que los modelos de manejo y las prácticas aplicadas en la grandes compañías, se asuman como un ideal que puede ser extrapolado a otro niveles sociales sobre todo si se consideran exitosos. Esto ha impulsado en gran medida, a que la gestión germine como el mecanismo perfecto para encaminar la educación hacia la calidad, hacia un ideal de mejora, el cual está marcado por las pretensiones políticas y las presiones económicas a las cuales se ven enfrentados los países de América latina.

La gestión se centra en la preocupación por movilizar a las personas hacia objetivos predeterminados, este es el tema central de la teoría de la gestión la cual trata de comprender e interpretar los procesos de la acción humana en una organización encaminados a la obtención de estos objetivos. Y es aquí donde surge la gestión educativa como el elemento que permite llevar a buen término, los objetivos y proyectos emanados por los gobiernos.

Para observar la gestión educativa en Colombia es necesario enfocar el lente hacia las políticas educativas emanadas por el gobierno ya que como lo plantea Juan Cassasus “*la práctica está altamente influenciada por discurso de la política educativa..... por los esfuerzos desplegados en la ejecución de las políticas educativas*” dado lo anterior hay que centrar la atención en un punto estratégico para poder visualizarla, el cual hace referencia a los planes de desarrollo diseñados por los presidentes que plantean las políticas que guiaran su mandato y la normatividad legal expedida durante este; ya que son estas leyes y decretos las que harán reales en el contexto social las directrices planteadas por el gobierno.

Es así como, los esfuerzos desplegados por el estado para la organización de la educación en Colombia tienen su origen en las políticas públicas las cuales son un proceso en el que intervienen diversos sectores que compiten por recursos del estado; es decir, son el producto de tensiones sociales entre el proyecto dominante, aquel que se encuentra facultado legalmente para tomar decisiones políticas.

Estas decisiones políticas en torno a la educación se consideran *políticas educativas** la cuales se pueden observar y analizar desde los planes de desarrollo elaborados y propuestos por los presidentes electos en el país durante el periodo de su mandato.

Siendo así, el punto de partida para indagar por la gestión educativa en Colombia es la ley 115 de 1994 (ley general de educación) pues, es desde este punto donde se refleja un gran esfuerzo por parte del estado para organizar y estructurar la educación en el país. Siendo además la década de los noventa donde se genera una transición y un cambio marcado en todas las políticas gubernamentales. Por consiguiente el punto de partida será el año 1990 con el plan de desarrollo del presidente Cesar Gaviria.

* Es el gobierno del sistema educativo ejercido por el poder político del estado, según determinados principios técnicos e ideológicos (Santos Guerra, 2000).

Los planes de desarrollo se institucionalizan en el país en 1968 por medio de los artículos 32 y 76 de la constitución nacional la cual fija la adopción de un plan de desarrollo económico y social como carta de navegación de cada gobierno. Es así como son estos el origen que permite visualizar las políticas educativas en Colombia, entre los años 1990 y 2006.

Para visualizar las políticas educativas el camino más apropiado son los planes de desarrollo presentados y ejecutados por los presidentes electos y los cuales marcan el rumbo de los ideales, políticos, sociales y económicos y por lo tanto determinaron el rumbo del país. Puesto que desde éstos es donde se marcan primero las políticas en muchos sectores: trabajo, salud, empleo, desarrollo económico... y en este caso nos centraremos en las políticas del sector educativo.

Lo anterior permite concebir desde los planes de desarrollo dos aspectos, primero las políticas educativas y segundo un análisis desde las mismas a la propuesta de gestión educativa curricular planteada por el gobierno mediante la leyes y los decretos puesto que son estos los que le dan forma a la idea y cristalizan las pretensiones planteadas en dichos planes. Y para que dichas políticas educativas sean llevadas a cabo; es decir, se materialicen en el contexto social del país se implementa una normatividad legal tendiente a llevar a buen término la propuesta política del gobierno.

Dicha normatividad legal son las leyes y decretos que expide el gobierno las cuales se deben cumplir y acatar por todos los entes estatales y ciudadanos. Es así como la búsqueda de los referentes de gestión educativa en el país las leyes y decretos que sobre educación ha emanado el gobierno como punto de origen el año 1990 y como punto final el año 2006*.

* Este año marca el punto final ya que el plan de desarrollo del presidente Álvaro Uribe ve materializados muchas de sus políticas educativas en la normatividad legal expedida hasta este año.

Es desde los planes de desarrollo y la normatividad legal expedida por el gobierno donde se consigue caracterizar los elementos de gestión educativa y curricular que se pueden visualizar en Colombia. Ya que está influenciada por la política educativa. Y de esta manera es como las reformas implantadas por el gobierno en el campo educativo en el país por medio de mandatos legales, traen consigo una propuesta de intervención curricular, pues la que se puede gestionar en educación es precisamente el currículo.

Es así como la principal intención de este trabajo es caracterizar la gestión educativa y curricular en Colombia para hacerla visible en sus contenidos políticos; partiendo de lo anterior se realizará la siguiente tarea: identificar los elementos conceptuales sobre los cuales se articula la gestión educativa y curricular, desde la regulación estatal expedida en las normas, políticas educativas y disposiciones legales rastreándolas desde los planes de desarrollo presentados por los presidentes electos en el país dentro del periodo comprendido entre 1990 y el año 2006. Haciendo así un análisis a las propuestas y objetivos políticos de éstos y la forma como se desarrollaron. Es así como se partirá desde la ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios mostrando cuáles son los elementos que se pueden gestionar, abstrayendo de esta su propuesta de autonomía escolar y proyecto educativo institucional.

Luego se visualizará la ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios mostrando cómo se transforma la idea de gestión educativa y curricular mediante los elementos que cobran protagonismo en ésta, la propuesta de la calidad en educación. En el siguiente capítulo se contrasta los cambios dados desde la ley 115 de 1994 hasta la ley 715 representando como se ha planteado la gestión curricular en cada uno. Para finalmente formular unas ideas para tener presentes al momento de realizar un proceso de gestión educativa y curricular en el contexto de calidad. Y por último se darán algunas conclusiones en torno a este trabajo.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Caracterizar los elementos de gestión educativa y curricular que se visualizan en Colombia rastreándolos desde las políticas educativas y la normatividad legal expedida por el gobierno entre los años 1990 y 2006.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los elementos conceptuales, sobre los cuales se articula la gestión educativa y curricular, desde la regulación estatal expedida en las normas, en las políticas educativas y disposiciones legales.
- Organizar estos elementos en categorías para analizar y observar los diferentes referentes de gestión educativa y curricular enmarcados en las políticas educativas y la normatividad legal.
- Categorizar estos elementos para visualizar cuales han existido y como se han transformado en este lapso de tiempo.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Lo que se pretende con este capítulo es realizar un recorrido histórico por el concepto de la política educativa en América Latina finalizando con el estudio de dicha política en el país colombiano, con el fin de aclarar algunos conceptos que son importantes para entender el tema de estudio de esta monografía.

1.1 LA POLITICA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA

La mayor parte de los países de América latina han comenzado profundos e integrales procesos de transformación de sus sistemas educativos. Estos procesos tienen algunos aspectos en común. Uno de ellos se refiere al contexto (Braslavsky y Acosta, 2001).

En todos los casos, ocurren en escenarios rápidamente cambiantes, afectados por la emergencia de la sociedad de la información y del conocimiento, la articulación a la economía mundial y la reapertura de la oportunidad de desarrollo democrático. Precisamente una de las razones que induce esos procesos de transformación es la toma de conciencia de las características de ese cambio de escenario y de la potencialidad de la educación como factor de crecimiento económico, oportunidad de construcción de mayor equidad social y consolidación de la democracia (CEPAL-UNESCO, 1992). La década de 1980 se caracterizó porque prácticamente ningún país de la región había logrado compatibilizar avances en la atención a esos tres desafíos. Algunos autores se refieren a ella como una "década perdida", la que en realidad comenzó en numerosos países ya hacia mediados de la década de 1970 (Fajnzylber, 1989). Parte de la "pérdida" estuvo asociada a la desinversión educativa, a la falta de reflexión respecto del papel que podía jugar la educación y a las características que ésta debía asumir como variable para mejorar la calidad de vida de la población.

Durante las décadas de 1970 y 1980, diversos países de la región –por ejemplo, Colombia, Chile y Argentina- incentivaron cambios en dirección a descentralizar el gobierno de la educación (Brunner y Puryear, 1994).

Las estrategias implementadas tuvieron al menos dos características peculiares.

La primera es un sesgo fiscalista (Carnoy y de Moura Castro, 1997); la segunda - estrechamente ligada a la anterior y claramente expresada por los autores de los estudios de caso que integran este volumen- es una falta de preparación para el logro de un buen funcionamiento del modelo de gobierno de la educación emergente.

Los procesos de descentralización educativa se pueden articular con distintas tradiciones. Una de ellas se asocia con la voluntad de considerar la diversidad de situaciones reales en las que es necesario garantizar la atención a las necesidades sociales, así como con la convicción de que las personas tienen el derecho de protagonizar el diseño y la gestión de los cursos de acción para esa atención.

Otra tradición supone que el acercamiento de las decisiones a las personas afectadas por ellas tiene un rápido efecto en el logro de una mejor adjudicación y seguimiento del gasto educativo. Dicho en otros términos, los procesos de descentralización del gobierno de la educación se pueden promover desde la creencia de que esta estrategia permite mejorar la calidad de la educación, una mayor eficiencia del gasto o ambas cuestiones a la vez.

La promoción de la descentralización durante las décadas de 1970 y 1980 estuvo fuertemente sesgada por la expectativa de eficiencia, entendida además como una oportunidad irremplazable para reducir el volumen total de las asignaciones presupuestarias para el sector educación como una variable de ajuste fiscal (Braslavsky, 1999a; Di Gropello, 1997).

Pero, además, el supuesto era que esa expectativa habría de lograrse por el solo hecho de acercar las decisiones a la base y sin necesidad de generar otras condiciones¹. En esa etapa del desarrollo educativo latinoamericano no se prestó atención a cuestiones tales como el cambio curricular, la evaluación, la modernización o la creación de sistemas de información y, sobre todo, a la formación de nuevos perfiles profesionales para un nuevo modo de ejercicio de la política educativa, en el cual, de hecho, el poder estaría mucho más distribuido.

Como la descentralización de la educación no se promovió con el propósito de reconocer y ampliar las oportunidades de ejercicio del poder de la ciudadanía en relación a las cuestiones educativas ni de mejorar la calidad de los aprendizajes de la población, estas problemáticas no revistieron interés.

En ese contexto, nada garantizaba que las decisiones que se tomaran en forma descentralizada contribuyeran a aumentar la eficacia ni, menos aún, a mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos, crecientemente asumida como una necesidad. Por otra parte -tal como lo señala, por ejemplo, el estudio de caso de Chile-, a lo largo de esta década se fue tomando conciencia del avance de las desigualdades y de su transformación en un incremento de la marginación y de la pobreza.

También se hicieron más evidentes los riesgos que implicaban para la equidad social las estrategias de descentralización aisladas de procesos sistémicos de transformación educativa (Tedesco, 1998). Países como México, en los cuales la reforma avanzó más tardíamente, evitaron incluso, según plantean las autoras del estudio de caso respectivo, optar entre "descentralizar" o continuar con el modelo tradicional centralizado de gobierno de la educación, buscando una estrategia diferente.

En todo caso, los análisis de los siete países incluidos en este volumen parecen mostrar que en la década de 1990 se comenzó a asumir la necesidad de promover políticas multidimensionales de cambio educativo que sostuvieran el valor de la descentralización

educativa, pero la rearticulaban a las dos tradiciones mencionadas -la voluntad de atender a la diversidad de situaciones reales y el acercamiento de las decisiones a las personas afectadas- y generaban las condiciones para que la creciente y cada vez más compleja variedad de tomadores de decisiones pudieran actuar más acertadamente.

Al menos a nivel de las propuestas, se incorporó la necesidad de combinar descentralización con empoderamiento (*empowerment*). Entre las políticas y estrategias diseñadas para promover ese empoderamiento, numerosos países de la región elaboraron planes y programas de estudio actualizados para la educación básica, pusieron en marcha dinámicas de formación y capacitación docente -más o menos exitosas-, montaron sistemas de información y de evaluación e incentivaron la construcción de proyectos locales e institucionales (Braslavsky, 1999b).

Los nuevos desafíos que se deben enfrentar con un modelo descentralizado de la educación que persiga, al mismo tiempo, mayor eficiencia, mejor calidad y creciente equidad educativa, en países donde además está culminando o continúa avanzando una etapa fuertemente expansiva de los sistemas educativos³, obligan a una reconceptualización del perfil, los roles y las funciones del personal profesional dedicado al gobierno de la educación (IIPE-Buenos Aires, 1999).

Tal como surge de todos los estudios de caso presentados aquí, en ese contexto se plantean en todos los países nuevos desafíos vinculados a la gestión y a las políticas de la educación. En primer lugar se plantea la cuestión en relación con la ampliación y con la diversificación de los funcionarios y las personas involucrados en el gobierno de la educación. Históricamente, en muchos países de la región, la educación era gobernada por funcionarios de las administraciones nacionales, quienes además concentraban todo el poder de decisión. Actualmente participan del gobierno de la educación funcionarios nacionales, provinciales y municipales, supervisores y directores de escuelas, funcionarios de organizaciones no gubernamentales y de empresas. Por dar sólo un ejemplo de tipo cuantitativo, se puede mencionar que en cada uno de los países más grandes de América

latina hay varios cientos de municipios y que la mayoría de ellos ya tienen programas o proyectos educativos con funcionarios que intervienen en el diseño y la gestión de políticas y estrategias educativas. El trabajo sobre Honduras muestra que, aún en un país pequeño, esta ampliación y diversificación existe e implica nuevos problemas (Braslavsky y Acosta, 2001).

En segundo lugar, se plantea la posibilidad de articular decisión y acción. En los sistemas educativos con modelos centralizados de gobierno de la educación, las decisiones se tomaban en la punta de una pirámide jerárquica y los funcionarios intermedios y directores de escuela debían actuar de acuerdo a lo decidido por otros. Por eso mismo, no se esperaba que asumieran la responsabilidad por los resultados obtenidos, sino por el seguimiento de procesos pautados (Braslavsky y Acosta, 2001).

En tercer lugar, se plantea la necesidad y la posibilidad de innovar y de crear estrategias originales utilizando los marcos de referencia y la información provista por los sistemas de información y de evaluación. En el sistema centralizado y piramidal se esperaba la repetición de cursos de acción y de estrategias en contextos diferentes. En el sistema descentralizado, en cambio, se espera la invención de cursos creativos de acción y de estrategias apropiadas para cada uno de ellos. La mayor parte de los proyectos de reforma y mejoramiento de la calidad de la educación puestos en práctica en América latina en la década de 1990 implicaron capacitación de supervisores y de directores de escuela. Salvo en el caso mexicano, donde funcionaría un reducido número de programas estables a cargo de la Secretaría de Educación Pública, casi todos estos proyectos se llevan a cabo como emprendimientos de corto plazo, están diseñados y son ejecutados por las administraciones nacionales o provinciales. Los destinatarios son los funcionarios en servicio y se financian con fondos de créditos internacionales cuyos desembolsos terminarán en poco tiempo (Braslavsky y Acosta, 2001).

Pretenden ser remedios para una inadecuada formación inicial que, sin embargo, parece continuar sin cambios fundamentales. En este contexto, los siete estudios de caso elaborados coinciden en que se hace imprescindible recrear la formación inicial de quienes participan en la gestión y política educativa, ofreciendo al mismo tiempo insumos de diverso tipo para avanzar en la renovación de la capacitación en servicio de quienes han sido formados con anterioridad (Braslavsky y Acosta, 2001).

1.2 LA POLÍTICA EDUCATIVA EN COLOMBIA

Colombia se rigió durante el siglo XX por la Constitución de 1886, en la que se determinaba: "La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica". Esta declaración se hizo efectiva a través del Concordato firmado con el Vaticano en 1887.

Basada en esas directrices, la ley 39 de 1903 sirvió de fundamento jurídico del sistema educativo colombiano durante buena parte de la primera mitad del siglo, marcada por la hegemonía conservadora que buscó "civilizar las masas y formar las élites" (Helg, 1987).

La presencia del ejecutivo en la vida cotidiana de la escuela se garantizaba a través de las juntas de inspección municipal compuestas por los notables de la localidad (el cura, el presidente del Concejo Municipal, el alcalde y un vecino nombrado por el inspector provincia). Éstos tenían como función principal nombrar y controlar políticamente al maestro.

El maestro debía centrar su labor en la enseñanza de la religión, la lectura, la escritura y la aritmética, y rendir cuentas al inspector, quien "dirige al maestro, vigila el cumplimiento de los reglamentos y controla la asistencia" (Silva, 1989: p. 68-78).

En la década de 1930 llega al poder el partido liberal, que hizo esfuerzos por modernizar el país y dio gran importancia al sector educativo para lograr su empeño. Sus funcionarios buscaron "cambiar los contenidos y valores de la enseñanza, sus métodos y sus ideales para producir un elemento humano dotado de conocimientos científicos y técnicos más acorde con las necesidades de un país en busca de su desarrollo económico y social, con una conciencia ciudadana más democrática y crítica. [...] [Sin embargo], la intención de hacer del sistema educativo un instrumento para la formación de una nación más integrada e igualitaria se frustró por la incapacidad económica del Estado de ofrecer una enseñanza a toda la población potencialmente apta para ella y por los intereses vinculados al sector educativo privado que se fortificó durante el período [décadas de 1930 y 1940]. El sistema educativo, en lugar de impulsar la integración nacional, contribuiría a formar una sociedad más segregada" (Jaramillo Uribe, 1989: p. 109).

En la segunda mitad del siglo XX, la educación colombiana estuvo caracterizada por la expansión cuantitativa y por la creciente complejidad de su organización. Sin embargo, las políticas educativas no se destacaron por su coherencia ni por su continuidad y la educación culminó el siglo como un reflejo de las divisiones de la sociedad colombiana: aumentó la distancia entre la educación privada de relativamente buena calidad para quienes pudieran pagarla y una educación pública y privada de muy desigual calidad para las grandes mayorías (Helg, 1989).

En 1991 se promulgó la nueva Constitución política, que reconoce ampliamente los derechos fundamentales y la diversidad nacional. En su artículo 67, la Constitución:

- Consagra la educación como un derecho fundamental y como un servicio público con función social.
- Amplía la educación básica obligatoria de cinco a nueve años.
- Asigna la responsabilidad de la educación a la sociedad, la familia y el Estado.
- Descentraliza la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales concediendo igual importancia a la nación y a las entidades territoriales.

- En 1992 se expide la ley 30, que organiza el servicio público de la educación superior haciendo énfasis en la autonomía de las instituciones de educación superior. En 1994 se expide la Ley General de Educación (ley 115), la cual:
- Establece las normas generales del servicio público de la educación formal (un año de preescolar, nueve años de básica y dos años de media), no formal e informal.
- Señala: los principios y los fines de la educación; la estructura y organización del servicio educativo; las calidades de los educandos y los educadores, así como las exigencias de su formación.
- Promueve la autonomía de las instituciones educativas y la descentralización para la dirección, administración inspección y vigilancia, diferenciando las funciones del nivel nacional y de las entidades territoriales -que en Colombia son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas-.

El Plan Decenal de Educación 1996-2005 se inscribe en la necesidad de construir un proyecto de nación y de convertir la educación en un asunto de todos. El Plan se propone:

- Lograr que la educación se reconozca como el eje del desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación.
- Desarrollar el conocimiento, la ciencia, la técnica y la tecnología.
- Integrar en un solo sistema la institucionalidad del sector educativo y las actividades educativas de otros entes estatales y de la sociedad civil.

Además de estos acuerdos de carácter general, cada gobierno proclama un plan que se constituye en la guía para el período de cuatro años. Sin embargo, lo que se puede observar en la actualidad carece de la coherencia y la continuidad como ya anotaba Helg (1987) para la segunda mitad del siglo XX. Los grandes esfuerzos que se hacen para que la educación constituya un aporte efectivo para el desarrollo, tanto personal como de la nación, p a recen aislados y con un bajo impacto: las necesidades y los propósitos de los niveles locales e institucionales no son escuchados por el nivel central, que formula políticas generales muchas veces contrarias a las realidades concretas de las comunidades.

Colombia inició su proceso de descentralización en 1986, cuando se establece la elección popular de alcaldes y se incrementan significativamente las transferencias de los recursos. La Constitución de 1991 avaló el proceso y en 1993 se dictaron normas sobre la distribución de competencias¹. Sin embargo, la descentralización "tenía por objeto ser una reforma sistémica y no resolver un problema particular de acceso a la educación y de calidad de educación" (Carnoy y de Moura Castro, 1997: p. 12). No se preparó a las instituciones escolares ni a los municipios y se dejó en manos de los departamentos la administración, la asistencia técnica y la formación permanente del profesorado, sin apoyar tampoco esa gestión, que muestra hoy un desgaste por cuanto los recursos no alcanzan para cubrir los gastos de nómina y mucho menos para inversión. Estas entidades no muestran solvencia técnica ni académica para impulsar cambios, hechos que han convertido el proceso de descentralización en un nuevo factor de iniquidad: sólo tres departamentos y el Distrito Capital pueden invertir en educación y los departamentos más pobres muestran hoy índices más bajos de cobertura y, por supuesto, de calidad.

La formación del profesorado se realizó en las escuelas normales y en las universidades a través de sus facultades de educación u otras unidades dedicadas a la educación. Unas y otras están entrando en reformas con miras a calificar la formación docente: las escuelas normales se transforman en normales superiores que, en convenio con facultades de educación, brindan una formación específica para el ejercicio docente a través de la secundaria y la media, y ofrecen un ciclo complementario de dos años en formación pedagógica, una vez que el estudiante culmina su educación media. Las universidades ofrecen, en el nivel de pregrado, una formación de licenciatura que, a partir del presente año, debe darse en cinco años para la modalidad diurna de tiempo completo y en seis años para la nocturna y los programas a distancia. En posgrados, la formación se realiza a través de programas de especialización (generalmente de un año), maestría y doctorado. En los últimos dos años se han acreditado 125 normales superiores. Los programas ofrecidos por las universidades tenían plazo hasta el 16 de febrero del 2000 para presentarse al Consejo Nacional de Acreditación (Braslavsky y Acosta, 2001).

La dinámica de formación del profesorado en educación superior se desenvuelve en un contexto enmarañado y complejo. Cuando en diciembre de 1992 se expidió la Ley 30, "por la cual se organiza el servicio público de la educación superior", el país tenía aún fresco el optimismo que había generado la Constitución de 1991 y se impulsó una ley democrática, basada en el principio de la autonomía universitaria. No se tuvo en cuenta una realidad que ya tenía tradición en la educación colombiana: su carácter de negocio. Esta tendencia encontró en la ley un terreno propicio para que cada institución creara los programas que consideraba más rentables, sin considerar las necesidades reales, las capacidades institucionales para hacer una oferta de calidad y, mucho menos, un criterio de rigor académico. (En la actualidad el país discute "la reforma a la Ley 30": otra ley para la educación superior) (Braslavsky y Acosta, 2001).

El número de programas del campo de la educación creció de forma inverosímil, porque las reformas motivaron a los profesores a prepararse mejor y porque para ascender en el escalafón docente, al que están atados los salarios de los docentes, es necesario tener un título. Era frecuente que universidades o instituciones universitarias crearan un programa y lo ofrecieran en 20 o más ciudades del país contratando personal docente temporal para viajar de un lugar a otro y ofreciendo una infraestructura universitaria precaria (Braslavsky y Acosta, 2001).

El Estado poco pudo hacer porque tal desmesura desbordó la capacidad de inspección y vigilancia. Para 1999, el país contaba con 282 instituciones de educación superior, de las cuales 94 eran universidades, 67 instituciones universitarias, 107 instituciones técnicas y tecnológicas, y 14 de "régimen especial". La información sobre el número de programas no es consistente entre los organismos del Estado: el ICFES reportaba 1.081 programas en el campo de la educación para 1998; el Consejo Nacional de Acreditación indicaba que existían 1.680 programas entre licenciaturas y especializaciones, y la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados reportaba 44 maestrías y 2 doctorados. Un total de 1.726 programas (Braslavsky y Acosta, 2001).

En los últimos años, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha venido trabajando en la configuración de un sistema nacional de formación de educadores con miras a racionalizar y calificar la oferta. En el diagnóstico que se llevó a cabo sobre los programas existentes (MEN, 1998: p. 30-31), se señala la persistencia de algunos problemas:

"Permisividad [del Estado] ante la proliferación de ofertas de formación de baja calidad, ausencia de criterios y políticas dirigidas a atender la desarticulación y dispersión de los programas de formación, debilidad en la descentralización de los procesos de formación de educadores, incoherencia y vicios en las políticas y la legislación referidas a la formación y desarrollo social del educador, deficientes bases de información y evaluación de los maestros, burocratización y politización de los procesos que tienen que ver con el maestro, insuficiente estructura financiera para atender la cualificación y dignificación de los educadores, inequidad de las condiciones de reconocimiento social, poca pertinencia del estatuto docente frente a los retos actuales del maestro y a su desarrollo integral, desfase entre la formación recibida por el maestro y su ubicación laboral.

[En cuanto a los] fundamentos de formación: reduccionismo de la pedagogía a esquemas instrumentales y poca comprensión de su carácter disciplinario e interdisciplinario, inexistencia de comunidades académicas en pedagogía y de estados del arte que den razón de sus avances nacionales e internacionales, ausencia de debate sobre enfoques y modelos pedagógicos en general, y de formación de educadores en particular [...].

[En cuanto a] las instituciones formadoras: cuestionamientos acerca de la vigencia y validez de las instituciones y sus programas frente a las demandas de la época y los retos del país, poca claridad de criterios académicos para orientar la formación de educadores, carencia de rigor pedagógico en los formadores de formadores, poco compromiso con la investigación educativa y pedagógica, proliferación y desarticulación de ofertas de formación, bajos niveles de exigencia en el ingreso y promoción de los alumnos, mantenimiento de parámetros transmisionistas y aplicacionistas, que luego el maestro reproduce en su acción docente, desarticulación de la formación con la realidad educativa del país, las políticas y las tendencias educativas y con él con texto vital de los alumnos, competencia predominantemente mercantilista entre las ofertas de formación".

Este duro diagnóstico del Ministerio es corroborado por diversos estudios sobre la educación superior. Dos de ellos destacan los problemas de la oferta en el campo de la educación (Cubillos, 1998).

La autora plantea que la tergiversación del significado de la autonomía universitaria promulgada por la Ley 30 propició un libertinaje desmesurado al punto de estimular lo que ella llama "carreras a la carrera", "posgrados de cartón", "docentes de tiempo repleto" o "entidades sinónimo de lucro". Con datos tomados de diversas fuentes muestra un panorama sombrío, aunque también destaca los esfuerzos que hacen universidades de excelencia por mantenerse en un contexto mercantilizado y degradado. También señala que los posgrados que combinaban los términos "docencia", "educación", "enseñanza" o "pedagogía" en 1996 sumaban 163, sin que existiera razón alguna para la gran diversidad de denominaciones, fuera de "atraer simpatizantes", sobre todo a "docentes que necesitan títulos y títulos que vayan sumando puntos para aumentar su salario."

Políticas públicas y Universidad (Henoa, 1999) es el producto de una investigación más académica. Su autora, Jefa del Programa de Estudios Científicos en Educación en Colciencias, órgano rector de la investigación en Colombia, llega a conclusiones semejantes:

"Lo que llamamos cambio en las facultades de educación se ha basado en el desarrollo progresivo de su diferenciación profesional, correspondiente a una diferenciación curricular que responde cada vez más a las expectativas educativas de nuevos grupos sociales. Así es como nuevas categorías ocupacionales han surgido frente a las inicialmente dominantes.

Sin embargo es posible pensar que las variaciones curriculares de una unidad de formación una vez consolidada no han generado mayores diferencias académicas [...]. Es importante preguntarse hasta qué punto la proliferación de facultades de educación representa un cambio morfológico en el cuerpo profesoral, un cambio en las bases académicas de la formación, un cambio en el estatus profesional; las perspectivas no muy buenas alrededor de las respuestas nos obligan a pensar, igualmente, en la baja identidad intelectual de los profesionales de la educación, por una parte, y en la

debilidad de los papeles ocupacionales que se afrontan en los diferentes contextos y situaciones pedagógicas.

En Colombia aún no contamos con una infraestructura para la formación de docentes y para la realización de investigación y desarrollo experimental educativo suficientemente amplia, diversificada y fuerte para impulsar y soportar a buen ritmo un proceso de transformación profunda de nuestros procesos de enseñanza-aprendizaje".

La ausencia de una infraestructura suficientemente amplia, diversificada y fuerte para impulsar un proceso de transformación en la educación, a pesar de los 1.726 programas con que contaba el país en 1999 y la multiplicidad de denominaciones y títulos que se otorgaban, constituye una paradoja. Desafortunadamente, el país no supo acompañar la cantidad con la calidad y hoy puede afirmarse que, al menos en el sector urbano, la mayoría de los profesores son licenciados y un buen número tiene uno o más posgrados. Así se pudo constatar en 11 escuelas de básica primaria: por ejemplo, en una planta de 11 profesores, 9 eran licenciados y los otros 2, aunque eran normalistas, tenían título en otra carrera; 5 poseían un título de posgrado. En este contexto, la formación de los directivos docentes se presenta aún más crítica por el carácter vitalicio que concede el Estatuto Docente, expedido en 1979, a dichos cargos. Ésta es una razón para que muchos profesores aspiren a ser directivos y realicen estudios de posgrado para acumular algunos méritos que les permitan librar mejor la reñida competencia que se da para ocuparlos.

La complejidad de la formación del profesorado y el desbordamiento de la oferta llevaron al Estado a introducir un proceso de acreditación previa para los diversos programas de educación superior. El Ministerio de Educación acredita aquellos programas que cumplen con los requisitos exigidos, los cuales giran en torno a cuatro principios básicos: la educabilidad del ser humano, la enseñabilidad de las disciplinas y saberes producidos por la humanidad, la estructura histórica y epistemológica de la pedagogía, y las realidades y tendencias sociales y educativas, institucionales, nacionales e internacionales.

El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) estudia las solicitudes de los programas de licenciatura y especialización y la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados (CNMD) analiza la de los programas de estos niveles (CNA, 1998). Al 16 de febrero del año 2000, 96 instituciones habían presentado documentación para acreditar 489 programas de licenciatura (pregrado) y 328 especializaciones (posgrado) en el campo de la educación. Algunos de estos programas ya han sido acreditados, otros están en proceso de estudio. Por su parte, en la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados se han registrado 25 maestrías y 2 doctorados. En este marco se identificaron los programas que ofrecen alguna formación en los campos de la gestión y de la política educativa, los cuales constituyen la población que se toma para el presente estudio.

1.3 LOS DIRECTIVOS DE LAS INSTITUCIONES ESCOLARES Y LA POLITICA EDUCATIVA EN COLOMBIA

Las políticas educativas internacionales, expresadas en los acuerdos suscritos por los países en cumbres, foros y conferencias mundiales, no solo orientan la acción de los organismos y misiones internacionales, sino que proporcionan a los países latinoamericanos un marco relativamente homogéneo para el diseño e implementación de sus políticas educativas. Este fenómeno se viene dando con mayor intensidad en los últimos diez años, pero su ocurrencia data de fines del siglo XIX y las dos primeras décadas del XX (Universidad Pedagógica, 2002).

Se tiende a considerar y a criticar estos marcos homogéneos de política educativa con el argumento del modelo de desarrollo económico que los vehicula, con base en las necesidades del mercado y de la globalización. A través de estos se definen las condiciones en que se presta el servicio educativo y se accede a él, lo cual conduce a prestar atención, solo secundariamente, a través de la focalización, a los severos problemas sociales y de inequidad que afectan a los sistemas educativos. De otra parte, y posiblemente por la contundencia con que ello se ha realizado, la acción de los actores escolares se ha limitado

a ser receptores de esa política, en una actitud y situación de debilitamiento, desde el punto de vista teórico, práctico, político y metodológico. Por distintas razones, maestros y usuarios de la educación han aceptado estas condiciones y funcionan dentro de sus parámetros. Así mismo, el papel de las comunidades académicas se ha reducido, con bastante frecuencia, a conocer las políticas educativas, estudiar sus beneficios y mirar cómo se preparan los profesionales para que puedan responder a ellas. Las mismas entidades gubernamentales convocan a las universidades y les solicitan su respuesta y contribución, para que la política pueda aplicarse. Las voces críticas, que también existen, no derivan en propuestas pragmáticas, por lo que van perdiendo eco, y quedan atrapadas en su discurso radical (Sandoval Estupiñan, Camargo Abello, Vergara, Quiroga, Pedraza y Halima, 2008).

Puede afirmarse que los puntos centrales de las reformas desarrolladas en las décadas de los 80 y los 90, se relacionan con la redefinición del papel del Estado, el discurso sobre la calidad educativa, la centralidad del nivel local y de la institución educativa, y las prácticas de enseñanza y aprendizaje que rebasan el aula. Las líneas de acción planteadas para fortalecer el sistema educativo son: “1) lograr mayor autonomía académica, administrativa y financiera de las escuelas; 2) amplia y profunda participación de la sociedad en la acción educativa; 3) responsabilidad de las escuelas por los resultados que producen, es decir, el éxito o fracaso de los niños; 4) promoción, desde el Estado, de políticas y programas compensatorios” (Ezpeleta, 1996: 85).

En este marco ha de entenderse el papel privilegiado otorgado a la institución escolar: a ella se han trasladado responsabilidades y competencias que pertenecían al nivel central de la educación, se les ha concedido mayor autonomía pedagógica, administrativa y financiera, y se las concibe como unidad básica de reflexión, tratamiento e intervención para mejorar la calidad de la educación. Esta centralidad de la institución educativa ha puesto, a su vez, en el centro del debate, temáticas como: gestión escolar, eficacia escolar, escuela exitosa, papel de los actores escolares, rol fundamental del directivo escolar, entre otros. Como afirma Ezpeleta (1996: 86), el tema de la gestión, institucional y pedagógica, "poco discutido y valorado en el ámbito de las escuelas", se ha tornado imprescindible a

partir de las reformas educativas de los dos últimos decenios, para atender al logro de los objetivos de calidad y equidad, tanto en la prestación del servicio educativo como en su contenido.

“Así mismo, y en igual línea de argumentación, la dirección escolar se plantea como una de las dimensiones o factores básicos para elevar tanto la calidad escolar como el rendimiento del servicio, a partir de la política educativa que se intenta poner en marcha con los referentes anteriores” (Ezpeleta, 1996: 93).

La emergencia de este papel preponderante de la gestión, dirección y administración escolar está acompañada de crítica, oposición y adhesiones, que han conducido a desarrollos teóricos importantes. La crítica proviene también de la tendencia a ver las instituciones desde una perspectiva que privilegia discursos y prácticas administrativas. La influencia del saber de la administración de empresas, de donde emergen los conceptos fundamentales ya enunciados -organización, gestión, administración- es evidente. Los desarrollos en el campo de la administración se han yuxtapuesto al saber pedagógico y a las prácticas que dan cuenta del quehacer directivo en las instituciones educativas, lo cual genera una pérdida de especificidad de la escuela cuando se habla de estos temas, acompañada de una escisión de lo organizativo y lo pedagógico. “Como muy bien lo apunta LeGoff (1994), se convierte a la empresa en el paradigma organizacional del momento: modelo de productividad, eficiencia, competencia e incluso ética” (p. 43-47). El nuevo héroe es el gerente.

“El meollo de este artificioso sujeto (el gerente) está en su habilidad para dirigir recursos humanos y no humanos hacia la productividad, en forma eficaz; su responsabilidad no está en el terreno de los fines, sino en el de la adecuación de los medios para alcanzarlos, es eminentemente técnica..”
(Calvo, 1994: 38).

Por su parte, la política estimula la concepción de las instituciones escolares como "empresas", y de los directivos como "gerentes" (SED, 1998: 48), de muy diversas maneras. En primer lugar, las formulaciones se fundamentan en diagnósticos que atribuyen

la ineficiencia de las instituciones escolares a haberse centrado históricamente en lo pedagógico, abandonando lo administrativo y organizativo que las soporta (SED: 25). En segundo punto, la política plantea como solución el mejoramiento de la eficacia escolar, y otorga un énfasis particular a las mediciones de resultados de dicha eficacia, a través de los logros de los estudiantes. En tercer término, se advierte un cierto reduccionismo en la manera de pensar la calidad de las instituciones escolares, consistente en que atendiendo unos determinados insumos se obtienen los procesos deseados, que garantizan mejores resultados. En cuarto lugar, empiezan a circular, en aras de la urgencia y el énfasis práctico, términos y conceptos que se asimilan como sinónimos, sin pasar por la correspondiente demarcación teórica, como, por ejemplo, calidad y eficacia; administración y gestión.

“Las respuestas propuestas a estos planteamientos proceden del movimiento de las escuelas eficaces, liderado por el mundo anglosajón desde la década de los 80 y extendido a nivel internacional” (Miñana, 1999: 126-130). Su abordaje de lo escolar y sus conclusiones, entre las que se cuenta que uno de los factores que contribuyen al logro de la eficacia escolar (Pérez Gómez, 1998: 150-152) es el liderazgo directivo”, permiten la reflexión sobre su papel y la diferenciación del rol directivo del rol docente. Y, por esta vía, aparece el énfasis en lo organizativo y administrativo, ya señalado, y el relegamiento de lo pedagógico.

Esta visión es problematizada por Miñana (1999: 29), quien afirma:

"Los pensadores clásicos, desde Comenio hasta Dewey, han insistido en que lo organizativo en una escuela es pedagógico y los cambios pedagógicos que no transforman tiempos y espacios, estructura y funcionamiento" de la escuela terminan siendo neutralizados. Tiempos y espacios se negocian a partir de intereses personales, de criterios de eficiencia y rentabilidad y no de su impacto en la formación del estudiante.

A manera de ejemplo, puede decirse que en Colombia los programas estratégicos que responden a estos lineamientos internacionales son la modificación del modelo de asignación de los recursos mediante el Acto legislativo 01 y la Ley 715 de 2001, el nuevo

sistema escolar, conocido como nuevo colegio o colegio completo (programa BID-MEN, transformación de la gestión y participación educativa), y el mejoramiento escolar con las variables o factores que es necesario intervenir para elevar los resultados de la evaluación masiva de competencias básicas, de donde surge quién, cómo y qué mejorar.

Con el Nuevo Colegio se convierten los colegios en "empresas sociales del Estado con autonomía administrativa, financiera y laboral". ... Para ello se cambia la función de los rectores; ya no son "docentes", sino "gerentes" que cumplen evaluaciones y estandarizaciones curriculares. Desde una mirada tecnocrática deben repensar y administrar los costos de los insumos educativos, su administración estará centrada en el manejo de los insumos (Universidad Pedagógica, 2002). Finalmente, la legislación actual es una pauta para decidir las exigencias y demandas al directivo docente, a nivel formativo y en cuanto a desempeño, pues el deber ser y la prescripción de la política se tornan imperativos. Ahora bien, qué tanto interpretan la realidad y el sentir de los mismos directivos, o de qué manera se articulan al movimiento de la dirección escolar en la práctica y de qué formas se armonizan y convergen las orientaciones de la política y las prácticas escolares, son problemas que entran a debatirse y polemizarse para ser resueltos.

1.4 GESTIÓN EDUCATIVA Y CURRICULAR

Es tarea entonces necesaria definir y delimitar los conceptos que nos competen en este trabajo en primer lugar se definirán como términos solitarios y en segundo lugar se formará una amalgama dándole forma estructurándolos y articulándolos en una línea conceptual y visible de gestión educativa y curricular. El primer concepto es gestión educativa. ¿Qué se entiende por gestión educativa, o qué es gestión educativa? Para ello hay que ahondar un poco en la historia del surgimiento de esta. La gestión educativa data de la década de los años sesenta en Estados Unidos, de los setenta en el Reino Unido y de los años ochenta en América Latina. Por consiguiente ha sido considerada una disciplina de desarrollo muy reciente.

Para autores como Miguel Ángel Santos Guerra la gestión educativa “es la acción consistente en aplicar de una forma racional y ordenada los recursos disponibles a la consecución de los objetivos que se han previsto”. Para (Cassasus, 2002) “La gestión educativa busca aplicar los principios generales de la gestión al campo específico de la educación. El objeto de la disciplina es el estudio de la organización del trabajo en el campo de la educación. Por lo tanto, está determinada por el desarrollo de las teorías generales de la gestión y los de la educación. Pero no se trata de una disciplina teórica. Su contenido disciplinario está determinado tanto por los contenidos de la gestión como por la cotidianidad de su práctica. La gestión educativa se constituye por la puesta en práctica de los principios generales de la gestión y de la educación. En este sentido es una disciplina aplicada, es un campo de acción”.

La importancia de la gestión está íntimamente relacionada con el lugar que ocupan hoy las empresas en la evolución social, ya que por medio de ella se pueden organizar las personas en torno a unos objetivos permitiendo realizar un seguimiento y control constante a las acciones humanas dentro de una organización.

Hacer referencia al término gestión, es hablar de organizar un grupo de seres humanos en torno a conseguir un fin predeterminado. Es así como lo que busca y pretende la gestión en primera instancia es cumplir una meta, un anhelo que se tiene en común “*todo podría ser mejor*”. De esta manera el planteamiento de gestión en la educación pretende el ordenamiento de esta, en una organización que pueda alcanzar más fácilmente objetivos y beneficios en común de acuerdo a los ideales que posea la sociedad en el momento, partiendo de la formación y enseñanza que se dan mediante la escolarización; es decir, la organización en un sistema educativo el cual permita controlar todos los aspectos de la vida escolar para tener una mejor expectativa en cuanto a los resultados; ciudadanos y ciudadanas que cumplan con los ideales de sociedad y que desempeñen su rol dentro de la misma.

El hecho que la gestión educativa surja como un mecanismo para alcanzar los objetivos propuestos está íntimamente relacionado con las intenciones políticas y gubernamentales del estado; es así como en la actualidad la práctica de ésta se encuentra altamente influenciada por las pretensiones ideológicas del gobierno, además de las demandas económicas a nivel internacional ya que los planes y objetivos humanos no son locales, sino que giran bajo un marco mundial.

El segundo concepto es el de currículo. Se podría entonces preguntar ¿Que gestionar en la escuela, en lo educativo? ¿Qué se puede gestionar en la educación? Lo curricular surge como el principal punto de anclaje sobre el cual se puede realizar procesos de gestión, es así como se hace necesario definir que es currículo.

Lo más relevante no es dar una definición concreta del currículo ni mucho menos decir qué es el currículo como concepto tampoco realizar una disertación. Lo que se tomará es el planteamiento de varios autores para llegar a una afirmación que nos permite continuar con este trabajo

¿Cómo definir el término currículo?, si bien hay varios autores que lo plantean como: Jonhson (1967) *“una serie estructurada de resultados buscados en el aprendizaje”* para Stenhouse *“el currículo es un intento de comunicar los principios esenciales de una propuesta educativa de tal forma que quede abierta al escrutinio crítico y pueda ser traducida efectivamente a la práctica”*. El asunto no es tan simple, como definir que es currículo dando definiciones de diferentes autores es más complejo ya que el currículo representa la vida de lo educativo, lo escolar, enmarcado en la escuela que va desde lo que se enseña, lo que se pretende enseñar, lo que el estudiante aprende y lo que no aprende, los conocimientos que se adquieren sin ser así dados directamente, las relaciones, interacciones, interrelaciones entre padres, docentes, directivos y estudiantes. Así como todas las disposiciones legales y el discurso hegemónico presentes en el gobierno además de las presiones o mandatos económicos que sobre el sistema recaigan, etc...el currículo es un sinnúmero de relaciones complejas.

Kemmis (1993) afirma que *“el currículum es un producto de la historia humana y social, y un medio a través del cual los grupos poderosos han ejercido una influencia muy significativa sobre los procesos de reproducción de la sociedad”* es debido a esto, que siempre las intenciones de los mecanismos para intervenir o cambiar la escuela surgen de los ideales que se tengan sobre la sociedad; siendo esto en esencia lo que permite la sumisión del currículo a los objetivos nacionales para la escolarización y la homogenización de las personas que integran ese ideal de sociedad.

Partiendo de lo anterior la gestión surge como una forma y a la vez un método para guiar las intenciones de la escolarización reduciendo o limitando el currículo meramente a los contenidos que se deben enseñar y a lo que el estudiante debe saber, ya que como lo asevera Kemmis (1993) *“la escolarización ha constituido un medio para la ilustración y el desarrollo del individuo y, por otra parte, lo ha sido para lograr los propósitos del estado”* es debido a esto que los mecanismos de gestión parten desde la intervención del currículo para alcanzar niveles de control por parte del estado. El currículum escolar, como otros aspectos de la vida social está formado y modelado ideológicamente. Así, las formas dominantes del currículum escolar reflejan las formas ideológicas dominantes en la sociedad.

De esta manera los mecanismos sobre los cuales se articula la gestión educativa, pasan directamente por la organización del currículo, primero orientándolo a un plan de estudios que permita transmitir los ideales y propuestas de sociedades dominantes; y segundo creando estrategias que permitan ejercer un control para que se lleven a buen término los objetivos planteados por este. Es así como la gestión educativa se organiza y se estructura desde las disposiciones estatales, con el fin de permitir un mejor seguimiento a los planes y propuestas planteadas por el gobierno.

Es así como la forma para intervenir la escuela y los ideales que esta de transmitir, difundir y enseñar es por medio de la organización y estructuración de lo curricular mediante una sistematización de la vida escolar en elementos sobre los cuales se puede

ejercer mecanismos de seguimiento y control. Aquí es donde cobra protagonismo la gestión ya que permite que se cumplan los anteriores requisitos permitiendo llevar a buen término la propuesta educativa del estado.

1.4.1 Problemas de la gestión educativa en América Latina

Las reformas educativas de los años 90 se centraron en la gestión. La gestión, fue por lo tanto el foco principal de la política, pero por lo mismo, ante la dificultad de asegurar la coherencia de la gestión del sistema también pasó a ser el principal problema. Las políticas de reestructuración del sistema, mediante las políticas de descentralización y de centralización, cambiaron las reglas del funcionamiento del sistema educativo. Esto, que de por sí constituye una gran transformación en el diseño, presentó dificultades serias en cuanto a su ejecución, provocando por ello una situación de desequilibrio entre la política y la práctica. Por ello se generó, por un lado, un freno a las políticas mismas y por otro, se generó un nivel de tensión muy alto entre los actores involucrados al nivel de la dirección del sistema, la burocracia, y los actores al nivel de la escuela (Casassus, 2000).

A continuación se examinara algunas de estas tensiones en las cuales se pueden distinguir algunos problemas interrelacionados: (Casassus, 2000).

Un primer problema tiene que ver con "la ausencia de la dimensión 'educación' en la gestión educativa". La gestión educativa, como aplicación de los principios generales de la gestión y de la educación, supone que los principios de ambos campos deberían estar representados en la estructuración de la disciplina. Sin embargo, en la formalización de la disciplina, la dimensión propia de la educación está ausente. Se debe preguntar cómo lo pone Boyd (1992) ¿qué es lo educacional en la gestión educacional?" La dimensión educativa – las escuelas y su quehacer- aparecen sólo como un soporte para contener los conceptos de la gestión. En la constitución de la disciplina, el objeto – lo educativo - no ha funcionado como un elemento que tenga la especificidad suficiente como para alterar la construcción de la práctica de gestión. En la teoría de la gestión, los procesos que llevan a

la producción del producto se formalizan en funciones. Estas funciones son básicamente las de planificación, gestión financiera, gestión de recursos humanos y la vinculación con los usuarios. Estas funciones han sido aplicadas a la gestión educativa.

En este planteamiento, el supuesto es que los procesos educativos pueden ser abstraídos de manera tal que los principios generales de la gestión pueden ser aplicados sin alteraciones sustanciales. Sin embargo, es difícil abstraer lo que uno puede llamar “procesos educativos”, principalmente porque no es fácil definir y ponerse de acuerdo acerca de si efectivamente hay un producto de la educación, y si lo hubiera, es difícil ponerse de acuerdo acerca de cuál sería el producto de la educación. Si hubiera acuerdo de que los procesos educativos corresponden a los de una manufactura, habría que afirmar, al menos, que lo que resulta de la actividad educativa no es un producto cualquiera. La “materia prima” sobre la cual se trabaja en educación son los alumnos y por lo tanto no se trata de una materia trivial sino de un sujeto no trivial. En el nuevo impulso que recibió el sector educativo y la educación dentro de las estrategias nacionales de desarrollo en la década de los noventa, este tema fue soslayado. Sin embargo, dada la importancia que ha sido signada a la gestión, en los procesos de reforma educativa, es ya tiempo de reflexionar más con detenimiento acerca de temas tales como las restricciones y condicionantes que imponen las características de la educación a la gestión.

Un segundo problema revela "una tensión conceptual y valórica producto de la reconceptualización de la educación desde la economía". En la última década, los conceptos que dominan la reflexión de la política educativa tienen su raíz en la economía.

Conceptos tales como la eficiencia, la eficacia, la evaluación, productividad, competitividad, incentivos (y por cierto la gestión misma, de la que se hablara más en el próximo apartado) han copado la literatura y el discurso de la política educativa. Sin llegar a decir que las políticas educativas tienen un fin económico explícito, sí se puede afirmar que la orientación valórica de las políticas ha estado dominada por los conceptos económicos. En este mismo contexto, es necesario agregar que no deja de sorprender la

notable facilidad con la que se ha impuesto la introducción de las categorías y el lenguaje económico en la educación y la poca resistencia efectiva que ello ha generado. Esta reconceptualización de formas de entender los procesos educativos ha sido muy rápida y ha ocurrido en el momento crucial de la década de las reformas. Con lo cual, esta reconceptualización se ha consolidado como una nueva ideología de la educación, cuyos bloques constructivos de base son los conceptos de la economía.

Pero estos conceptos son ajenos a los conceptos que se utilizan corrientemente en el universo docente cuyos conceptos están cargados por la pedagogía, la filosofía, la psicología y la sociología. Por esto, se ha generado un doble lenguaje y un malentendido entre planificadores y directivos docentes encargados de ejecutar las políticas quienes se encuentran confundidos y no entienden la nueva terminología. Una de las consecuencias de esto, desde el punto de vista conceptual, ha sido el establecimiento de un sistema con mundos paralelos y superpuestos entre la política y la práctica. Como corolario de ello, se ha ido generando un proceso de simulación generalizado. Esto quiere decir que la gestión de las políticas se ha ido caracterizando por una práctica de cumplimiento formal, pero no real, de los requisitos de la política. La simulación aparece como una manera de hacer “como si” la política estuviera efectivamente aplicándose, sin que ello se verifique en la realidad.

Un tercer problema que enfrenta la gestión educativa tiene que ver con "la divergencia de los objetivos de la gestión desde la perspectiva de la escala". Escala en este caso se refiere a la unidad organizativa de la gestión. Simplificando el problema distingamos dos niveles de organización: el nivel del sistema y el nivel de la escuela, o bien el nivel macro y el nivel micro. Los intereses y objetivos de los niveles macro y los de los niveles micro son divergentes, o dicho en lenguaje de gestión, presentan problemas de alineamiento. Los sistemas de educación en América Latina son sistemas que presentan a la vez características de descentralización y de centralización, por lo tanto tienen incorporada estructuralmente esta divergencia. Desde el punto de vista de la gestión, esta situación es

compleja pues se da que un sistema contiene estructuras que presentan objetivos de gestión diferentes.

¿Por qué las orientaciones del nivel macro son diferentes a las del nivel micro?. El ambiente en el cual opera el nivel macro, es un ambiente en el cual se debe responder a demandas diversas de un cierto tipo, tales como las de la productividad (competitividad internacional) contabilidad social (evaluación) y equidad (integración social. En el nivel macro se tratan las orientaciones de política, donde operan fuerzas sociales con respuestas diferentes frente a los desafíos sociales a gran escala. Las políticas educativas contienen declaraciones que expresan específicamente que las fuerzas que los animan, son las fuerzas de la globalización económica. El ambiente en el cual opera el nivel micro es otro. Este es el nivel de la comunidad. Sus objetivos no están fijados como respuesta a las fuerzas de, por ejemplo, la globalización, sino que están ligadas a acciones intra y extra escuela que se hacen con fines educativos.

En cuarto lugar, un problema de la gestión tiene que ver con el "desfase entre la formación en gestión y las demandas de la política educativa" En la cultura de la tradición pedagógica no ha habido lugar para el desarrollo de competencias de gestión. En las prácticas de gestión educativa, básicamente, se ha adoptado por una administración de mantención de los procesos en una escuela. Pero ahora que se pide más iniciativas al nivel de la escuela, la tarea de administración se ha convertido en una difícil gestión. Para enfrentar esta nueva demanda ello se ha desarrollado una industria de formación en el ámbito de la gestión. De hecho en la mayoría de los países la capacitación en gestión ha sido muy demandada. Sin embargo, esta capacitación ha sido criticada por ser de carácter excesivamente academicista y orientado a los directores de escuelas, descuidando por ende a los niveles centrales, los intermedios del sistema o los del aula. Lo primero implica una orientación de tipo cognitivo en vez del desarrollo a competencias y al desarrollo de innovaciones. Lo segundo implica desatender los estratos intermedios que por lo general son docentes que han sido promovidos a esas instancias de gestión, sin contar con la formación adecuada para ello.

El quinto problema es "la ausencia de investigación adecuada". En particular la investigación sobre los modelos de gestión educativa. Es necesario analizar, la factibilidad, las ventajas y desventajas de cada modelo en función de los contextos y los objetivos educativos.

Como señala Bush "como ciencia aplicada, la investigación en gestión debería ser como la investigación sobre los modelos es que si sirven o no a una mejor practica de gestión y de qué manera lo hacen" (Bush 1995). La orientación academicista tiende a facilitar una práctica de gestión orientada hacia las características de tipo A asociadas a las prácticas de ingeniería social. Sin embargo, desde los noventa, todos los países de la región (con excepción de Cuba) se reclaman de practicar una perspectiva constructivista en la formación docente y la pedagogía. Desde un punto de vista teórico existe una contradicción entre ambos enfoques.

Por último, la tensión que emerge de entre "la visión autoritaria" y "la visión democrática" de la gestión. La gestión autoritaria está asociada a la gestión por resultados mientras que la democrática se asocia a la gestión de los recursos humanos. Estas dos formas de gestión reflejan distintas escuelas de pensamiento y se relacionan de manera distinta con el tiempo. Como su nombre lo indica, el primero tiende a focalizar su atención en los resultados. Esto quiere decir que lo que importa son los resultados del corto plazo (resultados de las mediciones reiterativas) y las acciones que hay que realizar, con la intención que estos se mejoren en el corto plazo. Por otra parte, la gestión democrática se relaciona con una preocupación por los recursos humanos y su participación en la gestión. En esta perspectiva se enfatizan las dimensiones del liderazgo en su versión del "coaching", el desarrollo de las capacidades de las personas miembros y los aspectos relativos al clima de la organización.

La escuela es de un alto componente en conocimientos. Todas estas dimensiones se relacionan con mejoras en el largo plazo. Esta tensión no es otra que la tensión que emerge de las visiones platónicas y aristotélicas enunciadas al principio, a saber en la visión que se

sustenta en la creencia de que para que los seres humanos realicen “actos de virtud” es necesario que predomine un criterio autoritario y verticalista, o bien en la visión que se sustenta en la creencia que para ello, los seres humanos por naturaleza deben participar en la generación de su destino.

2. NORMATIVIDAD DE LA POLÍTICA Y GESTIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA

Desde comienzos de los noventa, la educación en Colombia adquirió mayor importancia dentro del debate público, gracias al fortalecimiento del proceso de descentralización derivado de la Constitución Política de 1991 y sus normas reglamentarias. Como resultado de este proceso, los recursos destinados a educación aumentaron gradualmente y de manera significativa, pasando de 3.3% del PIB en 1993 a 5.1% del PIB en 2004. Durante este periodo también se ajustaron los mecanismos de distribución territorial de las transferencias y las normas que regulan la carrera docente (Iregui, Melo y Ramos, 2006).

“Al evaluar los resultados del sistema educativo público durante los últimos años, se observan aumentos importantes en los niveles de cobertura en primaria y secundaria, pero no se registran mayores avances en la calidad de los planteles oficiales. Esta situación resulta paradójica en la medida en que se ha venido desarrollando un proceso de descentralización que ha aumentado considerablemente los recursos para el sector. No obstante, a priori no se puede establecer si estos recursos se están utilizando ineficientemente, si aún faltan recursos para poder lograr mejores niveles de calidad o si existe otro tipo de factores que afectan el desempeño académico de los estudiantes de los establecimientos públicos” (Iregui, Melo y Ramos, 2006).

2.1 MARCO NORMATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Entre 1975 y 1987, el sistema educativo colombiano se encontraba prácticamente centralizado. Durante este periodo, el MEN era la entidad encargada de formular las políticas educativas y de coordinar las finanzas del sector. Para ejecutar estas políticas, y con el fin de controlar el manejo de las transferencias nacionales a los departamentos, se

crearon los FER. A través de estos fondos el gobierno central controlaba los recursos transferidos a las autoridades regionales del sector educativo. En la práctica, los departamentos tenían un delegado del MEN, cuya misión era asegurar que el gasto y las decisiones de contratación fueran consistentes con la política nacional (Iregui, Melo y Ramos, 2006).

En 1987, se registra uno de los primeros intentos por descentralizar el manejo de la educación pública en Colombia, mediante la cesión a los municipios de la administración de la infraestructura física. Posteriormente, mediante la Ley 29 de 1989, se establece que el nombramiento y supervisión del personal educativo estaría en manos de los alcaldes, dejando el pago de los salarios a cargo del gobierno nacional. Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se fortaleció el proceso de descentralización en el manejo de los recursos del sector educativo. En efecto, la administración de la educación primaria y secundaria se transfirió o en su totalidad a los departamentos y municipios, teniendo como propósito la ampliación de la cobertura en la educación básica (primaria y media).

Los lineamientos constitucionales relacionados con el sistema educativo se reglamentaron mediante las Leyes 60 de 1993 y 115 de 1994. Con estas normas, el proceso de descentralización se consolidó al otorgar mayor autonomía a las autoridades locales y regionales para administrar los recursos humanos y financieros del sector. Específicamente la Ley 115, que se conoce como la Ley general de la educación, fortaleció el papel del colegio como una unidad semiautónoma al establecer la figura de gobierno escolar y el Plan Educativo Institucional (PEI)*. Si bien estos elementos insinúan que los colegios son la principal unidad educativa, en la práctica no están soportados por una autonomía real en el manejo de los recursos ni en la toma de decisiones (Banco Mundial, 1995). En efecto, de acuerdo con la legislación, la administración de los recursos financieros no se asigna directamente a los colegios, sino que depende de los gobiernos territoriales, que están influenciados por diferentes grupos de presión.

* El PEI define los objetivos académicos de la institución, guiado por las reglas generales establecidas por el MEN.

2.2 NORMATIVIDAD DE LA CARRERA DOCENTE EN COLOMBIA

Después de varios intentos por reglamentar la actividad docente, se expidió el decreto 2277 de 1979 mediante el cual se adoptaron normas sobre el ejercicio de la profesión en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. De acuerdo con este decreto, solo podrían ser nombrados para ejercer la docencia quienes tuvieran título de educador o acreditaran estar inscritos en el Escalafón Nacional Docente. Los requisitos exigidos para ejercer la docencia en cada nivel educativo, de acuerdo con este estatuto, se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1. Requisitos exigidos para ejercer la docencia en cada uno de los niveles del sistema educativo nacional

Nivel Educativo	Requisitos
Para el nivel Preescolar	Peritos o expertos en educación, técnicos o tecnólogos en educación en este nivel, bachilleres pedagógicos, licenciados en ciencias de la educación con especialización o con postgrado en este nivel, o personal escalafonado.
Para el nivel Básico Primario	Bachilleres pedagógicos, peritos o expertos, técnicos o tecnólogos en educación, licenciados en ciencias de la educación o con postgrado en este nivel, o personal escalafonado.
Para el nivel Básico Secundario	Peritos o expertos, técnicos o tecnólogos en educación, licenciados en ciencias de la educación o con postgrado en este nivel, o personal clasificado como mínimo en el cuarto grado del escalafón, con experiencia o formación docente en este nivel.
Para el nivel Medio	Técnicos o tecnólogos en educación, licenciados en ciencias de la educación o con postgrado en educación, o personal clasificado como mínimo en el quinto grado del escalafón, con experiencia o formación docente en este nivel.
Para el nivel Intermedio	Licenciados en ciencias de la educación o con postgrado en educación, o personal clasificado como mínimo en el sexto grado del escalafón, con experiencia o formación docente en el nivel medio.

Notas: Perito o experto en educación es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con un año de estudios regulares de nivel intermedio o superior. Técnico o experto en educación es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con dos años de estudios regulares de nivel intermedio o superior. Tecnólogo en educación es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con tres años de estudios regulares de nivel intermedio o superior.

Fuente: Decreto 2277 de 1979, Artículo 10.

En términos generales, este escalafón consta de catorce grados; los docentes y directivos docentes deben acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos para el ingreso y ascenso dentro de la carrera docente (véase la Tabla 2).

Tabla 2. Escalafón Nacional Docente (Decreto 2277 de 1979)

<i>Grados</i>	<i>Títulos exigidos</i>	<i>Capacitación</i>	<i>Experiencia</i>
Al grado 1	Bachiller pedagógico	-	-
Al grado 2	a) Perito o experto en educación b) Bachiller pedagógico	- -	- 2 años en el grado 1
Al grado 3	a) Perito o experto en educación b) Bachiller pedagógico	- Curso	3 años en el grado 2 3 años en el grado 2
Al grado 4	a) Técnico o experto en educación b) Perito o experto en educación c) Bachiller pedagógico	- Curso -	- 3 años en el grado 3 3 años en el grado 3
Al grado 5	a) Tecnólogo en educación b) Técnico o experto en educación c) Perito o experto en educación	- - -	- 4 años en el grado 4 3 años en el grado 4
Al grado 6	a) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación b) Tecnólogo en educación c) Técnico o experto en educación d) Perito o experto en educación. e) Bachiller pedagógico	- - Curso Curso -	- 3 años en el grado 5 3 años en el grado 5 3 años en el grado 5 3 años en el grado 5
Al grado 7	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en educación d) Técnico o experto en educación e) Perito o experto en educación. f) Bachiller pedagógico	- - Curso - - Curso	- 3 años en el grado 6 3 años en el grado 6 4 años en el grado 6 3 años en el grado 6 4 años en el grado 6
Al grado 8	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en educación d) Técnico o experto en educación e) Perito o experto en educación. f) Bachiller pedagógico	- Curso - Curso Curso -	3 años en el grado 7 3 años en el grado 7 4 años en el grado 7 3 años en el grado 7 4 años en el grado 7 3 años en el grado 7
Al grado 9	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en educación d) Técnico o experto en educación	Curso - Curso -	3 años en el grado 8 3 años en el grado 8 3 años en el grado 8 3 años en el grado 8
Al grado 10	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en educación d) Técnico o experto en educación	- Curso Curso -	3 años en el grado 9 3 años en el grado 9 3 años en el grado 9 4 años en el grado 9
Al grado 11	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en educación	Curso - Curso	3 años en el grado 10 3 años en el grado 10 4 años en el grado 10
Al grado 12	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación	- Curso	4 años en el grado 11 4 años en el grado 11
Al grado 13	a) Licenciado en Ciencias de la Educación	Curso	3 años en el grado 12
Al grado 14	Licenciado en Ciencias de la Educación o Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación, que no haya sido sancionado con exclusión del Escalafón docente y que cumpla uno de los siguientes requisitos: Título de postgrado reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico.	Curso	3 años en el grado 13

Fuente: Decreto 2277 de 1979, Artículo 10.

Adicionalmente, el decreto 2277 establecía los derechos, estímulos, deberes, prohibiciones y el régimen disciplinario de los educadores. Dentro de los estímulos, se contemplaba el ascenso por obras escritas (didácticas, técnicas o científicas); al docente se le reconocerían dos años de servicio por cada obra, hasta un máximo de tres obras, siempre que no la hubiese hecho valer para clasificación o ascenso. También, se estableció que a los educadores que desempeñaran sus funciones en escuelas unitarias, áreas rurales de difícil acceso o poblaciones apartadas se les tendría en cuenta como doble el tiempo de servicio para efectos de ascenso en el escalafón (Decreto 2277 de 1979, Artículo 37).

No obstante, el artículo fue derogado por la Ley 715 de 2001.¹¹ Para ejercer la docencia en el sector oficial, la Ley general de educación (Ley 115 de 1994) estableció como requisito el título de licenciado o de postgrado en educación, o el título de normalista superior. Esta norma dejó claro que, por necesidades del servicio, podrían ejercer la docencia, en su área de especialidad, otros profesionales quienes serían inscritos en el Escalafón Nacional Docente siempre y cuando acreditaran estudios pedagógicos en el país o en el exterior (Artículo 118).

Dentro de los estímulos para los docentes, la Ley 115 contemplaba un año de estudio sabático, por una sola vez, para los 20 educadores estatales mejor evaluados del país que además hubiesen cumplido 10 años de servicio. Esta ley igualmente creó un programa de crédito educativo con apoyo del ICETEX para la profesionalización y perfeccionamiento del personal docente del servicio educativo estatal. De acuerdo con la norma, el 1% de los proyectos de vivienda social sería adjudicado prioritariamente a educadores o administradores educativos de establecimientos públicos o privados, previo cumplimiento de algunos requisitos. Para aquellos docentes que trabajaran en zonas de difícil acceso, en situación crítica de inseguridad o mineras, esta ley disminuía el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón y contemplaba una bonificación especial.¹² Este estímulo fue derogado por la Ley 715 de 2001.

En cuanto al régimen laboral aplicable a los educadores privados, la Ley 115 señala que este corresponde al contemplado en el Código Sustantivo del Trabajo, aunque deja claro que el salario que estos docentes devenguen no puede ser inferior al correspondiente para la misma categoría de quienes trabajan en el sector oficial.

Recientemente, la Ley 715 de 2001 estableció las competencias de la Nación en materia educativa. Para reglamentar estas competencias se expidieron el Decreto 3391 de 2003, que regula los concursos que rigen para la carrera docente, y el Decreto 2582 de 2003, que define y establece las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente. En el caso de los municipios no certificados, 13 corresponde a los departamentos realizar los concursos, efectuar los nombramientos del personal requerido, administrar los ascensos –sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el SGP– y trasladar docentes entre los municipios.

Estos municipios solo podrán efectuar traslados de plazas y docentes entre sus instituciones educativas y participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los distritos y municipios certificados tienen las mismas competencias que los departamentos.

2.3 LA GESTIÓN DE LA AUTONOMÍA CURRICULAR Y LOS PROYECTOS EDUCATIVOS INSTITUCIONALES (LEY 115 DE 1994)

La promulgación de la ley 115 el 18 de febrero de 1994 “ley general de la educación” trae consigo un significativo cambio en la educación en Colombia, ya que esta introdujo nuevos planteamientos en cuanto a la concepción, organización y funcionamiento de la educación en el país.

Es así como la nueva concepción de la educación en el país se configura desde el artículo 67 de la constitución colombiana de 1991 el cual dice: *“la educación es un derecho de las personas y un servicio público que tiene una función social”* es bajo esta premisa que la ley 115 toma como uno de sus principales baluartes la educación como un servicio y lo define así en su artículo 2 *“Servicio educativo. El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación.”* Es decir la educación es un servicio al cual tienen derecho los ciudadanos y ciudadanas, el cual debe ser prestado de la siguiente forma artículo 3 *“Prestación del servicio educativo. El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional.”* Es de esta manera como se fijan las bases para la organización, funcionamiento del sistema educativo en el país.

Uno de los conceptos con más relevancia fue el de la autonomía. La ley general de educación patrocinaba la autonomía de las instituciones educativas como la posibilidad de mejorar la calidad de la educación, autonomía que se funda en las comunidades educativas para la construcción de su proyecto educativo institucional acorde a las necesidades de su entorno.

Sin lugar a dudas la autonomía y el proyecto educativo institucional son componentes que caracterizan la gestión educativa curricular en la ley 115 tanto así que, uno de los principales elementos que plantea esta ley es la autonomía definida en el artículo 77 como: *“Autonomía escolar. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel,*

introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.” Buscando con esto que las instituciones puedan diseñar currículos pertinentes a sus contextos contando con la participación de la comunidad educativa.

A su vez, otro aspecto es el concepto de currículo el cual lo define la ley en su artículo 76 como *“el conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías, y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el proyecto educativo institucional.”* Concibiéndolo como un mecanismo que garantice la implementación y la ejecución de las normas establecidas dando las pautas para su estructuración y dando además unas orientaciones curriculares para que cada institución en el marco de la autonomía elabore sus propios currículos el cual debe contar con los siguientes aspectos: Los fines de la educación y los objetivos de cada nivel y ciclo definidos por la misma ley; Los indicadores de logro que defina el Ministerio de Educación Nacional; Los lineamientos que expida el Ministerio de Educación Nacional para el diseño de las estructuras curriculares y los procedimientos para su conformación, y La organización de las diferentes áreas que se ofrezcan.

Es así como la intervención de lo curricular en la escuela pasa por la definición de que es un currículo tomándolo como aquello que se debe enseñar y saber, para tal fin se expide el resolución 2343 de 1996 el cual reglamenta y da los lineamientos de los procesos curriculares generales en pocas palabras los contenidos de las áreas de enseñanza ya que el decreto 1860 de 1994 había dado los aspectos pedagógico y organizativos de la educación y entre estos como evaluar a los estudiantes en Colombia. Abriendo el camino para que los contenidos impartidos en la escuela se puedan medir mediante evaluaciones masivas.

Un punto para reafirmar la autonomía escolar esta en el plan de desarrollo del presidente Ernesto Samper donde dice: *“la descentralización y la autonomía escolar, contempladas en la ley 60 de 1993 y en la ley 115 de 1994, son el marco de una nueva organización que tendrá como centro y razón de ser la institución educativa”*.

Tanto la autonomía como el currículo se deben ver relegados en el proyecto educativo institucional (PEI) el cual se define en el artículo 73 *“Proyecto educativo institucional. Con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.”* Y este a su vez es reglamentado por el decreto 1860* de 1994 que en su capítulo 3 artículo 14 dice que debe contener el PEI para lograr la formación integral de los educandos:

- Los principios y fundamentos que orientan la acción de la comunidad educativa en la institución.
- El análisis de la situación institucional que permita la identificación de problemas y sus orígenes.
- Los objetivos generales del proyecto.
- La estrategia pedagógica que guía las labores de formación de los educandos.
- La organización de los planes de estudio y la definición de los criterios para la evaluación del rendimiento del educando.
- Las acciones pedagógicas relacionadas con la educación para el ejercicio de la democracia, para la educación sexual, para el uso del tiempo libre, para el aprovechamiento y conservación del ambiente y, en general, para los valores humanos.

* Cabe resaltar el decreto 1860 de 1994 el cual se encarga de regular aspectos pedagógicos y organizativos generales de la ley 115 de 1994.

- El reglamento o manual de convivencia y el reglamento para docentes.
- Los órganos, funciones y forma de integración del Gobierno Escolar.
- El sistema de matrículas y pensiones que incluya la definición de los pagos que corresponda hacer a los usuarios del servicio y, en el caso de los establecimientos privados, el contrato de renovación de matrícula.
- Los procedimientos para relacionarse con otras organizaciones sociales, tales como los medios de comunicación masiva, las agremiaciones, los sindicatos y las instituciones comunitarios.
- La evaluación de los recursos humanos, físicos, económicos y tecnológicos disponibles y previstos para el futuro con el fin de realizar el proyecto.
- Las estrategias para articular la institución educativa con las expresiones culturales locales y regionales.
- Los criterios de organización administrativa y de evaluación de la gestión.
- Los programas educativos de carácter no formal e informal que ofrezca el establecimiento, en desarrollo de los objetivos generales de la institución.

Así mismo se plantea la obligatoriedad de este, tanto en el ámbito de la educación oficial como en la privada generando que el PEI sea el que regule la vida escolar, de este modo es como la escuela sufre muchas transformaciones en sus dinámicas internas.

Es así como el eje para gestionar la escuela radica en la autonomía proyectada hacia el contexto de cada institución bajo unos parámetros establecidos previamente por el gobierno los cuales se deben visualizar claramente: primero propiciando que el currículo sea un plan de estudios que se debe implementar en la institución con los lineamientos ya preestablecidos por normas emanadas por el gobierno y segundo creando una carta de navegación o de presentación de la institución llamada PEI en la que además de participar los miembros de la comunidad educativa debe contener los ideales y la visión del gobierno planteadas en sus políticas educativas.

La ley 115 toma el currículo como un plan de estudios, contenidos académicos de diferentes áreas que se deben enseñar a los estudiantes los cuales se deben adapta al contexto específico de cada región del país. Para tal fin la institución educativa debe contar con la participación de la comunidad educativa para realizar esta tarea, reflejándola e imprimiéndola en su proyecto educativo institucional el cual debe introyectarse en su entorno para intervenirlo y generar un cambio el cual se verá reflejado en sus estudiantes en su comunidad, en la sociedad y por ende en el país. Lo anterior hace que en una institución educativa se vea la autonomía. De este modo la gestión educativa y curricular que se desprende de la ley 115 pasa por la autonomía educativa de cada institución en la elaboración de su PEI siguiendo los lineamientos y disposiciones legales que plantea el estado.

2.4 LA GESTIÓN EDUCATIVA DE LA CALIDAD (LEY 715 DE 2001)

Para comenzar a abordar la ley 715 de 2001 hay que empezar primero por mencionar el acto legislativo 01 del 309 de julio de 2001 el cual en su artículo 1° crea el sistema general de participaciones el cual: “está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley”, Con este se modifica estructura de la asignación de recursos económicos con los cuales el estado prestaba diferentes servicios, entre ellos la educación.

Para visualizar la gestión educativa a luz del ley 715 hay que analizar cómo esta propone un marcado énfasis en los componentes económicos y en especial en la optimización de los recursos ya sea humano, de infraestructura, de materiales y económicos. La reorganización del servicio educativo parte desde una propuesta económica de volver más eficiente el sistema educativo en términos financieros, es así como los cambios introducidos desde esta reforma buscan en gran medida subsanar la carga monetaria que conlleva la educación.

Esta necesidad se muestra reflejada en el plan de desarrollo del presidente Álvaro Uribe el Cual Dice: “...*el esfuerzo financiero realizado a partir de 1997 no ha redundado en un incremento de las tasas de cobertura. Esta tendencia obedece, en cierta manera, al crecimiento del costo de nómina que se originó por el cambio de estructura del escalafón docente....*”. Lo anterior muestra como el estado trata de mejorar su eficiencia económica reorganizando el sistema educativo constituyéndose así la ley 715 en una herramienta fundamental para solucionar los problemas de ineficiencia

Uno de los principales elementos que se visualizan en la ley es la de establecer competencias, responsabilidades y obligaciones de los entes que conforman el gobierno en este caso, los municipios certificados o no dándoles nuevos roles los cuales permiten controlar y organizar los recursos sobre los cuales estos tienen manejo.

Es así como la figura del rector aparece bajo una nueva connotación de funciones, ya que el artículo 10 de esta ley evidencia claramente cuáles son sus nuevas responsabilidades dentro de nueva configuración de la escuela. Es en este punto donde surgen las instituciones educativas mediante la fusión de escuelas y colegios en un solo órgano con una sola persona a su cargo el rector; dichas instituciones educativas deben proporcionar educación desde grado cero hasta once lo que genero un cambio dentro de la organización de la planta docente suprimiendo varios cargos como el de director de escuela, coordinador académico y de disciplina originando una transformación y quedando solamente dos figuras en estas instituciones denominados docente y directivos docentes.

Para confirmar lo anterior se crean dos decretos reglamentarios en torno a la ley 715 que tienen que ver con la conformación de las plantas docentes, la nueva organización de las instituciones educativas y la estructuración del tiempo que se pasa en estas tanto para docentes, directivos y estudiantes. El primero de ellos es el decreto 1850 del año 2002 que regula la jornada escolar de docentes y de estudiantes de igual forma amplía el calendario escolar a 40 semanas al año para los estudiantes. El segundo es el decreto 3020 del año 2002 el cual organiza las plantas docentes dando como eje para la organización de el

número de estudiantes matriculados por institución, es decir, este es un indicador para ello y por último se implanta el decreto 1278 estatuto de profesionalización docente el cual establece una nueva configuración del perfil, de la labor del docente en función del estado.

Además dando unas normas técnicas curriculares las cuales se presentan en el decreto 230 de 2002 sobre la elaboración de este tales como: los fines de la educación y los objetivos de cada nivel y ciclo definidos por la Ley 115 de 1994, Las normas técnicas, tales como estándares para el currículo en las áreas obligatorias y fundamentales del Conocimiento, u otros instrumentos para la calidad, que defina y adopte el Ministerio de Educación Nacional, Los lineamientos curriculares expedidos por el Ministerio de Educación Nacional a si mismo este decreto describe que debe contener un plan de estudios:

- La intención e identificación de los contenidos, temas y problemas de cada área, señalando las Correspondientes actividades pedagógicas;
- La distribución del tiempo y las secuencias del proceso educativo, señalando en qué grado y período lectivo Se ejecutarán las diferentes actividades;
- Los logros, competencias y conocimientos que los educandos deben alcanzar y adquirir al finalizar cada Uno de los períodos del año escolar, en cada área y grado, según hayan sido definidos en el proyecto Educativo institucional, PEI, en el marco de las normas técnicas curriculares que expida el ministerio de Educación nacional. Igualmente incluirá los criterios y procedimientos para evaluar el aprendizaje, el Rendimiento y el desarrollo de capacidades de los educandos;
- El diseño general de planes especiales de apoyo para estudiantes con dificultades en su proceso de Aprendizaje;
- La metodología aplicable a cada una de las áreas, señalando el uso del material didáctico, textos escolares, laboratorios, ayudas audiovisuales, informática educativa o cualquier otro medio que oriente o soporte la Acción pedagógica;
- Indicadores de desempeño y metas de calidad que permitan llevar a cabo la autoevaluación institucional (Decreto 230 de 2002).

Los anteriores aspectos son la guía para la organización y elaboración de lo académico definiendo a su vez lo curricular, lo que se debe enseñar en la escuela y lo que se debe aprender por parte del estudiante. Creando así un dispositivo que permite regular, controlar y realizar seguimiento a la vida escolar.

Además de lo anterior se adecúan mecanismos para realizar el control y el seguimiento a la educación tales como el *sistema de información de la educación** mediante los decretos 1283 de 2002 y el decreto reglamentario 1526 de 2002 el cual regula la administración de dicho sistema.

Este sistema permite observar cómo se comienza vislumbra una transformación para concebir e incidir en la educación “*la transición del estado burocrático al estado evaluador implica la creación de agencias nacionales de auditoría que permite a los gobiernos medir los resultados que obtienen a cambio del dinero que gastan*” (Elliott, 2002).

Dado lo anterior se puede visualizar la principales propuesta de la ley 715 entorna a la educación tiene que ver con un proceso de reorganización de forma sistemática de la vida escolar en grupos de conjuntos** que se pueden administrar de forma separada con el fin de detectar errores y corregirlos. El asunto de la calidad educativa está enmarcado en el proceso que se puedan articular las políticas del gobierno (inclusión, permanencia y eficiencia económica) con los lineamientos y estándares emanados por el ministerio de educación nacional en el ámbito escolar de cada institución educativa de tal forma que el estado pueda hacer seguimiento y control a todo este proceso por medio de evaluaciones masivas no solo a los estudiantes sino también a los directivos y docentes.

* Creado en la ley 115 de 1994 artículo 75

** Se hace referencia al trabajo por gestiones presentado por el gobierno para el manejo de las instituciones y las cuales son: gestión administrativa, gestión directiva, gestión académica y gestión comunitaria.

La gestión educativa y curricular desprendida de la ley 715 está dada en primer lugar por la organización del sistema educativo en torno a la eficiencia en los recursos económicos tanto materiales como humanos, girados por parte de la nación, atribuyendo responsabilidades y competencias a los diferentes estamentos del estado involucrados con la educación y los cuales manejan estos recursos (la nación, departamento, municipios certificados y no). A su vez crea mecanismos de *seguimiento y control*^{*} para garantizar el buen manejo de estos dineros. A su mismo se crean indicadores de calidad en el sistema educativo los cuales son: la cobertura, la permanencia y la inclusión de los estudiantes en el sistema educativo. Se introduce una reforma en lo curricular dada por la inclusión de los estándares curriculares los cuales plantean unas competencias sobre lo que debe saber y hacer un estudiante al terminar cada *conjunto de grados*^{**}. Se reestructuran las pruebas masivas presentadas por los estudiantes en aras de dar aplicación a los estándares permitiendo que este mecanismo indique si se están impartiendo los conocimientos en la escuela. Se cambia también el rol y la función de los docentes creando un nuevo perfil profesional y a los directivos docentes se les otorga una función a nivel gerencial.

Es así, como el discurso de la calidad educativa llega con gran fuerza ya que, para afirmar que en algo hay calidad en este caso la educación, se deben mostrar indicadores que den cuenta de una transformación, de un mejoramiento continuo en este rubro. Dado lo anterior se observa como en primer lugar la ley 715 organiza el sistema educativo en torno a la eficiencia de los recursos tanto materiales como humanos como por ejemplo: la fusión de las escuelas y colegios en instituciones educativas a cargo de un rector, la fórmula de docentes por estudiantes la cual permite de acuerdo al número de estudiantes en una institución la asignación de personal docente para este, la configuración de responsabilidades entre los diferentes gubernamentales para con ello realizar un mejor seguimiento a los recursos girados por la nación, entre otros.

* Cabe mencionar el decreto 1283 de 2002 el cual es el sistema de inspección y vigilancia para la educación preescolar, básica y media.

** Los grados escolares se agrupan en conjunto de grados en los cuales se organizan los contenidos a impartir.

Como segundo se reconfiguran elementos tales como el perfil *profesional del profesorado** incluyendo en este, elementos de seguimiento como la evaluación permanente de los docentes buscando con ello un aumento constante en el nivel de desempeño del educador en aula. En lo curricular se introducen los estándares curriculares en algunas *áreas*** los cuales son guía de contenidos divididos en ciclos los cuales mancan la pauta sobre lo que los estudiantes deberían saber y tener dominio al terminar cada ciclo, los cuales deben ser adaptados a cada institución en su plan de estudios y por ende a su proyecto educativo institucional. Como mecanismo para realizar seguimiento a este proceso el gobierno reestructura las pruebas masivas que se les realiza a los estudiantes de grado once así mismo replantea las pruebas que se aplican cada dos años a los estudiantes de grado quinto y noveno.

El tercer parámetro proviene del plan de desarrollo del presidente Álvaro Uribe el cual plantea tres aspectos para alcanzar la calidad educativa en Colombia los cuales son: cobertura, permanencia e inclusión. Además la resolución 4434 de 2006 introduce un elemento que le da más relevancia a la propuesta de calidad ya que este establecen las condiciones y mecanismos para la validación de los modelos de gestión de calidad de los establecimientos de educación preescolar, básica y media. Reafirmando la calidad como elemento primordial. Son estos elementos sobre los cuales se fundamenta la gestión educativa y curricular en la actualidad.

* Decreto 1278 de 2002 estatuto de profesionalización docente.

** Lenguaje, ciencias naturales, matemáticas además de las competencias ciudadanas

3. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LOS PLANES EDUCATIVOS EN COLOMBIA

Para empezar a desarrollar este capítulo se le da respuesta al siguiente interrogante ¿cómo se ha pretendido influir en el currículo por medio de la gestión? Para comenzar a dar claridad a esta pregunta, es preciso remitirse a las políticas educativas planteadas en el país, que a continuación se explicaran con claridad.

Hay que narrar aquí aspectos fundamentales y es así como se abre este apartado para los planes de desarrollo, hablando de cada uno de ellos desde el presentado por el presidente Cesar Gaviria, pasando por los presidentes Ernesto Samper, Andrés Pastrana y terminando con el plan del mandatario Álvaro Uribe. Mostrando que dicen y que plantean sobre educación, cuáles son sus políticas educativas y que pretenden alcanzar.

En 1968 se institucionaliza por medio de los artículos 32 y 76 de la constitución nacional la adopción de un plan de desarrollo económico y social como carta de navegación de cada gobierno. Es así, que el mecanismo para visualizar las políticas educativas en Colombia, serán los planes de desarrollo comprendidos entre 1990 y 2006.

Durante la década de los noventa se genera un cambio educativo en el país, impulsado principalmente por el plan de desarrollo del presidente Cesar Gaviria(1990-1994) llamado la “*revolución pacífica*”, El cual presenta la siguiente propuesta “el programa nacional se propone avanzar en la reorganización de sistema educativo público y promover el rediseño del sistema actual de competencias, funciones y relaciones de nivel central, departamental y local a sí mismo, promover la reforma de la legislación docente para adecuarla con los procesos de descentralización” (Gaviria, 1990) siendo este el punto de partida para las reformas educativas del país.

Este plan de desarrollo también plantea como un programa especial la apertura económica, el cual conlleva una propuesta de un estado neoliberal^{*}, tanto así que en el apartado educativo “*apertura educativa*” planta los cimientos sobre los cuales se irá encaminando el rumbo de la educación en Colombia.

Las políticas educativas centrales presentadas por este gobierno son: primero lograr la cobertura total de la educación primaria y expandir la educación secundaria, a la vez que elevar la calidad de la educación en todos los niveles, segundo avanzar en la descentralización y modernización del sector educativo y como tercero establecer nuevos mecanismos de financiación de la educación.

Estas políticas presentan entre otros los siguientes objetivos: Elevar la calidad de la educación planteando para ello: la capacitación docente en zonas rurales por medio de “*escuela nueva*”^{**} y en zonas urbanas renovación curricular, la integración de primaria y secundaria en establecimientos educativos únicos, establecer un sistema nacional de la calidad basado en pruebas aplicadas anualmente, reestructurar las facultades de educación y las escuelas normales, establecer el examen de estado en el ciclo universitario. Fortalecer los mecanismos de complementación entre la educación formal y las instituciones de educación profesional tomando como eje al SENA^{***}.

Además propone descentralizar y modernizar la administración de sector educativo: primero reorientando las funciones del ministerio de educación, segundo diseñando nuevos mecanismos para la contratación de docentes, tercero adecuar el estatuto docente y demás normas para hacerlas compatibles con los objetivos de la descentralización.

* Esta concepción neoliberal es presentada claramente por Polo (1997:73) como un grupo de medidas que pretenden generar un mejor control sobre la educación presentándola como un servicio.

** Este modelo pedagógico fue aplicado en educación rural y permite que un solo docente trabaje con un grupo conformado por estudiantes de diferentes grados escolares.

*** El servicio nacional de aprendizaje es una entidad estatal de educación técnica.

El plan de desarrollo plantea que para mejorar la calidad en Colombia se requiere los siguientes aspectos:

- Renovación curricular revisando los programas desde séptimo grado hasta undécimo, se introducirá en los currículos la educación ambiental, la educación para la paz y la educación en tecnología.
- Métodos pedagógicos y medios educativos escuela nueva basados en flexibilidad y adaptación curricular, el logro de objetivos al ritmo individual, capacitación de docentes, la participación comunitaria
- Formación de docentes reformar los modelos de formación vigentes de docentes normales y facultades de educación.
- Pruebas para evaluar la calidad en primaria y secundaria
- Nuevas tecnologías en educación
- Reorientación del programa de universalización de la educación básica primaria acceso y permanencia
- Reestructuración de la educación técnica media.

Los anteriores aspectos marcaran el camino sobre el cual se cimentaran las reformas educativas en el país ya que muchos de estos se verán realizados en los gobiernos siguientes.

El presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998) presento su plan de desarrollo llamado el tiempo de la gente en este se continúa en la misma línea del anterior gobierno, la diferencia está en que éste no profundiza tanto en las políticas de Cesar Gaviria, simplemente se centra más en los procesos de descentralización y en la autonomía escolar otorgándole así a las instituciones educativas un mayor protagonismo dentro de sus comunidades.

Es así como afirma que “PEI, que elaborara cada establecimiento con la participación de la comunidad educativa, constituida por los educadores, los alumnos, los administradores, los padres de familia y representantes de la comunidad. Los PEI serán el principal instrumento para la planeación y la evaluación de cada institución y harán posible la participación y el control social de la educación.” (Samper Pizano, 2004)

También toma “la descentralización y la autonomía escolar contempladas en la ley 60 de 1993 y en la ley 115 de 1994, son el marco de una nueva organización que tendrá como centro y razón de ser la institución educativa. Se fomentara la creación de instituciones escolares autónomas que ofrezcan, por sí mismas o mediante convenios, por lo menos un grado de preescolar y nueve de básica..... para ello será necesario promover la transformación de la cultura organizacional de las instituciones escolares, que las convierta en organizaciones capaces de aprender, de buscar y procesar información requerida para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.” (Samper Pizano, 2004). Es decir le da un papel fundamental a la escuela como institución para que genere cambios en su contexto y que no dependan exclusivamente del estado.

Por su parte el presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) en su plan de desarrollo planteó llamado las siguientes políticas para el sector de la educación: movilización social por la educación el cual tenía como propósito la necesidad de la difusión nacional de políticas y lineamientos curriculares y pedagógicos normas y sistemas de gestión y financiación. La equidad la cual plantea la ampliación del acceso y permanencia de los estudiantes dentro del sistema educativo así como la parte financiera “un propósito central de la reforma es la liberación de recursos con destino a la inversión en el mejoramiento de la calidad en la educación” (Pastrana, 2008), es decir el gobierno será quien gire los recursos de acuerdo a los resultados de estas” el gobierno definirá la asignación directa de los recursos a las universidades e instituciones cuyos se asignaran de acuerdo con indicadores de gestión”.

Este gobierno en su plan de desarrollo promulga como base la igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia en la educación. Afirma que la consolidación de la descentralización se da desde:” la institución educativa autónoma será el eje de la gestión descentralizada del sector, a la cual se procurará transferir gradualmente el poder de decidir sobre sus recursos en consonancia con sus opciones pedagógicas y sociales”. También presenta la eficiencia planteando la creación de una relación técnica de alumnos por docentes, a si como la racionalización de plantas de docentes. Diseñando a su vez la creación de condiciones para el mejoramiento de la calidad por medio de la evaluación de la labor docente e involucrando la comunidad. Lo anterior muestra como este plan de gobierno crea mecanismos que permiten supervisar y regular el sector educativo, puesto que establece y delimita la acción y las funciones de los actores inmersos en la escuela como por ejemplo, el hecho de proyectar la evolución de los docentes como forma de medir la calidad educativa.

Por su parte el plan de desarrollo de gobierno del presidente Álvaro Uribe(2002-2006) planteo la revolución educativa el cual centró sus políticas educativas en aspectos tales como cobertura (cantidad de estudiantes atendidos por el sistema educativo en todos los niveles educación primaria y secundaria) calidad basada en los exámenes masivos (SABER, ICFES Y ECAES)* y hace un énfasis en la eficiencia tomándola desde un punto económico enmarcando primero que el gasto en educación se destina en gran medida a la nomina de los docentes que en la cobertura ” *El esfuerzo financiero realizado a partir de 1997 no ha redundado en un incremento de las tasas de cobertura. Esta tendencia obedece, de cierta manera, al crecimiento del costo de la nómina...*” (Uribe Velez, 2002).

Un punto a destacar es La propuesta preponderante de calidad educativa desprendida del plan de desarrollo del presidente Uribe la cual está dada bajo tres pilares fundamentales: cobertura, permanencia e inclusión. Si se cumple estos se tiene una educación de calidad.

* Las pruebas saber se aplicas a estudiantes de 5° de primaria, las pruebas ICFES a estudiantes que están por terminar el ciclo de educación secundaria en grado 11° y las pruebas ECAES a estudiantes que están por terminar un pregrado.

Igualmente valora la ley 715 como “...una herramienta para la solución de los problemas de ineficiencia en el sector educativo. La ley sustituye la regla de distribución prevaleciente (que premiaba a las entidades territoriales con mayores plantas de personal, sin generar incentivos para el uso y distribución eficiente de de los recursos) por una regla que tiene en cuenta el número de niños y niñas atendidas y por atender....” (Uribe Velez, 2002), Es decir se configura un indicador para regular los recursos y la destinación de estos tomando como base la cobertura.

Además hace énfasis en la forma como se distribuyen los recursos a nivel de competencias “... en la nueva ley se clarificaron las competencias entre las diferentes entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) y la nación. Esto permitirá identificar los responsables, tanto para los usuarios del servicio educativo como para el gobierno nacional, lo cual facilitará el seguimiento de los resultados. Todo esto permite la conformación de un sistema de información, así como uno de inspección y vigilancia...” (Elliott, 2002) esto permite observar como el estado asume más un papel de regulador y supervisor de la educación.

Lo anterior muestra como los objetivos del plan de gobierno de Cesar Gaviria se convertirían en los cimientos políticos de los mandatos de Pastrana y Uribe. (herrera & infante acevedo, 2004) Es así como se ven empalmes entre estos gobiernos ya que lo propuesto en el plan de Gaviria se fue cristalizando en los gobiernos posteriores.

El anterior recuento muestra como la propuesta de educación en Colombia tiene como origen al plan de gobierno de Gaviria con su apertura educativa la cual se fue desplegando en los siguientes gobiernos. Es así como los elementos que caracterizan la gestión educativa y curricular han tenido una transformación desde la ley general de educación en 1994 hasta lay 715 de 2001. Los cuales se visualizaran en los siguientes dos capítulos.

3.1 LOS AVATARES DE LA GESTIÓN EDUCATIVA Y CURRICULAR: DE LA GESTIÓN DE LA AUTONOMÍA A LA GESTIÓN DE CALIDAD

La ley 115 del 94 organizó la forma como se regularía la educación, desde aquel momento se tomo como un servicio público al cual tiene derecho el ciudadano, también trajo consigo el diseño que fuera el proyecto educativo institucional el eje que permitiese integrar aspectos de la vida escolar de forma más visibles tales como la comunidad educativa, el gobierno escolar; así como otros mecanismos de participación activa buscando generar una apropiación del contexto en el que se ubica la institución adaptando a este lugar los planes y programas desarrollados por el gobierno para el sector educativo. Buscando generar cambios en la escuela, permitiendo la intervención del gobierno desde la institución educativa.

De este modo es como la propuesta de autonomía escolar dentro el Proyecto Educativo Institucional que se enmarca en la ley general de educación pretende dar los parámetros y líneas sobre los cuales las instituciones educativas marquen su camino, no desde el mando directo, sino, desde la autonomía regulada por el estado, es decir, las instituciones tienen libertad, pero está condicionada por el estado. Por tanto la gestión educativa y curricular que se puede visualizar aquí surge de la organización del PEI como orientador, guiado por los parámetros establecidos por la ley, visualizando como la gestión parte desde la institución educativa teniendo como fundamento para esta el contexto en cual se desenvuelve; es decir, desde la ubicación geográfica cultural y social, porque no es lo mismo una institución en el centro del país que una que esté ubicada en las zonas costeras.

Si bien la ley 715 del año 2001 no tiene como objetivo reemplazar la ley general de educación (115 del 94) si regula aspectos pertenecientes a esta. Dicha ley es un mecanismo que permite buscar la eficiencia financiera del sector educativo por parte del estado, su principal objetivo es la asignación de recursos y la creación de dispositivos para entregar estos a los diferentes entes territoriales creando a su vez un nivel de competencias que permite visualizar las responsabilidades de los distintos órganos estatales hacia los cuales se

giran estos recursos. Lo anterior es un mecanismo de control y supervisión del estado que garantiza la detección de fallas y errores, así mismo crea lineamientos y normas para la organización del sistema educativo.

La principal intención que genera la ley 715 radica en la optimización de recursos desde una perspectiva netamente económica puesto que regula todos los aspectos dentro de lo educativo tales como planta de personal docente y directivos unifica establecimientos educativos en una sola institución, regula la forma como se invierten los dineros de las instituciones educativas.

El cambio más drástico que se visualiza en cuanto a la gestión educativa y curricular parte desde el punto de la eficiencia económica ya que bajo estas medidas la institución tiene que rendir cuentas como una entidad de servicio público la cual está sometida a un constante seguimiento y control por parte de entes de orden municipal, departamental y nacional. Y sobre estos argumentos que se cimienta la propuesta de calidad en educación, primero la ley 715 organizo el sistema educativo para que sea eficiente en cuanto a los recursos y segundo la introducción por parte del gobierno de los estándares sobre lo temas y contenidos académicos de las áreas de lenguaje ciencias naturales y matemáticas, así como las competencias ciudadanas. En este mismo aspecto el gobierno se plantea tres parámetros para medir la calidad en la educación cobertura permanencia e inclusión.

Es así como para medir si en realidad se está brindando una educación de calidad en el país se implementan mecanismos que permiten visualizar esto y generar unos indicadores los cuales son: para lo curricular se adaptaron las pruebas de estado de tal forma que midieran los estándares y las competencias que se debían enseñar en las instituciones educativas, indagando si el estudiante los había adquirido, el sistema de inspección y vigilancia de la educación propicio la información para que se aplicasen los parámetros de eficiencia de la ley 715. Un acercamiento más profundo a lo anterior se puede visualizar en los siguientes cuadros:

Ley 115 de 1994

Fundamento de la ley constitución política de Colombia artículo 67: “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social.....”

Elementos sobre los cuales se articula la gestión educativa y curricular	Donde se visualiza en la ley	Decretos o resoluciones reglamentarios
Autonomía	Art. 77: “Autonomía escolar. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.”	Resolución 2443 de 1996 art 4
Proyecto educativo institucional	Art. 73 “con el fin de lograr la formación integral del educando cada establecimiento educativo deberá elabora y poner en práctica un proyecto educativo institucional...”	Decreto 1860 de 1994 art. 14, 15 y 16

Como se toma lo curricular	Donde se visualiza en la ley	Decretos o resoluciones reglamentarios
Plan de estudios	Art. 76“el conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías, y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el proyecto educativo institucional.” Art. 78 y 79	Resolución 2343 Decreto 1860 capítulo 5

Ley 715 de 2001

Origen: acto legislativo 001 de 2001 mediante el cual crea el sistema general de participaciones el cual: “está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley”

Elementos sobre los cuales se articula la gestión educativa y curricular	Donde se visualiza en la ley	Decretos o resoluciones reglamentarios
Eficiencia de los recursos girados por la nación	Se crean competencias de la nación capítulo 1 y de las entidades territoriales	
Reorganización del sistema educativo en torno la eficiencia de recursos	Capítulo 3	Decreto 1850 de de 2002 por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral... Decreto 3020 de 2002 el cual organiza la planta de cargos Decreto 1278 de 2002 estatuto de profesionalización docente
Parámetros de calidad educativa: cobertura, permanencia e inclusión.	Plan de desarrollo del presidente Álvaro Uribe “hacia un estado comunitario”	Programa la revolución educativa

Como se toma lo curricular	Donde se visualiza en la ley	Decretos o resoluciones reglamentarios
Estándares curriculares, competencias	Cartillas dadas por el ministerio de educación nacional.	Estándares de las áreas de lenguaje, ciencias naturales, ciencias sociales y competencias ciudadanas

3.2 ANÁLISIS NORMATIVO DE LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN DE LOS CURRÍCULOS EN COLOMBIA

La regulación normativa del currículo en Colombia fue evolucionando a lo largo de la década pasada en función de la necesidad de brindar mayores especificaciones al sistema sobre qué se espera que los alumnos aprendan (Iregui, Melo y Ramos, 2006).

Se toma como punto de referencia inicial a la Constitución Política de 1991, luego la Ley General de Educación de 1994 y, finalmente, las tres resoluciones oficiales de base para el desarrollo del currículo: Lineamientos Curriculares, Indicadores de Logros Curriculares Generales, y el Decreto 230 del 2002 sobre estándares. Todas estas instancias, si bien fueron introduciendo cambios y especificaciones, no parecen entrar en conflicto entre sí.

Desde la perspectiva del autor, la sucesión de disposiciones legales en torno al currículo resulta de la percepción de las autoridades de que las escuelas necesitan mayor orientación, y no por una tendencia a refundar la educación y el currículo en cada cambio de administración, como se observa en muchos países de la región. Las escuelas colombianas hacen uso de uno o varios de los referentes mencionados, encuentran generalmente complementariedad entre ellos, y las más innovadoras toman lo mejor de cada uno para hacer diseños institucionales más creativos.

3.2.1 Consulta y validación profesional y social de los contenidos

Todo el proceso de renovación de contenidos curriculares a principios de los noventa estuvo enmarcado en un contexto de importantes reformas políticas, por lo cual resulta difícil distinguir entre participación ciudadana en general y la participación específica que se dio con relación a los contenidos de la educación pública. La proclamación de la nueva Constitución Política nacional en 1991, y poco después la emisión de la Ley General de Educación, fueron la culminación de largos procesos de

participación ciudadana y de reivindicación de derechos largamente demandados. Con relación a la educación, esas demandas tenían que ver fundamentalmente con la legislación sobre la autonomía de las escuelas y, más específicamente, con la autonomía para definir el currículo local y escolar (Iregui, Melo y Ramos, 2006).

La discusión técnica se dio mediante la participación de grupos expertos, representando a diferentes instituciones académicas, pero no en forma sistemática a modo de consulta o encuesta estructurada. Gran parte de las instancias de discusión, por ejemplo, se realizó con el estímulo de la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional Constituyente, pero no por convocatoria ni con el liderazgo de expertos en Educación del Ministerio ni de otra agencia especializada. El resultado de este proceso fue un marco curricular muy amplio, con definiciones generales sobre los objetivos de las diferentes áreas curriculares, pero con pocas orientaciones o prescripciones respecto de los contenidos específicos de cada una de esas áreas (Iregui, Melo y Ramos, 2006).

Durante la renovación curricular de los noventa no se llevaron a cabo proyectos piloto ni a escala para validar los nuevos contenidos. Quizá el hecho de que la renovación hubiera comenzado en los años ochenta mediante ajustes y disposiciones varias que fueron flexibilizando la gestión curricular y actualizando los contenidos, condujo a pensar que la comunidad educativa estaba lo suficientemente madura como para asimilar e implementar los nuevos marcos curriculares. Tampoco se diseñaron mecanismos específicos para el seguimiento y monitoreo de la implementación inicial. Debieron pasar varios años, como se verá más adelante, para que se comenzara a discutir la viabilidad y el impacto del nuevo currículo colombiano.

3.2.2 Planificación de insumos y condiciones de implementación

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, gran parte de las inversiones del sector en los momentos iniciales de la reforma se realizó con fondos obtenidos mediante préstamos y donaciones internacionales (Iregui, Melo y Ramos, 2006).

Según los entrevistados, uno de los rubros de inversión más importantes de principios de la década anterior fue el de materiales educativos de distribución gratuita a las escuelas. En ese marco, el insumo pedagógico principal planificado por el Ministerio de Educación fue el «Baúl de Jaibaná», que consistía en una caja con varias herramientas didácticas para apoyar la implementación del currículo en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y educación ciudadana (Iregui, Melo y Ramos, 2006).

Adicionalmente, el Ministerio de Educación ha dispuesto a lo largo de los últimos años la implementación de varios programas de apoyo y recuperación a las escuelas con altos índices de repitencia y extraedad, ambos derivados principalmente del desplazamiento de poblaciones por la violencia terrorista. Entre los programas más fuertes, y que mayor éxito ha demostrado, está el de Aceleración de Aprendizajes que ofrece a los docentes una metodología de trabajo pautada, una selección curricular más acotada que la de los lineamientos nacionales, y materiales didácticos de apoyo (Iregui, Melo y Ramos, 2006).

Más allá de estos datos, toda la información sobre financiamiento e inversión que pudo recogerse refiere principalmente a los mecanismos de transferencia de fondos, desde el nivel nacional a los niveles territorial y escolar, pero no al cálculo estimado de los costos programáticos para la implementación del nuevo currículo. Los mecanismos de transferencia, al menos en el ámbito escolar, se previeron mediante la creación de los Fondos de Servicios Docentes, que regulan los procedimientos de recaudación, gastos e inversión en las escuelas (Iregui, Melo y Ramos, 2006).

4. METODOLOGÍA

Paradigma de investigación

Interpretativo ya que busca interpretar y comprender los elementos de gestión educativa y curricular que se pueden visualizar en colombiana entre 1990 hasta 2006.

Enfoque particular

Histórico hermenéutico ya que pretende caracterizar en un periodo de tiempo los referente de gestión en el país realizando un rastreo de las políticas educativas y la normatividad que expide el gobierno para reglamentar el sector educativo.

La investigación tiene un enfoque cualitativo, tratando de interpretar por medio de un enfoque histórico hermenéutico y utilizando el método analítico para Caracterizar los referente de gestión educativa aplicados en Colombia rastreándolos desde las políticas educativas y la normatividad que ha expedido el gobierno entre los años de 1990 hasta el año 2006 mediante una investigación documental.

5. CONCLUSIONES

La gestión educativa observada desde la normatividad legal expedida por el gobierno trae una propuesta enmarcada en un *ideario neoliberal**. Ya que desde los diversos planes de desarrollo analizados aquí, se observa cómo estos están encaminados hacia la conformación de un estado neoliberal, esto debido a que desde el plan presentado por el presidente Cesar Gaviria apertura educativa en 1990 se puede visualizar empalmes con los gobiernos siguientes (Atehortua, 2003).

Continuando en el contexto de gestión educativa se concluye que los mayores obstáculos para impulsar las nuevas directrices se encuentran en la falta de comprensión de los escenarios actuales y de las nuevas maneras de entender y hacer la educación. La falta de horizonte lleva a utilizar las propuestas prácticas como simples instrumentos que, al ser puestos en acción, se vuelven estériles por falta de contextualización. Esta situación se reconoce como generalizada en los diversos niveles del sistema, desde la institución escolar hasta el Ministerio, y afecta desde el preescolar hasta la universidad.

Estos empalmes se observan en el diseño y la ejecución de la política educativa en temas tales como: los procesos de descentralización, incentivar la competencia ente instituciones públicas y privadas para obtener una mejor educación, la unificación de colegios, el establecimiento de del sistema nacional de evaluación de la calidad basado en pruebas cognitivas realizadas anualmente, la reestructuración del las escuelas normales y de las facultades de educación, la creación de un examen básico universitario como medio de evaluación de todas las carreras, reestructurar el estatuto decente, entre otros. (Herrera y Infante Acevedo, 2004).

* “El neoliberalismo propone flexibilizar la oferta educativa, cambia el sistema de gestión de la educación y el perfil profesional del profesorado, así como llevara a cabo una profunda reforma curricular. su tesis es que la escuela funciona mal a falta de la ausencia de un verdadero mercado educativo. Es preciso, por tanto introducir la competencia interna y desarrollar un sistema que tenga como base el mérito y el esfuerzo individual, como mecanismos que garanticen la eficacia de los servicios que ofrece (Polo Fernández, 1997)

Para llevar a buen término la anterior propuesta, se implanta la educación en Colombia en un sistema educativo el cual permita la reorganización de las funciones y los roles de los actores que intervienen en ella, así como la creación de mecanismos que permitan un control para el seguimiento de las políticas y propuestas emanadas del estado.

La gestión educativa en el país se enmarca en el interés del estado por llevar a cabo sus planteamientos y visiones, es así como la gestión en lo educativo se debela bajo la pretensión de llevar a la escuela estos ideales y que sea transmitidos lo más fiel posible a los ciudadanos. Es decir la gestión educativa t curricular va de la mano con la propuesta política y con los ideales sociales presentados desde los gobiernos. Es debido a esto que los rasgos que posee la gestión educativa en Colombia van encaminados a cumplir las metas y los objetivos planteados en los planes de desarrollo presentados por los mandatarios de la nación.

En la actualidad la política de educación se encuentra dictaminada por caminos alternativos. Por una parte, se está dentro de un paradigma tecno linear racionalista orientado hacia una práctica de la gestión educativa más orientada hacia la eficiencia. Sin embargo, la eficiencia en sí esta carente de sentido. Por otra parte, hay un camino más amplio, más político y valórico donde se encuentran las preguntas relativas al sentido de la gestión educativa.

El principal dispositivo que se puede visualizar para plasmar las políticas educativas, es la normatividad legal emanada por el gobierno para regular el sector educativo, analizando estas se puede observar una coherencia entre la propuesta política y las transformaciones que ha tenido educación en Colombia desde 1994 con la ley general de educación hasta el año 2002 con la ley 715, es desde estos dos referentes donde se puede observar el esbozo de la gestión educativa en el país.

La ley 115 trae consigo la materialización de una idea educativa, anhelada por muchos sectores que conforman la educación, pero a su vez construye el marco que permite la organización de la educación en un sistema y esta a su vez en un servicio, brindando así la conformación de roles y funciones de los diferentes actores que confluyen en torno al procesos educativos.

Dicha organización trae en si la jerarquización de la vida escolar definiendo los aspectos que están inmersos en la escuela no solo para hacerlos visibles si no para hacerlos manejables y maleables. Es así como lo curricular se ve delimitado a un plan de estudios, a una sistematización en torno a procesos. Lo cual determina, que debe saber, que debería ser un estudiante al iniciar y culminar cada ciclo escolar. Permitiendo mediante esto obtener mayor control en cuanto al ideal de ciudadano que necesita el país.

La ley general de educación además de regular el sector educativo presenta una propuesta de de gestión educativa y curricular basada primero en la autonomía escolar. esta deber girar en torno a los lineamientos procedentes del gobierno y que deben ser contextualizados por la institución educativa en su comunidad, es decir se es autónomo para buscar estrategias y mecanismo que permitan aplicar la propuesta educativa en cada región del país adaptando los contenidos temáticos a las diferentes regiones del país. Y como segundo plantea la elaboración de proyecto educativo institucional (PEI) como una carta de navegación que guiara el rumbo de la institución educativa el cual tendrá como marco de referencia y anclaje la propuesta política a nivel educativo presentada por el gobierno.

Al darse a conocer la ley 715 en el año 2002 se da a entender que esta no pretende en ningún momento remplazar o cambiar la ley general de educación es más bien un complemento a esta ya que pretende organizar el sistema educativo en el aspecto financiero para hacerlo más eficiente. Es así como los elementos principales de esta ley son primero la organización por competencias en torno a la educación de los diferentes órganos del estado: gobierno central, departamentos, municipios a los cuales se les asignaron unas funciones y unas responsabilidades en cuanto al uso de los recursos. Como segundo se crean criterios

de eficiencia para el manejo de las plantas de personal docente a la par que se establece la reorganización de las escuelas y colegios en una sola institución que posea el ciclo completo desde preescolar hasta grado once. Todo en aras de optimizar los recursos que se invierten en educación.

A raíz de la ley 715 se crean decretos que organizan deferentes elementos del sistema escolar como lo son el decre1278 de 2002 que regula la profesión docente el cual trae consigo un corte netamente financiero para disminuir y dar más eficiencia a la parte contractual del personal docente del sector oficial. El decreto 1850 organiza la jornada y el calendario escolar definiendo la cantidad de semanas escolares. Están nuevas disposiciones de la vida escolar llevan consigo nueva configuración de lo que será el sistema educativo en el país.

Bajo esta consigna de eficiencia se enmarca el discurso de la calidad en la educación, debido a que el estado crea mecanismos de seguimiento y control sobre el presupuesto que invierte en la educación. Creando responsabilidades generando mecanismos de seguimiento y control sobre estos entes como sistemas de información y auditorias. No solo de orden administrativo sino también en cuanto a la propuesta profesional del docente y de su labor en el aula, mediante evaluaciones de estos y una reconfiguración de las pruebas de estado que se les aplican a los estudiantes.

Esta propuesta de la ley 715 de la calidad viene planteada en tres aspectos los cuales se visualizan en el programa del presidente Álvaro Uribe los cuales son *cobertura, permanencia e inclusión** las cuales brindan una eficiencia del sistema educativo, esta tiene que ver con que el sistema se pueda sostener económicamente y que sea viable. Al observar lo anterior la calidad planteada por el gobierno se basa en aspectos técnicos encaminados a mostrar resultados mesurables que en muy pocas ocasiones podrán mostrar más allá de lo que se quiere ver. El principal reto que afronta la gestión educativa y curricular pasa por el

* Cobertura: cantidad de niños y niñas en edad escolar vs los estudiantes que están en el sistema educativo.
Permanencia: busca que los estudiantes que inician el ciclo escolar lo terminen y no se retiren en el camino.
Inclusión: que la educación llegue a todos los tipos de población sin discriminación.

requerimiento de dar respuesta a los a las obligaciones presentadas por las políticas educativas en el país, para luego entrar a elaborar una propuesta de calidad desde de la escuela que sea acordes a las necesidades del contexto y que tome aspectos relegados en la actualidad.

Por último se concluye que ser directivo docente hoy alude a las distintas miradas que sobre su oficio se han formulado, desde la literatura, la legislación educativa, las instituciones educativas y el quehacer cotidiano del directivo. El directivo docente hoy se debate entre los distintos planteamientos teóricos y prácticos que se formulan sobre su quehacer, lo cual hace su tarea compleja, imprecisa y ambigua. Ser directivo docente hoy implica una tarea que vaya más allá de lo administrativo y que se asuma desde una perspectiva pedagógica. Se requieren unos marcos de comprensión, más centrados en el quehacer educativo, que den sentido al perfil y a la acción del directivo docente.

Para terminar cabe la siguiente reflexión *“un centro educativo de calidad es aquel que potencia el desarrollo de las capacidades, cognitivas, sociales afectivas, estéticas y morales de los alumnos, contribuye a la participación y a la satisfacción de la comunidad educativa, promueve el desarrollo profesional de los docentes e influye con su oferta educativa en su entorno social. Un centro educativo de calidad tiene en cuenta las características de sus alumnos y de su medio social. Un sistema educativo de calidad favorece en funcionamiento de este tipo de centros y apoya especialmente a aquellos que escolarizan a alumnos con necesidades educativas especiales o están en situados en zonas social o culturalmente desfavorecidas”* (Marchesi y Martin, 1998).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atehortua, A. L. (2003). La revolucion educativa: momentos y perspectivas. *Revista Colombiana de Educacion*, (44), 130- 142.
- Banco Mundial (1995). Colombia: local government capacity-beyond technical assistance. Washington: El autor.
- Boyd, W. (1992) The power of paradigms: reconceptualising Educational Policy and Management. *Educational Administration Quarterly*, 28 (4), 504-28.
- Braslavsky, C. (1999a) *Decentralization and Equity: opportunities and limitations of contemporary educational policies*. Extraído el 10 de Julio, 2011 del World Wide Web <http://www.ciff.on.ca/ciffhtml/enavframe/framespage.html>
- (1999b) *Re-haciendo escuelas: hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana.
- Braslavsky, C. y Acosta, F. (2001) *El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América Latina*. Buenos Aires: UNESCO.
- Brunner, J.J. y Puryear, J. (1994) *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas. Volumen I: Estudios de Casos*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Bush, T. (1995) *Theories of Educational Management. 2. ed.* London: Paul Chapman.
- Calvo de Saavedra, A. (1994) La modernidad en sus desplazamientos. *Revista Colombiana de Psicología*, (3), 37-42.

Carnoy, M. y C. de Moura Castro (1997) *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América latina? Propuesta Educativa, (17).*

Casassus, J. (2000) *Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B).* s.l.: UNESCO.

----- (2002). Problemas de la gestión educativa en América latina: la tensión entre los paradigmas de tipo A y de tipo B. *aberto, brasilia, , 49-69.*

CEPAL-UNESCO, 1992, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* Bogotá: CEPAL-UNESCO.

Cubillos, C. (1998) *Saldo rojo. La educación superior en crisis.* Bogotá: Planeta.

Di Gropello, E. (1997) *Descentralización de la educación en América latina: un análisis comparativo.* Santiago de Chile, Cepal.

Elliott, J. (2002). *la reforma educativa en el estado evaluador. perspectivas.*

Ezpeleta, J. y Furlán, A. (1992) *La gestión pedagógica de la escuela.* Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.

Fajnzylber, F. (1989) *Industrialización en América latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización.* Santiago de Chile: CEPAL.

Gaviria, C. (1990). *departamento nacional de planeacion.* Extraído el 10 de Julio, 2011 del World Wide Web http://www.dnp.gov.co/portalweb/portals/0/archivo/documento/GCRP/PND/gaviria_estrategias_del_plan1.pdf

- Helg, A. (1987) *La educación en Colombia 1918-1957*. Bogotá: CEREC.
- (1989) *La educación en Colombia 1958-1980. Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Henao, M. (1999) *Políticas públicas y Universidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Herrera, M. C., & Infante Acevedo, R. (2004). las politicas publicas y su impacto en el sistema educativo. una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. *nomada* , 76-85.
- IPE-Buenos Aires. (1999) *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América latina*. Buenos Aires: Serie de Publicaciones IPE-Buenos Aires.
- Iregui, A.M., Melo, L. y Ramos, J. (2006). La educación en Colombia: análisis del marco normativo y de los indicadores sectoriales. *Revista de economía del Rosario*, 9, (2), 175-238.
- Jaramillo-Urbe, J. (1989) *La educación durante los gobiernos liberales. 1930-1946. Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Kemmis, s. (1993). *el curriculum mas alla de la teoria de la reproduccion*. madrid: morata.
- Legoff, J.P. (1994) El mito de la empresa. *Revista Colombiana de Psicología*, (3), 43-47.
- Marchesi, A., & Martin, E. (1998). *calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*. madrid: alianza.

- Ministerio de Educación Nacional. (1998) *Hacia un sistema nacional de formación de educadores*. Santa Fe de Bogotá: MEN.
- Miñana, C. (1999) *En un vaivén sin hamaca. La cotidianeidad del directivo docente*. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mockus, A. (2002). *veinte años del movimiento pedagógico 1982-2002, entre mitos y realidades*. bogota: cooperativa editorial magisterio.
- Pastrana, A. (7 de agosto de 2008). *departamento nacional de planeación*. Extraído el 10 de Mayo, 2011 del World Wide Web http://www.dnp.gov.co/portalweb/portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/pastrana2_fortalecimiento_infraestructura.pdf
- Polo Fernandez, P. (1997). Neoliberalismo y profesorado. *Revista Cuadernos de Pedagogía*, (261), 73-79.
- Samper Pizano, E. (2004). *Departamento Nacional de Planeación*. Extraído el 10 de Mayo, 2011 del World Wide Web http://www.dnp.gov.co/portalweb/portals/0/archivo/documentos/GCRP/PND/samper_tiempo_gente.pdf
- Sandoval Estupiñan, L.Y., Camargo Abello, M., Vergara, M., Quiroga, C. Pedraza, A. y Halima, F.C. (2008). Necesidades de formación de directivos docentes: un estudio en instituciones educativas colombianas. *Educación y Educadores*, 11, (2), 11-48.
- Santos Guerra, M.A. (2000). *La luz del prisma para comprender las organizaciones educativas*. Malaga: Aljibe.

Secretaría de Educación del Distrito Capital. (1998) *Plan sectorial de la educación, 1998-2000*. Bogotá: El autor.

Silva, R. (1989) *La Educación en Colombia 1880-1930. Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.

Tedesco, J.C. (1995) *El nuevo pacto educativo*. Madrid: Anaya.

----- (1998) *Desafíos de las reformas educativas en América latina. Propuesta Educativa*, Año 9, (19).

Universidad Pedagógica Nacional (2002). *Tensiones de las políticas en Colombia. Balances y perspectivas*. Bogotá: El autor. 2002.

Uribe Velez, A. (7 de agosto de 2002). *departamento nacional de planeacion*. Extraído el 10 de Abril, 2011 del World Wide Web <http://www.dnp.gov.co/portalweb/portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>

Wodak, R. y Meyer, M. (2003). *Metodo de analisis critico del discurso*. Barcelona: Gedisa.