# 2. Los directivos en el laberinto de las políticas y la normativa

Los que no somos abogados solemos tener un rechazo consciente o inconsciente a ese tipo de discursos leguleyos construidos sobre la norma y el deber ser en su sentido más formal. Tal vez porque vivimos en un país de leyes que casi nadie cumple y nadie las hace cumplir, y porque desde la Colonia aprendimos que las leyes las manejan y protegen a unos pocos. Y tal vez por eso, a pesar de que las leyes, decretos y resoluciones terminaban atravesándose en todas nuestras conversaciones y debates en el colectivo de directivos docentes, nunca creímos que en nuestra investigación terminaríamos hablando de ello. Pero llegó un momento en que no entendíamos lo que estaba pasando: los directivos se debatían en los juzgados y el conocer la norma en detalle se convirtió en un problema de supervivencia. Inicialmente quisimos ubicarnos y buscamos infructuosamente un libro que nos orientara en el laberinto legal. Los mismos directivos tampoco se ponían de acuerdo. La rectora Luz Marina propuso entonces hacer un mapa de la situación; Blanca Cecilia, por su parte, apareció un día –a la vez orgullosa y abrumada– con una especie de manual de funciones del directivo docente entresacado con paciencia de la dispersa normativa vigente. Luz Marina y Blanca Cecilia escribieron sus comentarios que luego presentamos al colectivo de directivos. Esos mapas, listados y comentarios iniciales fueron como los detonadores de un polvorín de anécdotas, situaciones graves y cómicas, sesudos análisis de la norma y referencias a las políticas internacionales y nacionales. Lo que sigue es una pequeña muestra de esa explosión.

Expositivamente vamos a seguir el orden inverso: comenzaremos con una reflexión que surgió al final del proceso, cuando sentimos la necesidad de situar la legislación actual en un contexto más amplio, en las políticas educativas nacionales e internacionales.

## 2.1 La emergencia de la gestión y dirección escolar en Colombia y América Latina

> Los nuevos discursos y prácticas administrativas (...) se han desarrollado en los años ochenta y, en este momento desbordan la empresa. Están en marcha actualmente en la administración y en otros sectores tales como: formación, educación, salud, información, investigación... Cada vez es más necesario desarrollar una crítica sin concesión (LeGoff 1994:44).

La racionalidad instrumental y la mirada eficientista de la escuela en los años 70 cifraron sus apuestas para mejorar la calidad de la educación en los contenidos y los métodos de enseñanza bajo el paradigma curricular (renovación curricular y tecnología educativa). Las decisiones sobre la escuela recayeron en los diseñadores de currículo. En Colombia dicha propuesta, aunque todavía vive gracias a su metamorfosis en muchas prácticas, globalmente naufragó por diversas razones, pero en especial por el contrapeso que impuso el Movimiento Pedagógico y la resistencia de los mismos maestros.

En los años 80 confluyeron un sinnúmero de factores de diferente procedencia que desplazaron el centro de interés desde el currículo y la formación de maestros hacia la institución escolar como organización y la transformación de las prácticas pedagógicas. Entre ellos vale la pena señalar el auge del pensamiento neoliberal y los procesos de descentralización del Estado. En relación con las críticas a la paquidermia de los Estados, lo educativo dejó poco a poco de pensarse como un sistema nacional y se ha ido convirtiendo en un asunto que se juega a nivel local e institucional en cada escuela y colegio. Los ministerios de educación en sucesivas reformas se minimizaron e incluso se ha propuesto su desaparición o fusión. La lógica del Estado benefactor se substituye por la del mercado y se trata de convencer a la ciudadanía –a las buenas y a las malas– de que los servicios públicos son más eficientes si los manejan las empresas privadas en libre competencia.[2] Como muy bien señala LeGoff (1994), la em-

[2] "Los colegios privados son mejores que los públicos" es una afirmación que se repite en Colombia cada vez con más frecuencia en la prensa y en las conversaciones cotidianas. Sin embargo, los estudiantes de colegios privados que obtienen en las pruebas de Estado una calificación más alta que los de los públicos son una minoría, una élite. Dichos estudiantes, además, obtienen esos puntajes no sólo por la calidad de los centros educativos sino porque disponen de recursos y de un ambiente familiar rico en oportunidades para acercarse a la cultura académica. Estos colegios de élite seleccionan, además, a sus estudiantes, mientras que los colegios estatales deben admitir a todos por mandato constitucional. La mayoría de los colegios privados son, por el contrario, los que atienden a niños de estratos 1 a 4. Muchos de ellos no cumplen con los requisitos mínimos de tipo locativo o técnico (los llamados colegios "garaje"), ni cuentan con docentes calificados. En la educación colombiana la mayoría de los colegios públicos u oficiales se encuentran en una franja central y,

presa se ha convertido en el paradigma organizacional del momento: es el modelo de productividad, de eficiencia, de competencia; es, incluso, el modelo ético. El nuevo héroe va a ser, pues, 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; esta peculiaridad lo exonera del debate moral, se ve y es mirado como figura incontestable, restringida al ámbito donde lo racional es posible, reino de los hechos, del cálculo, separado de toda emoción, de toda contaminación de contingencia, enseñado a manejar como totalmente separadas las dos esferas de la vida, la organización de fines inexorablemente racional y, la personal, marcada por el debate infinito sobre valores, ajeno a toda posibilidad de solución racional de problemas y conflictos" (Calvo 1994:38).

En la confluencia de la lógica del mercado (empresa) y la búsqueda de una mayor autonomía por parte de las instituciones escolares (ligada a los procesos de descentralización y a movimientos sociales de corte reivindicativo), en los años ochenta va a aparecer el concepto de gestión como la palabra comodín que resuelve y explica todos los problemas de la educación pública.

La investigación educativa comenzaba también por su parte en esta misma época a explorar nuevas dimensiones de la vida escolar, trascendiendo los acercamientos pedagógicos tradicionales y sociológicos clásicos. "Con otros enfoques provenientes también de la sociología, de la antropología y, en menor escala, de la teoría de las organizaciones, se empezó a interrogar a los centros educativos sobre sus modalidades de funcionamiento, la pertinencia de su organización, las características y conformación de los estratos de actores involucrados, sus sistemas de relaciones y sobre sus culturas delimitadas" (Díaz 1997:29).[3] Los paradigmas funcionalistas y positivistas que primaron en los estudios latinoamericanos desde 1930 hasta 1970 (Sander 1994), empezaron a tambalear con los ataques provenientes de perspectivas de análisis de tipo interaccionista y crítico.

---

en provincia, incluso superior; los privados ocupan, además, los dos extremos (inferior y superior), de lo cual es difícil inferir que lo privado, *per se*, sea mejor que lo estatal (ver, por ejemplo, los resultados de la evaluación en lenguaje y matemáticas, realizada por la Universidad Nacional en Bogotá a finales de 1998, de próxima aparición).

[3] En Europa y EE.UU. numerosas investigaciones de caso y estudios comparativos señalaban desde finales de los años 70 que "el papel del director era estratégico tanto para estorbar como para facilitar el cambio" (O.C.D.E. 1991:123-124). Un estudio clásico, desde la antropología, fue *The man in the principal's office: an ethnography* (Harry F. Wolcott, New York: Holt, Rinehart & Winston, 1973).

En la Conferencia de Jomtien (1990), los organismos internacionales fijaron las políticas educativas para los países "subdesarrollados" en el contexto de la globalización, políticas que se precisaron para la región de América Latina y el Caribe por la OREALC-UNESCO y la CEPAL (*Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad* 1992): el desarrollo tiene ahora el nombre de productividad y democracia; a la escuela le compete formar para el trabajo competitivo en el contexto de la globalización y para la ciudadanía. Las estrategias centrales van a ser: a) ampliar y profundizar la participación de la sociedad en la educación; b) controlar la productividad del sistema educativo evaluando los rendimientos académicos de los estudiantes y haciendo responsables a las instituciones educativas de los éxitos y fracasos en este sentido; c) en relación con lo anterior, promover el cambio institucional de los centros educativos otorgando mayor autonomía a nivel académico, administrativo y financiero; d) impulsar programas y políticas compensatorias ante la fragmentación del sistema educativo y el posible aumento de las desigualdades que por ello pueden preverse.

Estas estrategias sitúan en el centro de las políticas de la región a la institución escolar (Herrera 1996:154) y a la gestión (Ezpeleta 1996:84-87), tema éste prácticamente ausente en el contexto latinoamericano y caribeño casi hasta mediados de los años 90.[4] Así mismo, una buena parte de los recur-

[4] Por ejemplo, la revista *Educación y cultura* de FECODE, que es un excelente indicador de los debates educativos en el país, desde 1984 a 1994 (sus 35 primeros números) no registra ningún artículo sobre directivos docentes o sobre gestión escolar. La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe promovió en 1991 en la ciudad de México un *Seminario Internacional sobre la gestión pedagógica*, pero en las ponencias, la problemática sobre la dirección escolar, es marginal (Ezpeleta 1992). En España, desde 1993, se publica la revista *Organización y Gestión Educativa*, órgano del Fórum Europeo de Administración de la Educación (Editorial Escuela Española), orientada a directivos. En el Plan Decenal colombiano (1996-2005), la quinta estrategia es el fortalecimiento de la institución educativa; uno de los cinco programas básicos de acción se refiere a la "modernización como asunción de competencias que le garanticen autonomía y capacidad de gestión". Ahora ya en todos los encuentros se habla de gestión, por ejemplo en la *VII Conferencia Iberoamericana sobre Educación* que reúne a los ministros de educación del área (OEI), 25-26 de septiembre de 1997 (Mérida, Venezuela) en su declaración final plantea dos numerales sobre "organización y gestión escolar": modelos innovadores en administración, participacion, flexibilidad. Los gobiernos de México y España adelantan en la actualidad un proyecto conjunto de investigación-innovación sobre "La gestión escolar en la escuela primaria" con 160 escuelas mexicanas. En el contexto anglosajón el tema de la dirección y administración escolar ha ocupado un lugar importante desde comienzos de siglo; específicamente, estas políticas se concretaron ya desde los años 80 como veremos más adelante (gobierno de Margaret Thatcher, 1979-1990, que aplicó los principios liberal-conservadores en su forma extrema). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.), señaló en el comunicado final de la reunión de ministros de 1984 en París, la importancia de "unos factores cualitativos que afectan el rendimiento de las escuelas, incluyendo la *dirección* de base escolar" (1991:122-123), y en 1986 organizó un congreso sobre Dirección escolar (1991:15-17).

sos internacionales y del Estado para investigación educativa, en la década de los 90 van a orientarse hacia la evaluación, hacia los logros y resultados, poniendo peligrosamente a la investigación en función de las políticas.

El gobierno colombiano, siguiendo las indicaciones de las entidades internacionales financiadoras, dio algunos primeros pasos en la formulación de políticas y proyectos en este sentido: contrató un estudio sobre evaluación, selección y formación de directivos (Chaparro 1997), y el Departamento Nacional de Planeación (Colombia. DNP 1997) autorizó a la Nación para la contratación de un crédito externo por US $38 millones con el BID para financiar un Programa de Fortalecimiento de la Gestión Educativa. Este proyecto contempla tres grandes objetivos: 1) "consolidar el proceso de descentralización hasta el nivel municipal y la institución escolar", asociado a la redefinición del papel del Estado en el sector; 2) "desarrollar nuevos modelos de gerencia de la institución educativa (...) respondiendo a las exigencias de su comunidad de base y a la evaluación de su gestión y de su calidad ante la sociedad"; y 3) "lograr la participación de todos los sectores sociales en las localidades para la identificación y jerarquización de finalidades, el mejoramiento de la gestión y la evaluación de la calidad" (Colombia 1997:6-7).

El impacto de estas políticas llega también al ámbito local. En Bogotá, por ejemplo, la administración anterior pretendió fortalecer las instituciones con una amplia campaña orientada a que los colegios se pensaran como "empresas" y los directivos como "gerentes" (ver, por ejemplo Pérez et alt. 1998:9) y el *Plan sectorial de educación 1998-2001* de la actual Secretaría de Educación presenta un diagnóstico –sin referencias empíricas– sobre la educación en la capital, que no es sino el desplazamiento de los planteamientos de la CEPAL al análisis de la realidad. Lo que para la CEPAL es una política aquí aparece convertido en diagnóstico:

> "Tradicionalmente la organización escolar ha privilegiado los procesos pedagógicos y descuidado los aspectos organizativos que los soportan. La estructura administrativa es débil, en especial en los establecimientos estatales, y no existe la noción de gestión por resultados; por lo general las instituciones no rinden cuentas a nadie sobre ellos. En el sector público la función del rector o director se limita a resolver problemas inmediatos, asistir a reuniones fuera del plantel, tramitar documentos y formularios o hacer informes, sin que pueda ejercer un control y liderazgo sobre los distintos aspectos que afectan la vida de la institución" (Colombia 1998:25).[5]

[5] El diagnóstico resulta contradictorio en el sentido de que se sugiere que la ineficiencia de la escuela se debe al haberse centrado históricamente en lo pedagógico y haber abandonado

Todos estos discursos han logrado permear a los mismos directivos y en las conclusiones del *IV Congreso de Directivos Docentes. Escuela-empresa: juntos construyendo nación*, en el que participaron unos 800 directivos y docentes, la racionalidad economicista se impone como un deber: "la institución escolar *debe* ser considerada como una *empresa* de servicios educativos" (Méndez 1997:153; el subrayado es nuestro).

Pareciera que la humanidad hubiera llegado a la perfección en el campo organizativo con la empresa: toda organización se piensa hoy como una empresa, y decir que una escuela *es* una escuela y no una empresa, que es una institución social e históricamente constituida, con sus formas de organización, sus tradiciones y sus características específicas –y otras en común con otras instituciones y organizaciones–, genera vehementes rechazos por parte de algunos directivos, altos y medios funcionarios educativos. Por otra parte, puede resultar interesante e incluso útil utilizar la metáfora de la empresa, de la familia o de la iglesia para pensar la escuela, o también pensar la empresa como una escuela, una familia o una iglesia. Pero una familia –en principio– es una familia, una iglesia es una iglesia, una empresa es una empresa y una escuela *es* –o debería ser– una escuela, así algunas personas organicen y piensen su familia como una iglesia, las iglesias como empresas, o las empresas como escuelas.

Pero las políticas impulsadas desde la administración nacional o regional, distan mucho de ser formulaciones acabadas y precisas (Vries 1997:132). Al ser el resultado de luchas entre grupos de interés cargan una fuerte dosis de ambigüedad, ambigüedad que, a su vez, va a dar pie para continuar los procesos de negociación una vez formuladas, siendo modificadas sobre la marcha, como sucedió con la Reforma Curricular en los años 70 o con el proceso de descentralización educativa. Por otra parte, en el caso colombiano, las directrices internacionales soportan fuertes tensiones adicionales incluso si nos limitamos a tener en cuenta únicamente la legislación vigente: una Constitución que tiene poco de neoliberal, recientemente aprobada por una Constituyente amplia (1991) con un peso

---

lo administrativo y lo organizativo. Sin embargo, y como veremos más adelante, la administración central ha promovido desde hace años una gestión administrativa y burocrática. Paradójicamente, los estudios sobre "escuelas eficientes" tratan de mostrar que la gestión "eficiente" debe orientarse, no hacia lo administrativo sino hacia lo pedagógico. En este contexto regido por el paradigma empresarial, la Secretaría de Educación de Cundinamarca cambió su nombre y se llamó –ahora volvió a su denominación tradicional- "Gerencia para la Educación". Lo anterior es un buen ejemplo de cómo las políticas no sólo juegan en un campo político, ni son simplemente acciones instrumentales racionalmente diseñadas, sino que "también cumplen funciones simbólicas (...) proveedoras de ideologías para la organización de la autoridad en la sociedad" (Vries 1997:134).

grande todavía en el imaginario de país y de Estado de derecho, y una Ley General de Educación (1994) en la que el sindicato de maestros tuvo una injerencia importante.

La ambigüedad resultante es obvia: mientras que para unos el centrarse en las instituciones escolares es fruto de procesos de lucha por la autonomía y por la calidad de la educación pública, para otros es una herramienta para controlar los resultados y exigir eficiencia. El hecho de que la administración distrital dedicara $4.000 millones en el segundo semestre de 1998 a diseñar un programa de evaluación de los estudiantes de Bogotá como una estrategia para que las instituciones "rindan cuentas" y "gestionen por resultados", fue percibido por la mayoría de la Junta Directiva del sindicato y una buena parte del magisterio como un desperdicio, y como una intromisión en su autonomía, y así lo expresaron reiteradamente en su programa radial dominical.

Por otra parte, toda política "se enfrenta con las características de la organización donde se aplica. Raras veces se trata de una burocracia impersonal, que sigue los mandatos al pie de la letra" (Vries 1997:135). La institución escolar ha sido caracterizada desde hace años (1965) como una organización "*loosely coupled*", dislocada, débilmente acoplada y donde se trabaja en un contexto marcado por la ambigüedad (incluyendo los resultados esperados), el individualismo y el aislamiento (España 1998). No deja de ser paradójico el que se plantee una política marcada por ambigüedades muy fuertes, centrada en la institución escolar, institución que, a su vez ha sido señalada por su debilidad y ambigüedad. Si bien nadie duda de que es necesario fortalecer y dar autonomía real a las escuelas y colegios, los resultados de la política como acción y como campo político están por ver, más aún si las estrategias con que se implementa no ocultan su sesgo instrumental y neoliberal. "En vez de ver los cambios a la luz de las políticas, habrá que analizar las políticas a la luz de los cambios" (Vries 1997:138).

Un ejemplo que ilustra lo que pasa con las políticas educativas en Colombia es el de la descentralización.[6] Chiappe ha mostrado recientemente (1998) los problemas, incoherencias, ires y venires en el proceso de descentralización de la educación. En síntesis, el resultado ha sido el que, en lugar de una descentralización hasta el nivel municipal e institucional, no hay descentralización fiscal para el financiamiento de la educación; se ha descentralizado la administración de los recursos para el pago de personal y profesores a los departamentos; el nombramiento, traslado y remoción de

[6] Ver en Senén (1994) y Pérez (1994), algunos estudios de tipo comparativo en el contexto latinoamericano y que señalan problemáticas similares a la colombiana.

profesores queda también a nivel departamental con posibilidad de que los municipios de más de 100.000 habitantes lo asuman tras un proceso de certificación; el presupuesto de inversión está conformado por recursos de cofinanciación del Fondo de Inversión Social (FIS) manejado desde el Departamento Nacional de Planeación a nivel central; y recientemente se decidió que "la mayor parte de los recursos de inversión se canalizarán presupuestalmente bajo el rubro presupuestal de 'financiamiento de los Planes Educativos -PEIs- [sic]" (Chiappe 1998:119), es decir, que los establecimientos cuyo PEI haya sido aprobado por el Departamento, dispondrán de cierta autonomía en el manejo de los recursos de inversión.

La intromisión del nivel departamental en el institucional llega incluso a veces a establecer los criterios de admisión/exclusión de los estudiantes (como el caso de Bogotá en 1998). La única descentralización que desde la promulgación de la Ley 115/94 ha llegado en forma efectiva al nivel institucional es la pedagógica a través de la estrategia de los PEI. Sin embargo, dicha autonomía pareciera estar amenazada en la práctica por la realización de evaluaciones al desempeño académico de los estudiantes. Los resultados de dichas evaluaciones podrían tener un impacto en la asignación de recursos a los establecimientos educativos convirtiéndose, en forma indirecta, en estímulos para la exclusión -obviamente soterrada- de los estudiantes con menor rendimiento académico o con necesidades educativas especiales, y para la desactivación de innovaciones educativas con impacto a largo plazo, privilegiando modalidades de formación e instrucción "seguras" que puedan garantizar, a corto plazo, los altos desempeños de los estudiantes en unas pruebas nacionales, regionales o internacionales.

Si bien ningún sector social niega -en principio- las bondades de la descentralización, bajo el mismo término se tejen discursos bien diferentes (desconcentración, delegación, devolución, privatización...) (Pérez 1994) y, en la práctica, es saboteada por partidos y sectores políticos, por las burocracias de los organismos centrales y locales, por los sindicatos de docentes y por los representantes de los sectores educativos privados (Senén 1994:23).

En un estudio, titulado en forma muy apropiada *El laberinto institucional colombiano 1974-1994. Fundamentos de administración pública*, González (1997:443) sintetiza la problemática aquí planteada desde la perspectiva de la autonomía institucional, condición básica para la gestión del directivo:

> "Si bien la política sectorial plasmada en la ley general de educación propende por la autonomía del establecimiento escolar, su dependencia de

la administración educativa departamental aleja toda posibilidad de evaluarlos (sic) en su eficiencia, toda vez que ella no descansa en una clara autonomía institucional. Esta nueva paradoja en el ordenamiento institucional de la educación (...) puede hacer artificial la operancia de los mecanismos de participación social y fiscalización. De igual forma se hace impracticable una evaluación adecuada sobre el supuesto de que la rendición de cuentas ante otras instancias institucionales y sociales debe tener como premisa el uso autónomo de los medios necesarios por parte de quien es evaluado para poder medírsele en términos de resultados. Las ambivalencias institucionales de la política educativa en Colombia durante los últimos años y las transacciones de intereses que han llevado a definir los modelos organizativos y de gestión imperantes, hacen dudar de la cabal implementación de la filosofía de la ley general de educación y de sus principios más importantes"

## 2.2. Directivos docentes o docentes directivos[7]

Los directivos docentes en Colombia, los actores privilegiados por las recientes políticas educativas, lejos de ser un grupo homogéneo desde el punto de vista profesional, muestran como colectivo una gran diversidad, inclusive desde su selección y nombramiento. El sistema se ha ido desplazando en los últimos años desde el nombramiento "a dedo" por "palancas" y recomendaciones políticas, a otro por concurso de méritos. El Estatuto Docente (Decreto 2277 de 1979), si bien no establece que el nombramiento de los directivos sea por concurso, de hecho fija unos requisitos mínimos para el cargo. En primer lugar define su carácter docente (Art. 32) y, por lo tanto, deben ser escalafonados, tener titulación y experiencia. El Decreto 610 de 1980 reglamenta en detalle los "requisitos mínimos":

1. "Para niveles pre-escolar y básica primaria el título de bachiller pedagógico o su equivalente; segundo grado en el escalafón nacional docente y cinco años de experiencia docente, dos de ellos por lo menos, en grado segundo o en la antigua primera categoría de primaria. La capacitación especial de un año por lo menos en educación pre-escolar sustituirá dos años de experiencia.
2. Para el nivel básico secundario y medio vocacional, el título de universitario, grado octavo en el escalafón nacional docente y cinco años de experiencia docente, dos de ellos, por lo menos en grado octavo o en la antigua primera categoría de secundaria. El título de post-grado en administración educativa sustituye hasta tres años de experiencia".

[7] Es bueno reiterar que, aunque la Ley 115 incluye en el término "directivo docente" a todo tipo de directivos educativos, desde la supervisión hasta la coordinación académica o de convivencia, en este trabajo nos referimos únicamente a los rectores de educación básica secundaria y media y a los directores de educación básica primaria.

Es decir que, desde la aplicación del Estatuto Docente, el directivo es básicamente un docente con una titulación mínima y con experiencia como docente. No se exige una formación específica como directivo, ni tampoco acreditación de méritos ni habilidades especiales como liderazgo, docencia ejemplar, etc. La experiencia puede ser parcialmente reemplazada por estudios específicos. Siendo la práctica de los concursos de méritos relativamente reciente (oficializada en el art. 127 de la Ley 115 de 1994),[8] podemos caracterizar de manera inicial a los directivos como docentes escalafonados, con experiencia y con algún tipo de influencia o capacidad de gestionar ante la entidad nominadora su nombramiento (gobernadores, alcaldes, secretarios de educación).

Los docentes directivos reciben la responsabilidad de dirigir una institución o una jornada (mañana, tarde o noche) y una bonificación salarial del 20% de su sueldo para los directores de primaria, y del 30% para los rectores de secundaria y media (25% para coordinadores académicos y de convivencia). El cargo no es rotativo ni a término fijo, sino de carácter indefinido. A través de un proceso evaluativo, en caso de no cumplir con sus deberes o ser ineficientes, pueden ser devueltos al cargo docente anterior y perder el derecho a la bonificación. Como en la actualidad hay colegios que funcionan con dos y tres jornadas, los directivos también pueden atender a una, dos e incluso tres jornadas.

Unos requisitos como los anteriores contribuyen a configurar a los directivos como un estamento con diferente formación (licenciados en matemáticas, sociales, ciencias naturales, artes, preescolar, psicopedagogos...) y con un solo aspecto en común: el tener *experiencia* como docentes, que –obviamente– es muy diversa. Y la experiencia nos remite a la cultura institucional, a las tradiciones, ritos, imaginarios, formas de pensamiento y acción, implícitos y explícitos que modelan de manera casi insconsciente el actuar de las personas vinculadas a la institución. Dentro de esa cultura institucional, el docente directivo, como docente experimentado, ha aprendido también su cultura profesional de una forma cotidiana y viva, como *habitus*, como "disposiciones duraderas, una especie de orden impersonal, fruto de prácticas que han generado costumbre y que actúan como tradición a partir de la cual arrancan las acciones de los individuos" (Gimeno 1997:50 siguiendo a Bourdieu).[9]

---

[8] En Bogotá, por ejemplo, uno de los pocos -tal vez el único- concursos para docentes y directivos que se ha realizado en forma rigurosa y que ha respetado el puntaje en el nombramiento, es el realizado en 1986. Hay que anotar que esto se debió en gran parte a la veeduría ejercida por un comité conformado para tal fin por iniciativa de los llamados "elegibles" o seleccionados por el concurso. En las conclusiones de este trabajo nos referiremos con más detalle a la problemática de la selección y formación de los directivos.

En un reciente trabajo exploratorio contratado por el MEN, la proporción de mujeres/hombres entre los directivos fue de 60.4 y 39.6% respectivamente; la edad promedio era de 39 años y 9 meses, llevaban 15 años en promedio como directivos; el 86.3% obtuvo título universitario, la mayoría en educación; el 14.5% tiene un postgrado en educación, el 4.6% en administración educativa y en otras áreas el 1.5% (Chaparro 1997:40). Estas cifras muestran un cargo bastante estable y un nivel de formación académica –no necesariamente específica para la dirección– más alto del requerido para ingresar. El Estatuto Docente, con los estímulos salariales a la capacitación y titulación, ha cumplido un papel importante en la profesionalización de los docentes y directivos.

En resumen, el directivo docente del sector estatal es en Colombia un *docente con experiencia* que se "ha hecho" directivo por su capacidad para gestionar su nombramiento ante la administración central o regional, con una formación pedagógica (licenciado) –y en algunos casos con postgrado en administración educativa-, pero que ha aprendido su rol de la cultura institucional y profesional que se vive en los centros educativos públicos, y de las exigencias de la normativa oficial. Este se debate hoy entre una *tradición burocrática* que ha caracterizado el cargo durante años promovida por la administración central, entre el *liderazgo democrático* que le exige el espíritu de la nueva Constitución Política y la Ley General de Educación de 1994, y entre la *gerencia empresarial* que demandan las políticas internacionales y los gobiernos.

## 2.3. Entre lo explícito y lo implícito en el "manual de funciones" de la legislación vigente[10]

> Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (Constitución Nacional. 1991. Artículo 6).

---

[9] El papel determinante de la cultura institucional en la formación de los directivos se evidenció en las visitas a los colegios y escuelas de los directivos participantes en este proyecto. Allí se hacían palpables las experiencias previas de los directivos como docentes: una directora de primaria que, sin ninguna formación específica en dirección escolar, actuaba en una pequeña escuela como si fuera rectora de un gran colegio; o la impronta que deja el haber trabajado con religiosos y religiosas, o con determinados colegios –privados- de clase alta.

[10] La redacción de las secciones 2.3 y 2.4 ha estado sobre todo a cargo de Blanca Cecilia Suescún, con la colaboración de Carlos Miñana y Luz Marina Álvarez. Luz Marina preparó un documento que recoge en forma exhaustiva la legislación vigente y que los directivos consideraron de mucha utilidad, pero que por resultar tedioso para el lector, se decidió no incluir aquí. El "mapa" legal o diagrama que presentamos más adelante es una síntesis de dicho documento.

En un panorama complejo como el esbozado y con una fuerte tradición burocrática, es apenas lógico que muchos directivos acudan a las normas como pilares, como fundamentos de su actuar, como marcos referenciales y orientadores, como "armas" para defenderse ante las demandas de docentes, padres de familia, estudiantes, supervisores... "Lo legal se ha convertido en la obsesión de mis compañeros", dice una rectora de Bogotá.

La norma hoy ha adquirido, además, un peso mucho mayor pues, desde la Constitución de 1991, una buena parte de la nueva institucionalidad y legalidad se ha orientado a combatir en forma sistemática la corrupción y la ineficiencia pública que hace unos años era casi generalizada y "permitida". Se ha generado así un ambiente "inquisitorio" o de "caza de brujas", donde el conocimiento de la legislación es fundamental para sobrevivir.

En las charlas cotidianas y en las reuniones de los directivos, las referencias a las leyes son tema obligado. Para muchos de ellos el temor a infringir leyes, decretos y resoluciones –que incluso no conocen– se yergue como una espada de Damocles porque, como reza el art. 6º de la Constitución Nacional, pueden ser sancionados por su carácter de "servidores públicos" incluso por omisión o extralimitación. Conocer, reconocer, buscar, interpretar, sufrir, aplicar, cumplir y hacer cumplir la profusa normatividad ocupa buena parte del tiempo, preocupación e incertidumbre de los directivos docentes en este período de transición del viejo al nuevo ordenamiento político-administrativo.

¿Hacia dónde apunta la legislación vigente? ¿Qué tipo de gestión demanda de los directivos? ¿Cuál es el perfil y el manual de funciones implícitos en la normativa? ¿Hasta dónde llegan sus atribuciones? ¿Cómo perciben los mismos directivos las demandas de la ley? Desde la perspectiva oficial, en apariencia, todo es muy claro y sencillo:

> "El director/rector es quien preside el consejo directivo, es el responsable de orientar la puesta en práctica del Proyecto Educativo Institucional, para lo cual debe establecer acuerdos sobre las tareas y los niveles de responsabilidad al interior de la institución, evaluar y reformular periódicamente las metas propuestas, buscar la solución de los problemas que se presenten, producir comunicaciones claras y facilitar los espacios para el buen manejo de las relaciones interpersonales, para crear así un ambiente de trabajo amable que haga posible la permanencia de los estudiantes en la institución y el alcance de las metas planteadas; en este contexto es indispensable su liderazgo" (Colombia MEN 1997:12).

Sin embargo, para aproximar algunas respuestas no tan ideales a estos interrogantes, elaboramos un "mapa" general de la legislación educativa y no educativa que afectaba la cotidianidad y el quehacer del directivo

docente como tal. Luego, a partir de dicho mapa y de la experiencia de los directivos vinculados a esta investigación, elaboramos un listado exhaustivo de funciones, tareas y misiones que el Estado les asigna agrupadas en cinco categorías: como líder pedagógico, como organizador del sistema educativo, como administrador, como ordenador del gasto y como líder comunitario. Esta especie de "manual de funciones" entresacado de la manigua de leyes, resoluciones y decretos fue objeto de varios debates y análisis con grupos de rectores y directores participantes en el Programa RED, lo que nos permitió precisarlo y adelantar algunos comentarios.

Desde la promulgación de la Constitución Política en 1991, Colombia vive un proceso intenso de transformación de sus instituciones y del marco legal que, como ya señalamos al hablar de las políticas educativas, dista mucho de ser en absoluto coherente y ordenado. Los cambios que afectan directamente a la gestión de los directivos docentes se relacionan, en primer lugar, con un complejo y problemático proceso de *descentralización y reordenamiento del Estado y del sistema educativo* tanto en el ámbito financiero, como administrativo, organizativo y pedagógico (ver Chiappe 1998); en segundo lugar, y ligada a lo anterior, con una *reforma educativa* a partir de la Ley General de Educación; en tercer lugar, con un conjunto de normas sobre *regímenes disciplinarios y contratación* que apuntan a combatir la corrupción y reglamentar los manejos de los fondos y funciones públicos; y, en cuarto lugar, con una serie de *normas de muy diversa procedencia,* pero que involucran y afectan explícitamente a lo educativo (Ley del Medio Ambiente, del Deporte, de Cultura, Código del Menor...).

Algunos *decretos y resoluciones anteriores* a la Constitución siguen hoy vigentes –a veces en sutiles contradicciones con la nueva normativa– y otros deben ser conocidos y tenidos en cuenta por los directivos, en especial en los asuntos disciplinarios y en la certificación de títulos y estudios. Finalmente, cobra cada vez más importancia la *reglamentación de orden regional, local y especial* (por ejemplo, educación indígena), en concordancia con la acentuación de los procesos de descentralización (ver diagrama).

El Decreto 1860 de 1994, reglamentario de la Ley General de Educación, en su artículo 25°, enuncia explícitamente las "Funciones del rector" en el contexto de la nueva Constitución, once funciones de tipo general donde se perfila desde el punto de vista legal como un *ejecutor* de las decisiones del gobierno escolar (conformado básicamente por el Consejo Directivo -órgano decisorio-, Consejo Académico –órgano consultivo en lo académico– y Rector -ejecutor-) y de "las disposiciones que se expidan por parte del Estado atinentes a la prestación del servicio público educativo", como *representante* del establecimiento ante las autoridades educativas (art.

## Panorama legal del directivo docente

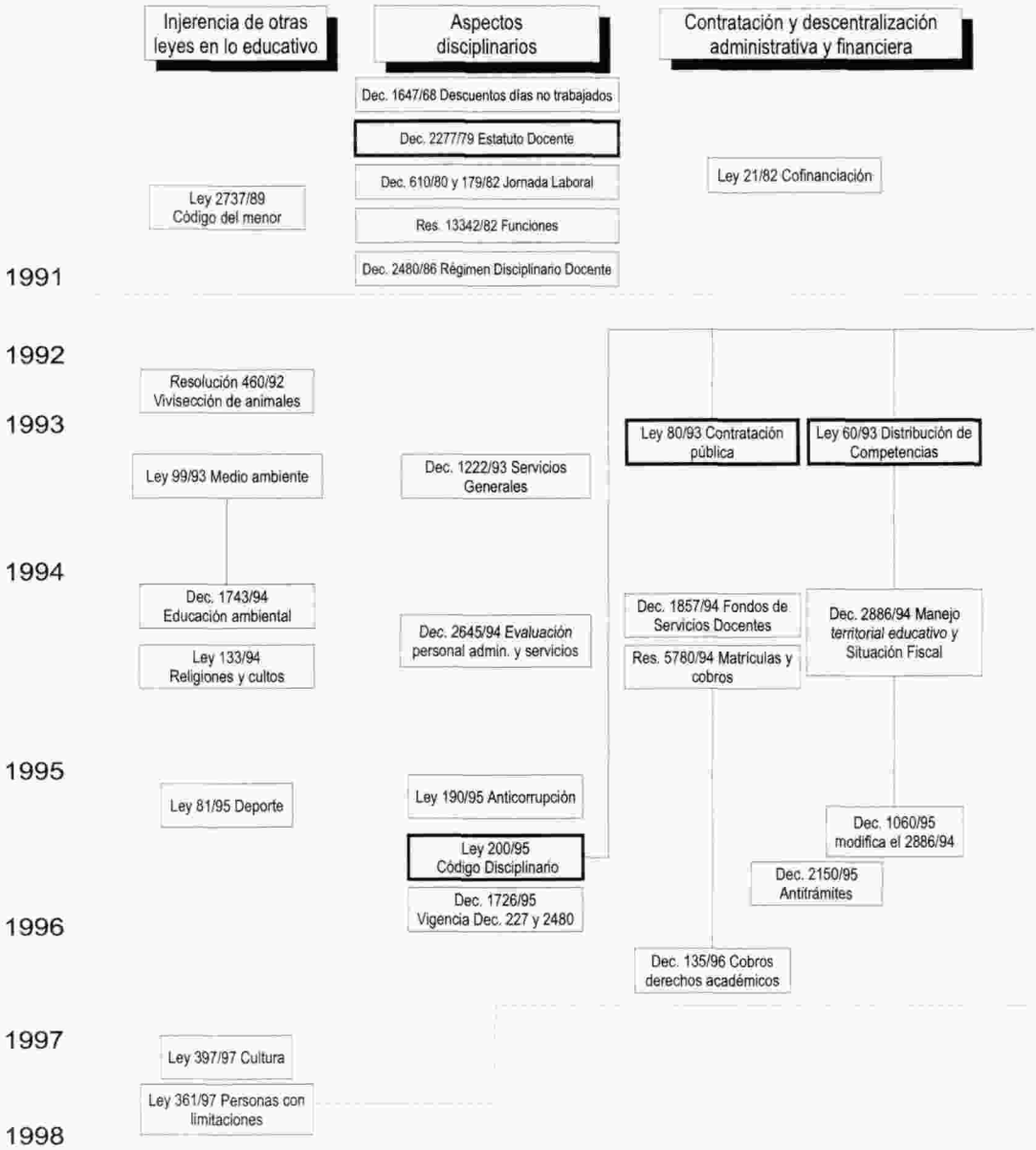
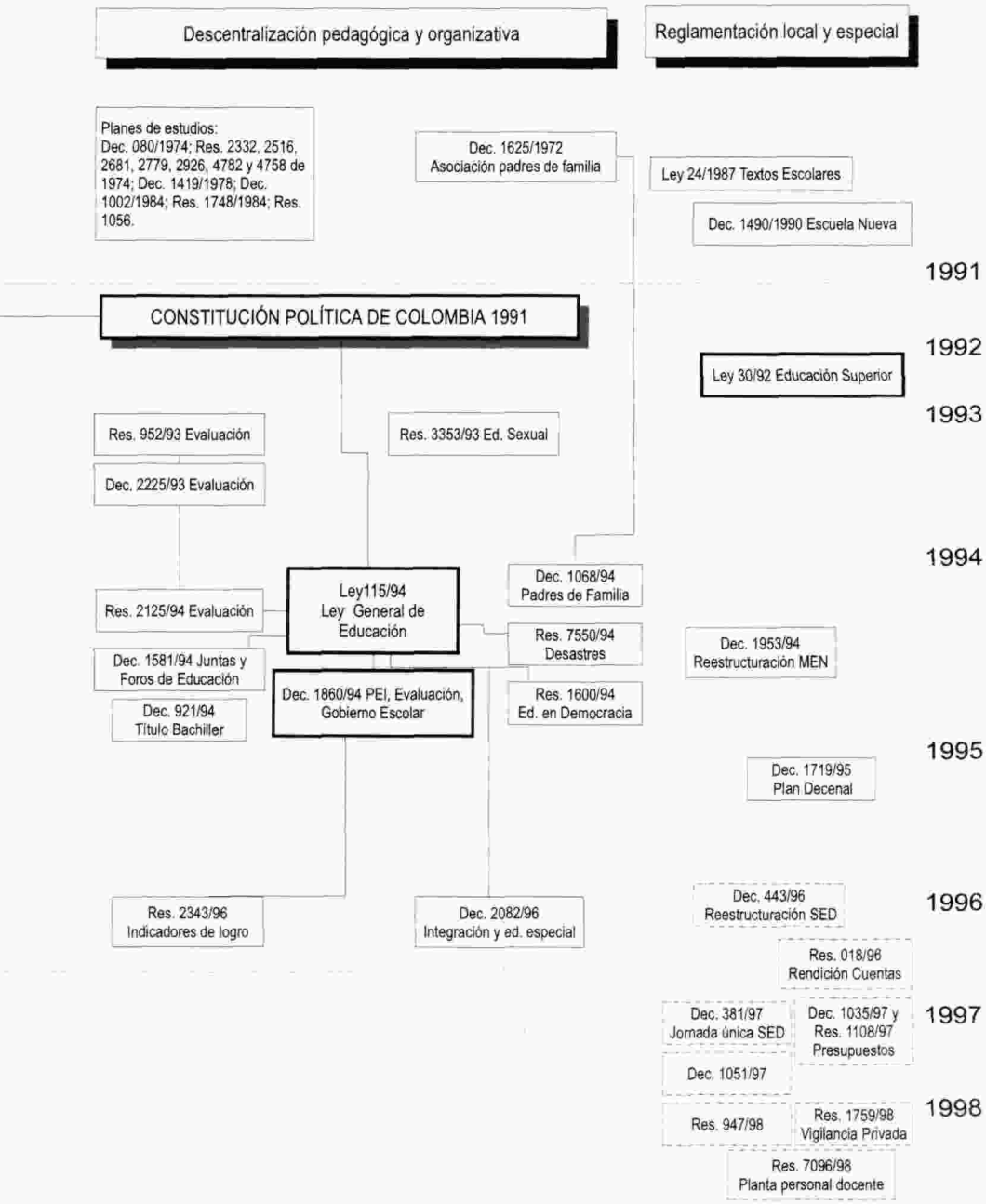


**Diagrama organizado temática y cronológicamente**
**Desde la promulgación de la Constitución en 1991**
**Elaborado por Carlos Miñana y Luz Marina Álvarez, 1998**



20), como *animador, promotor, comunicador y orientador*, y como *vigilante y supervisor* de los docentes en el desempeño de sus funciones. [11]

La aparente simplicidad de estas once funciones oculta una normativa dispar mucho más amplia cobijada en "las disposiciones que se expidan por parte del Estado", y que intentaremos agrupar con fines expositivos en una especie de "manual de funciones" y listado de tareas, configurando así un campo de posibilidades y límites al cual debe someterse el directivo docente.

### 2.3.1. El directivo docente como líder pedagógico

> Entiendo por gestión pedagógica los procesos, las estructuras y las dinámicas organizativas y de funcionamiento escolar cuya intencionalidad se encuentra dirigida hacia el favorecimiento del ámbito pedagógico dentro de la institución (López 1996:39).

El directivo asume funciones pedagógicas cuando:

- Preside el Consejo Directivo, estimula y organiza la participación de todos los estamentos en la buena marcha del plantel (Dec. 1860/94).
- Preside el Consejo Académico donde se establecen los principios, objetivos, metas y alcances de una propuesta pedagógica para la institu-

[11] La normativa sobre los directivos tiene sus antecedentes –entre otras- en la Ley 2ª de 1870 donde se crea el cargo de Director de Escuela (art. 51-59), y las Resoluciones 331 de 1952 y 13342 de 1982. La primera hace énfasis en las cualidades morales del director, perfil que primó incluso en EE.UU. hasta los años 30 de este siglo (Beck y Murphy 1993, citados por Bardisa 1998:3; ver también Municio 1994, para una reseña detallada de los perfiles de los directivos desde finales del siglo pasado hasta hoy en EE.UU.). En la segunda resolución, el rector tiene un corte más autoritario ("jefe supremo"); esta norma viene a ser como un reglamento para los Institutos Nacionales de Educación Secundaria. En su art. 4, reza "El rector es el jefe supremo y director de la administración y funcionamiento del Colegio, y tendrá los siguientes deberes y atribuciones"; sigue un largo listado que va desde asistir al colegio diariamente hasta dictar resoluciones, es decir, legislar en su ámbito. La tercera (Res. 13342, julio 23 de 1982, art. 3), define el cargo del Rector con un perfil más burocrático y administrativo, sin perder su autoridad: "Es la primera autoridad administrativa y docente del plantel. Depende del Ministerio de Educación o de la entidad a quien éste delegue la función. Tiene la responsabilidad de lograr que la Institución ofrezca los servicios educativos adecuados, para que el educando alcance los objetivos educacionales. De él dependen los coordinadores Académico y de Disciplina y los responsables de los servicios administrativos y de Bienestar". Siguen 15 funciones que se refieren a la representación legal, la presidencia de comités, planeación, comunicación; dirección, supervisión y control de las actividades académicas y de bienestar; administración de personal, administración de bienes y recursos. Si bien el Dec. 1860 de 1994 establece unas nuevas funciones y un nuevo perfil, ya no como máxima autoridad sino como ejecutor de las decisiones del Consejo Directivo, sólo deroga la legislación anterior que entre en contradicción con el nuevo decreto; es decir, que, en principio, algunas de las funciones señaladas en la Res. 13242 de 1982 seguirían vigentes, según la interpretación que se haga de la norma.

ción, a la vez que el currículo, plan de estudios y programas, así como las estrategias para desarrollarlos (Dec. 1860/94, art. 24), para luego ser presentados al Consejo Directivo para su aprobación. Así mismo, promueve los cambios curriculares especiales y organización para la prestación del servicio educativo a niños y jóvenes que presenten limitaciones o capacidades y talentos especiales (Dec. 2082/96).

- Orienta y participa en la planeación, ejecución y evaluación del PEI (Dec. 1860/94, art. 15). Establece con los Coordinadores y Orientadores –si los hay– los criterios y estrategias para el desarrollo del Proyecto Educativo Institucional (PEI). Identifica las nuevas tendencias, aspiraciones e influencias para canalizarlas a favor del mejoramiento del PEI (Dec. 1860/94, art. 25).
- Promueve el proceso continuo de mejoramiento de la calidad de la educación en el establecimiento (Dec. 1860/94, art. 25).
- Presenta al Consejo Directivo el plan anual de actualización académica del personal docente (Dec. 1860/94, art. 23).
- Dirige y supervisa el desarrollo de las actividades académicas de la institución (Res. 13342/82, art. 3).
- Promueve desde el Consejo Académico procesos de autonomía para organizar las áreas fundamentales y las optativas según las características de la institución. Hace uso del margen de flexibilidad que le otorga la ley en el establecimiento del calendario académico (Ley 115/94, art. 86).
- Se responsabiliza ante los organismos superiores de los cambios en tiempos y espacios, y en la distribución de asignaciones académicas de los docentes.
- Incorpora dentro del PEI las acciones para prevención y atención de desastres, e incentiva en la comunidad educativa un espíritu de sensibilidad, comunicación y solidaridad (Res. 7550/94).
- Dentro del proceso educativo promueve espacios pedagógicos para la utilización del tiempo libre de los estudiantes (Ley 115/94, art. 204) y de programas y proyectos que le permitan a los alumnos y maestros conocer y transformar su entorno, su ciudad, su país.
- Desde su institución promueve el cuidado y conservación del medio ambiente mediante un proyecto específico (Dec. 1743/94) y los proyectos de Educación Sexual (Res. 3353/93) y de Formación para la Democracia (Res. 1600/94).

Un estudio realizado en Argentina a finales de los 80 indagaba sobre la percepción que tenían los rectores de secundaria –tanto del sector privado como del oficial– de lo que debían y no debían hacer como rectores; para más de la mitad de los entrevistados "las tareas pedagógicas no forman parte de las funciones que deberían cumplir. Es más, hay un grupo que las señala como ajenas al deber ser de su función" (Braslavsky 1990:95).

Un trabajo mexicano muestra que en las escuelas primarias de Chihuahua el director no asume un liderazgo instruccional, "ni siquiera percibe esta función como parte de sus actividades"; en su contexto no es fácil ejercer esta tarea y además requiere una formación académica, y las actividades burocráticas son ineludibles (Ortega 1997:76); obras materiales en la escuela, contratista, gestor de recursos "el aspecto material siempre es una prioridad para el director" de primaria (Ortega 1997:77).

Percepciones similares posiblemente se harían evidentes en un estudio sobre los directivos colombianos. Sin embargo, y aunque su cotidianidad muestra lo contrario como veremos más adelante, el grupo de directivos docentes que participó en esta investigación coincide en señalar que en la gestión y el liderazgo pedagógico está su deber ser como tal. Para ellos, la gestión pedagógica –entendida como la orientación curricular, la orientación del Proyecto Educativo, la promoción de un proceso continuo de mejoramiento y cambio– es inherente al cargo de rector o director y le dan prioridad frente a lo organizativo, lo administrativo o lo financiero.

> *"La educación activa aumenta las funciones del Directivo Docente, pues con ella aparecen factores que no son manejados en la educación tradicional, aunque desaparezcan otros. La formación centrada en el niño implica estrategias de aprendizaje diferentes, grupos de estudio, orientaciones personales, currículo flexible, valoración cualitativa, investigación, trabajo... impulsa al directivo docente a vivir otro mundo de trabajo. La escuela no como casa de enseñanza, sino como casa de estudio (tal como lo impulsa RED) implica otras responsabilidades del Directivo Docente"* (AV).

Del listado anterior la mayoría de los directivos consideran centrales e indelegables los tres primeros ítems, es decir, su labor y liderazgo en el Consejo Directivo, Consejo Académico y lo referente al Proyecto Educativo Institucional. Conscientes de que las condiciones actuales no les permiten asumir el liderazgo pedagógico en la práctica, algunos expresan una cierta nostalgia o desencanto por ello. Este tipo de liderazgo es, por otra parte, el más complejo, el más propiamente educativo y específico, y el que requiere un mayor nivel de formación. Siendo los directivos antes docentes que administradores, cabría esperar un interés por parte de ellos y un mejor aprovechamiento de su formación básica al desempeñarse en este campo. La desatención a la docencia por parte de la dirección "pareciera menos atribuible a 'desviaciones' personales que al sistema normativo y de control que orientó a estos actores hacia la burocratización que hoy es motivo de alarma" (Ezpeleta 1996:92).

Numerosos estudios en la línea del denominado movimiento de "escuelas eficaces", que después abordaremos con más detalle, señalan que "la

gestión pedagógica del equipo directivo, pareciera ser una de las características fundamentales de una gestión escolar exitosa (Edmonds 1982, Brookover 1979, Rutter 1979, Ezpeleta 1992, Rockwell 1992)" (Herrera 1996:167). Un estudio realizado en Venezuela por el CICE (Centro de Investigaciones Culturales y Educativas), en 1995, en escuelas que atienden una población de alumnos en situación de pobreza y pobreza extrema, mostró que "las escuelas eficaces presentan como característica central de su gestión la concentración de esfuerzos en los aspectos pedagógicos. Dentro de ellas se desarrolla una dinámica escolar donde se construyen estrategias para la acción cuyo norte es lo pedagógico" (López 1996:36-37). En las otras escuelas estudiadas se encuentra que "lo pedagógico es desplazado por lo administrativo y que las acciones escolares a las que se dedica un mayor tiempo no se dirigen hacia la consecución de aprendizajes en los alumnos, sino hacia el cumplimiento de formalidades burocráticas" (López 1996:37-38).

Todo lo anterior apunta a un desplazamiento de lo burocrático y administrativo hacia lo pedagógico, aunque ese desplazamiento sea propuesto desde lógicas e intereses muy diferentes.

### 2.3.2. El directivo como organizador del servicio educativo

> *"La gestión que adelanta un Rector diariamente le da a la institución la dinámica hacia el progreso o el atraso de la misma"* (CM).

El directivo es un organizador del servicio educativo cuando:

- Aplica el art. 2º de la Ley 115/94, como el conocimiento de normas jurídicas, programas curriculares, las funciones educativas, culturales, recreativas, tecnológicas, metodológicas, administrativas y financieras para dar un buen servicio educativo.
- Aplica y desarrolla el art. 5º de la Constitución Nacional, al igual que el art. 5º del Dec. 1860/94 al organizar la institución educativa por niveles, ciclos o grados.
- Representa legalmente al plantel (Dec. 1860/94, art. 20).
- Promueve la participación de la comunidad educativa en la dirección del establecimiento educativo (Ley 115/94, art. 6) y organiza el gobierno escolar (art. 142-145 de la Ley 115/94 y art.18-24 del Dec. 1860/94). Lidera, organiza y promueve el proceso participativo de la comunidad educativa en la construcción, reforma y ejecución del PEI (Ley 115/94, art. 6).
- Promueve el ejercicio de la autonomía escolar (Ley 115/94, art. 77).
- Expide en su institución los títulos y certificados académicos (art. 11 del Dec. 1860/94). Revisa conjuntamente con la secretaria –si la hay-, previo

concepto del Comité de Promoción, el proceso de expedición de títulos de los alumnos bachilleres o de los alumnos de educación básica.

- Junto con el Consejo Directivo establece criterios para la asignación de cupos disponibles (Ley 115/95, art. 144).
- Lidera, organiza y promueve procesos de formación, actualización y profesionalización de sus docentes, personal administrativo y de servicios para brindar un servicio de calidad.
- Establece y promueve las relaciones interinstitucionales y solicita la participación de otros organismos estatales para dar cumplimiento al servicio educativo: Fondo de Investigaciones Científicas, Ministerio de Cultura, Colciencias, Telecom, etc. (art. 206-207, Ley 115/94).
- Presenta al Consejo Académico, al Consejo Directivo y a la Comunidad Educativa en general, su Plan de Trabajo (anual, trienal, quinquenal u otro).
- Exige a sus colaboradores inmediatos –coordinadores y orientadores, si los hay– el plan de trabajo.
- Incorpora mecanismos e instrumentos de atención e integración que permitan el acceso y beneficio de los niños que presenten limitaciones o a quienes se les haya detectado capacidades o talentos excepcionales (Art. 70 de la Constitución, art. 46 de la Ley 115 y Dec. 2082/96).

La responsabilidad inmediata de la prestación y organización del servicio educativo en el sector oficial recae en el nivel Departamental, o en las Secretarías de Educación de las grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla...) en su dimensión más genérica. En la práctica, la responsabilidad es de las instituciones. Esto se hace evidente ante la irresponsabilidad crónica, cíclica o sorpresiva del nivel central y departamental. Pongamos un sencillo y cotidiano ejemplo: si una institución no tiene la planta de personal completa, solucionar el problema puede fácilmente tomarle al nivel departamental desde seis meses a varios años; en últimas es la institución –o en otras palabras, el directivo– la que tiene que ingeniárselas para continuar prestando el servicio en forma regular a pesar de la irregularidad. Las soluciones provisionales pueden ser muchas; algunas de ellas, de buena voluntad y apelando a la colaboración de los padres de familia, le han acarreado procesos judiciales a más de un director o rector, al contratar un profesor por horas mientras se solucionaba el problema.

Desde que se asumió como prioridad la expansión del sistema educativo en los años 50, a las administraciones lo único que les ha interesado realmente es ampliar la cobertura, así en el discurso se mencione la calidad. Ante esta presión sostenida durante años, y ejercida sobre todo a través de la supervisión, el directivo ha terminado valorando la cobertura como uno de los indicadores más significativos de su gestión. Todavía hoy, los

rectores se enorgullecen cuando hablan de que, a pesar de las dificultades en la planta de personal y en las instalaciones, en su colegio atienden a miles de estudiantes en dos o tres jornadas. Ahora la sociedad y las políticas internacionales les piden calidad sin disminuir la cobertura, o mejor, sin modificar la actual relación entre número de estudiantes / número de profesores; pero todos sabemos que, en educación, calidad y masificación no son buenas compañeras.

Ya hemos señalado cómo, en un futuro no lejano, es muy probable que la responsabilidad por la calidad del servicio educativo recaiga casi en forma exclusiva en el nivel institucional. Y esta responsabilidad se condensa en el Consejo Directivo, el órgano decisorio máximo del gobierno escolar (Dec. 1860/94, art. 21-23). Éste sesiona en forma ordinaria una vez al mes y está integrado por ocho personas: el rector, dos representantes de los docentes, dos representantes de los padres de familia, un representante de los estudiantes, otro de los exalumnos y otro de los sectores productivos en el ámbito local.

A un consejo con estas características no se le puede pedir más allá de que esté medianamente enterado de lo que pasa en el colegio y que apruebe o desapruebe una serie de propuestas elaboradas en otras instancias. Es claro que no se trata de un "equipo" directivo, de un grupo de trabajo permanente, de gestión y ejecución. A los Consejos Directivos se debe llegar con propuestas ya elaboradas, consultadas y a veces consensuadas, sobre algunos temas específicos: presupuesto de gastos e inversión, manual de convivencia, implementación de un nuevo currículo, evaluación y control de docentes (directivos y profesores), administrativos y personal de servicios, los planes de capacitación del profesorado, etc. ¿Quién o quiénes elaboran previamente esos proyectos para ser sustentados?.[12]

Si el Consejo Directivo no es –ni debe ser– el equipo de confianza y de apoyo del directivo docente, ¿cuál es, entonces? En instituciones grandes que cuentan con coordinadores académico y de convivencia y con orientador escolar, este grupo podría constituirse –y de hecho así sucede con cierta frecuencia– como el equipo directivo ideal ya que los coordinado-

[12] Dado que no suele haber equipos de trabajo para elaborar esos proyectos, el nivel de improvisación es alto. Por ejemplo, los planes de capacitación del profesorado suelen verse como un asunto marginal. El directivo recibe ofertas, convocatorias e invitaciones y sobre la marcha decide a qué y a quién enviar. En otros casos se asignan en reunión de profesores e, incluso, se sortean. Los directivos se preocupan, les dan "permiso" a los docentes, pero no acompañan ni participan en el proceso de formación; la formación permanente se ve más como un derecho individual de los maestros (lo es) pero no como una necesidad institucional; no se revierte en mejorar el desempeño a favor de los alumnos, sino en la carrera profesional docente y en el aumento salarial (Herrera 1996:161-162).

res y orientadores tienen una descarga en la docencia que les permite mayor flexibilidad y disponibilidad horaria para reuniones y trabajo en equipo. Este grupo, denominado Comité Directivo en la legislación anterior (Res. 13342/1982), desaparece de la actual legislación; a los coordinadores no se les asignan funciones específicas ni liderazgo en los diferentes Consejos, así se mencione el cargo (Ley 115/1994, art. 126-129), y reciban una bonificación por ello (25% de su sueldo). El hecho de que no aparezcan en la ley no es óbice para que ejerzan ese liderazgo, pero es obvio que en el nuevo contexto legal lo han perdido.

Algunos directivos señalan que a veces los coordinadores están burocratizados, o tienen dificultades para el trabajo en equipo, o posiciones ideológicas y pedagógicas que entran en conflicto grave con las posiciones del rector. Los coordinadores, a su vez, atribuyen la responsabilidad al rector por su incapacidad de ejercer el liderazgo y promover el trabajo en equipo; con mucha frecuencia, ante rectores irresponsables que no cumplen mínimamente con sus obligaciones, son ellos los verdaderos líderes pedagógicos e incluso administrativos de los colegios.

Una segunda opción, viable también en principio para las instituciones que no cuentan con coordinadores en su planta de personal, es apoyarse en el Consejo Académico, órgano consultivo en los aspectos académicos integrado por el rector o director, coordinadores –si los hay– y un docente por área del plan de estudios (Dec. 1860/94, art. 24) o, en su defecto, por un grupo de docentes seleccionados de alguna forma. Para que el Consejo Académico o un grupo similar se convirtiera en un equipo directivo ágil y productivo implicaría, además de cambios en la cultura institucional y profesional, disponibilidad en tiempos, es decir, descarga en el horario de clases que las administraciones central y departamental se han mostrado muy reacias a conceder por el aumento de costos que implica para la educación pública, amparados en el Dec. 179/82 sobre asignaciones o cargas académicas.

En síntesis, el directivo docente con demasiada frecuencia se encuentra solo frente a la responsabilidad de organizar el servicio educativo al no consolidar equipos con cierta estabilidad y continuidad. El paso de una dirección burocratizada y autoritaria a otra de tipo colegiado y democrático no es fácil, pues exige cambios de mentalidad y cultura institucional, nuevos compromisos y responsabilidades, cambios en las formas de trabajo y en la toma de decisiones.[13] Participar significa conocer, apor-

[13] La dirección autoritaria y no colegiada fue promovida en el pasado por la misma ley. En la Resolución 331 de 1952 se habla de una Junta de Profesores que tenía únicamente carácter consultivo frente al "jefe supremo" que era el rector. La Resolución 13342 de 1982 menciona

tar, comprometerse y decidir. A casi 5 años de haberse expedido la Ley General de Educación, la dirección colegiada es todavía más formal que real; muestra las debilidades propias de un proceso que hasta ahora comienza y el lastre de una tradición.

### 2.3.3. El directivo como administrador

> La función directiva, que garantiza el logro de la misión social y educativa de la escuela, se pierde ante el ejercicio de la administración y control (Herrera 1996:163).

El directivo es un administrador cuando:

- Vela por el cumplimiento de las funciones docentes y el oportuno aprovisionamiento de los recursos necesarios para el efecto (Dec. 1860/94). Por lo tanto, promueve con antelación en cada una de las áreas y demás dependencias (desde el año anterior) los programas y proyectos por realizar con el fin de buscarles financiación o asignarles, dentro del presupuesto del año siguiente, la asignación respectiva.
- Ejerce las funciones disciplinarias que le atribuye la ley, los reglamentos y el manual de convivencia (Dec. 1860/94).
- Desarrolla procesos de control, seguimiento y evaluación del trabajo realizado por los coordinadores de convivencia y académico –si los hay–, los jefes de área y los maestros.
- Evalúa conjuntamente con el Consejo Directivo a todos los empleados del plantel, estableciendo previamente criterios para el desempeño docente y laboral. Implementa y aplica los criterios de los Decretos 1222/93, 256/94, 2645/94 y 1572/98 con respecto a la evaluación del personal administrativo y de servicios, lo cual implica diligenciar diferentes formatos (A4, B1, C1, D1...).
- Presenta periódicamente o cuando se le solicite, informe de asistencia, licencias, incapacidades, vacaciones, etc., del personal docente, administrativo y de servicios.
- Establece con el Consejo Directivo estímulos y sanciones de acuerdo con el manual de convivencia (Dec. 1860/94, art. 23).
- Implementa y aplica la Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Único) y el Dec. 2277 de 1979 (Estatuto Docente).
- Organiza y controla conjuntamente con la Secretaria Académica –si la hay–, el proceso de matrícula de los alumnos.

---

los Comités Directivo y Académico, también con carácter consultivo. Hay que esperar a la nueva Constitución (1991, art. 68) para que se plantee la participación de la comunidad educativa en la dirección con voz y voto, participación que no será reglamentada sino hasta 1994 (Ley 115/94, art. 6 y Dec. 1860/94).

- Revisa y firma los certificados y constancias elaboradas, revisadas y firmadas previamente por la Secretaria Académica –si la hay-.
- Aplica y exige cumplimiento al Decreto 2150/95 para la reducción de los trámites innecesarios.
- Revisa y firma –y en primaria, a veces, elabora– los libros de matrícula y calificaciones de los alumnos.
- Revisa y controla las hojas de vida de los docentes, administrativos y personal de servicios generales.
- Revisa y firma –y en primaria, a veces, elabora– las constancias de trabajo solicitadas por el personal docente, administrativo y de servicios generales del colegio.

Las tareas y funciones que hemos organizado bajo este título apuntan sobre todo a una serie de formalidades burocráticas, y al control y evaluación de docentes, personal administrativo y de servicios.

Respecto a lo primero los directivos coinciden en afirmar que se desgastan en informes, documentos, cuadros, etc. que en forma reiterada y permanente les solicitan –algunos con carácter sancionatorio– en las diferentes dependencias del Estado, sin que esto signifique algo productivo para la institución; se pierde, así, un tiempo valioso que les permitiría mayor proyección y avance en los proyectos educativos institucionales. Mientras que en otros aspectos señalan que hay funciones y tareas que no se cumplen, en éstas de corte más burocrático todos afirman que "se cumplen con mucha frecuencia". Los directivos de primaria no suelen contar con el apoyo de una secretaria, lo cual agrava más la situación:

> *"Gran parte del trabajo lo empleo en redactar, hacer, divulgar o entregar constancias, certificados u otros; es decir soy también la secretaria de la institución además"* (BC).

La excesiva normatividad y control burocrático, es decir, diligenciamento de formatos, encuestas, formularios, informes ante distintas dependencias sobre el mismo asunto sin ninguna retroalimentación, asistencia a reuniones para conocer las fechas en las que se deben "entregar las tareas", se han convertido en actividades de primer orden y se perciben como acciones que no garantizan ni estimulan el trabajo profesional, la creatividad y la innovación y por el contrario ponen en riesgo la tan anhelada autonomía institucional que por ahora se presenta esquiva y ambigua. Al adscribirse a la estructura administrativa y subordinarse a su control, el cargo directivo "adquiere un carácter prioritariamente administrativo (...) Sus mandos no le exigen un diálogo retroalimentador: le piden cuentas sobre la aplicación de sus disposiciones" (Ezpeleta 1996:90).

En cuanto a la labor de control, un trabajo de Ortega (1997:76) en México muestra que parece satisfacerle a los directivos de primaria su papel de vigilante; por el contrario, los estudios en EE.UU. señalan el rechazo a las actividades de vigilancia y supervisión; en Inglaterra (Leithwood 1982 citado por Ortega) casi la mitad de los directivos propenden programas académicos, no obstante sus acciones están más relacionadas con lo administrativo, aunque las perciben como poco satisfactorias. Los directivos vinculados al Programa RED coinciden en señalar que en el control de los docentes se encuentran con las manos amarradas y que en buena parte no lo están cumpliendo. La mayoría de ellos dicen no aplicar la Ley 200 de 1995 y siguen rigiéndose en aspectos disciplinarios por el Estatuto Docente de 1979, a pesar de sus posibles incongruencias.[14]

"Se defiende al trabajador como principio, independientemente de la pertinencia de la sanción y aunque esta posición afecte a la institución escolar" (Ezpeleta 1994, citada por Guerrero 1997:59). "El poder político-sindical tiene un peso superior al de la norma" (Guerrero 1997:60). En casos disciplinarios incluso graves, y después de agotar las vías del diálogo y la amonestación verbal, el directivo no puede hacer más que redactar sus memorandos, irlos acumulando uno tras otro (en México los directores dicen con humor "hacer el colchoncito") y esperar meses en un ambiente enrarecido por el conflicto, debilitándose cada vez más su capacidad de decisión y de ejecución.

> *Los docentes exigen, pero cuando se aplican sus exigencias a los compañeros, se presenta falsa solidaridad entre ellos (...) El que hace las cosas mal lo premian con un ascenso o un traslado (...) Antes, a los docentes irresponsables se les encomendaba la tienda, la enfermería o la biblioteca* (Rectores de la Costa Caribe).

Sin embargo, la solución no parece estar en otorgar a los directivos un poder omnímodo sobre los docentes. Muchos directivos tampoco quieren asumir las funciones disciplinarias pues se sienten colegas de los docentes.

> "La contratación colectiva y la estabilidad laboral del docente, como derechos socialmente adquiridos son asuntos delicados. No se puede dejar al simple criterio de cada director, la autoridad para tomar decisiones acerca de los sueldos o beneficios de los docentes. Tampoco puede abandonarse toda la responsabilidad presupuestaria de la educación a los directores de las escuelas, puesto que se trata de un servicio público de interés vital para la nación y para toda la sociedad" (Herrera 1996:168).

[14] El Estatuto Docente (Dec. 2277/79) –aprobado después de una larga lucha sindical- otorga a los educadores un estatuto especial. La Ley 200/95 desconoce dicho estatuto incluyéndolos en un Código Disciplinario Único común a todos los "empleados y trabajadores del Estado"; dicha ley, a pesar de la fuerte oposición del magisterio, fue al final aprobada, pero su aplicación en el medio educativo soporta fuertes y complejas tensiones.

Lo anterior muestra que, en realidad, la normativa y la presión sindical debilita y mina el poder de los directivos: no seleccionan a sus docentes ni administrativos, no utilizan los escasos instrumentos legales en casos de faltas graves, y la libertad de cátedra bloquea la posibilidad de intervenir en asuntos propiamente pedagógicos en relación con la docencia. Esto va a llevar a que rectores y directivos ensayen y utilicen otro tipo de estrategias a las legales para conseguir un cierto nivel de "gobernabilidad" en la institución. En vista de que las sanciones –en caso de aplicarse– son mínimas y la destitución es una empresa casi imposible, el "arma" más utilizada para "deshacerse" de un docente o funcionario problemático o incompetente, o que se opone a las políticas y actuaciones del directivo, es gestionar, aprovechando algunas influencias en la administración, su traslado a otro colegio o escuela, aunque este proceso puede llevarle varios años.

### 2.3.4. El directivo como administrador financiero

> *"Para nadie es un secreto que en Colombia, la educación, sobre todo la pública, es una cenicienta"* (EP).

Un rector se convierte en un administrador de los recursos de su institución cuando:

- Establece junto con el Consejo Directivo de su institución los criterios para el manejo del Fondo de Servicios Docentes con el fin de atender los gastos diferentes a sueldos y prestaciones (Ley 115/94, art.182).
- Aplica la ley en el cobro de las tarifas del servicio educativo (art. 183, Ley 115/94).
- Exige el cumplimiento de los art. 2° y 3° de la Ley 60/93 en cuanto a la financiación de los municipios y distritos de la infraestructura y dotación de las instituciones educativas (Ley 115/94, art.184).
- Busca el acceso a líneas de crédito, estímulos y apoyo para ampliación de cobertura, construcción y adecuación de planta física, instalaciones deportivas y artísticas, material y equipo pedagógico (Ley 115/94, art.185).
- Realiza gestiones para la cofinanciación de proyectos (Ley 21 de 1982).
- Busca en el municipio programas de cofinanciación del transporte escolar (Ley 115/94, art. 187).
- En todos los procesos de contratación aplica la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios que establecen los requisitos para dichos contratos.
- Aplica en el manejo de Fondos docentes el Decreto 1857/94 en cuanto a los recursos, la destinación de los mismos, el presupuesto, las prohibiciones, los libros contables y el control fiscal.

- Presenta al Consejo Directivo, conjuntamente con Pagaduría –donde la hay– la propuesta de Presupuesto del año siguiente, teniendo en cuenta el plan de desarrollo del plantel (Dec. 1857/94, art. 5).
- Vela por la vigencia permanente de las pólizas de seguros que amparan los bienes del colegio.
- Controla, conjuntamente con la Pagaduría y la Revisoría Fiscal, la ejecución correcta del presupuesto.
- Revisa y controla que en los procesos de compras se apliquen las normas correspondientes a cotizaciones, orden de suministro o de servicio, ingreso a almacén, recibido a satisfacción y orden de pago de acuerdo con el Plan Anual de Compras (PAC).
- Solicita los certificados de disponibilidad presupuestal y de caja para firmar los respectivos contratos .
- Firma los cheques de egreso de acuerdo con el procedimiento de control interno.
- Revisa mensualmente los extractos de las cuentas bancarias.
- Revisa y firma los balances mensuales y semestrales de cuentas previamente elaboradas y firmadas por la Pagaduría y revisadas y firmadas por Revisoría fiscal, para ser aprobados en Consejo Directivo. Los semestrales para ser entregados a Contraloría Distrital (o Departamental), Secretaría de Hacienda o Secretaría de Educación o entidades que los soliciten según las normas.
- Revisa y firma órdenes de egreso de almacén.
- Controla con el almacenista –si lo hay– los *paz y salvo* de las personas que se retiran del plantel.
- Controla, conjuntamente con Pagaduría y Revisoría fiscal, el proceso de inventarios llevado a cabo por el almacenista –si es que existe el cargo– y lo envía a las entidades que lo soliciten según las normas.
- Asiste periódicamente con sus inmediatos allegados (pagador o/y almacenista) a cursos de actualización del manejo de fondos públicos y vela porque las normas se cumplan en el plantel.
- Organiza y controla el proceso de asignación de la Tienda Escolar según las normas vigentes.
- En el proceso contable de los fondos aplica la Resolución 4444/95, o sea el Plan General de la Contabilidad Pública, o las resoluciones particulares de cada distrito o municipio (caso de Bogotá, Dec. 1035/97 y Res. 1108/97).

Durante mucho tiempo solamente un grupo de rectores, los ordenadores de gasto, tuvo entre sus atribuciones el manejo de fondos (ver Dec. 13342 de 1982). La tendencia actual y que se impone hacia el futuro apunta a que tanto rectores como directores manejen fondos docentes, fondos de cofinanciación provenientes del FIS para inversión y busquen nuevas fuen-

tes de recursos. El pago de profesores y administrativos todavía se mantiene a nivel central, pero en Bogotá –por ejemplo– los directivos están empezando a realizar los pagos a los celadores y están contratando con particulares o empresas privadas los servicios contables. Podría suponerse que, en un futuro no muy lejano, la contratación la realicen los mismos colegios y escuelas con entidades privadas de vigilancia y que después la política se extienda a los servicios de aseo y secretaría.[15]

Un buen número de directores de las escuelas de primaria a finales de 1997 recibió capacitación sobre manejo de fondos, contratación y contabilidad, y empezaron a administrar algunos recursos. Esto ha generado en ellos una situación de ambivalencia: por un lado se sienten contentos por recibir recursos, así sean escasos; por el otro, es una carga de trabajo y una responsabilidad mayor que recae sobre sus hombros.

Los rectores ordenadores de gasto con amplia experiencia en este campo señalan que una de las actividades que más exige dedicación, tiempo, cuidado y genera estrés, es el manejo de los Fondos docentes de la institución, el manejo de los fondos públicos. El firmar cada cheque, cada cuenta, cada autorización, es jugarse su honra, fama y responsabilidad. Por lo tanto, se debe hacer con el mayor cuidado, honestidad y pulcritud. Es el tópico más vulnerable y que le puede acarrear las más graves sanciones.

> En Argentina, "un porcentaje significativo de rectores declaró que no debería ocuparse o no debería cumplir ninguna función en relación con la administración de los recursos materiales de la escuela. A pesar de esto, buena parte de ellos declara ocuparse efectivamente de estos menesteres, aunque secundariamente (...) Existe una correlación positiva entre el monto de los recursos administrables y la predisposición de los rectores escolares para ocuparse de ellos (...) A menores recursos, mayor necesidad de administrarlos bien, pero menor predisposición de quienes pueden hacerlo para realizar esta tarea" (Braslavsky 1990:96-97).

La opinión de los directivos colombianos vinculados al Programa RED coincide en estas apreciaciones. En términos de ellos, administrar unos fondos tan exiguos que no permiten satisfacer las más mínimas deman-

[15] Esta política de privatización es coherente también con la lógica empresarial del *outsourcing* (recursos o fuentes externos), que propone que todos los servicios que no responden de forma específica a la misión de la "empresa" deben ser contratados a otras especializadas en el ramo y no formar parte de la planta de personal. En teoría, esto permitiría que los rectores se dedicaran propiamente a lo pedagógico y delegaran en estas empresas de vigilancia, aseo, manejo contable, etc. la administración de dichas tareas. En teoría, también, se supondría que los docentes y los directivos serían la única planta de personal estable y administrada desde la misma institución, pues son los "empleados" específicos y fundamentales para la prestación del servicio.

das educativas, es realmente frustrante, tanto para el directivo, como para los maestros y los alumnos. Al no tener un presupuesto fijo, a no ser por los llamados Fondos de Reposición (fondos que los municipios aportan a las instituciones educativas como aporte de matrículas y pensiones de los alumnos de 6° a 9°), las proyecciones hacia los años posteriores (planes bianuales, trianuales, quinquenales) se quedan en la mayoría de los casos truncos y sin perspectivas de realización. Con frecuencia los desembolsos se hacen hacia el final del año y las ejecuciones proyectadas para un año deben realizarse en uno o dos meses.

Aunque no son de su competencia, a veces el directivo debe colaborar con tareas como las relacionadas con el comedor escolar, conseguir cotizaciones o hacer las compras personalmente. Algunos quisieran delegar estas tareas pero, mientras sean ellos los que deban responder, ¿cómo hacerlo si no tienen autonomía para escoger a sus colaboradores? ¿cómo confiar una responsabilidad tan delicada en alguien que no es de absoluta confianza?

Ante la situación crítica de la planta física, mobiliario y material didáctico de la mayoría de las instituciones, y ante un Estado que no cumple a cabalidad con sus obligaciones para con una educación digna y de calidad, un grupo de directivos ha asumido, por iniciativa propia, como su labor prioritaria la consecución de recursos gestionando proyectos con diferentes entidades públicas y privadas con mucho éxito, pero con el riesgo de descuidar su misión pedagógica. Este tipo de gestión es bien visto por la administración central y departamental por razones obvias, pero puede conducir a la competencia desleal entre instituciones y a aumentar la inequidad en la distribución de los recursos públicos. Resulta evidente que los colegios grandes entran a competir en condiciones desiguales con las escuelas que no cuentan con una planta de personal directiva, ni administrativos en quienes delegar algunas responsabilidades para poder dedicarse a la gestión externa de nuevos recursos. En Barranquilla y en el Departamento del Atlántico algunos rectores exitosos en este campo han vinculado a su esfera de influencia a escuelas cercanas con el fin de hacerlas partícipes de los medios y recursos conseguidos, suavizando parcialmente las inequidades existentes.

### 2.3.5. El directivo como líder comunitario

*"El escenario del rector es muy amplio, sobre todo en la provincia donde el colegio de Básica Secundaria es el primer centro de la cultura del municipio. Allí acuden todos a prestar las instalaciones para todo tipo de reunión, a buscar representaciones para cualquier evento, buscar público para muchos espectáculos, ayuda para muchas necesidades, clientes para sus nego-*

*cios. En fin, el rector tiene que vérselas con todos y manejar conflictos por medio de alianzas, acuerdos, negociaciones y ganar un espacio sin perder su libertad"* (MB).

El docente directivo se convierte en líder comunitario cuando:

- Mantiene activas las relaciones con las autoridades educativas, con los patrocinadores o auspiciadores de la institución y con la comunidad local, para el continuo progreso académico de la institución y el mejoramiento de la vida comunitaria (Dec. 1860/94, art. 25).
- Establece canales de comunicación entre los diferentes estamentos de la comunidad. Promueve y facilita la participación de dichos estamentos en la organización de la institución (Dec. 1860/94, art. 25).
- Promueve actividades de beneficio social y cultural que vinculen al establecimiento con la comunidad local. Facilita espacios institucionales para el desarrollo comunitario. Dirige y supervisa las actividades de bienestar y proyección a la comunidad (Res. 13342/82, art. 3).
- Atiende las visitas oficiales que lleguen a la institución: supervisores, coordinadores de CADEL (Centro Administrativo de Educación Local, en Bogotá), Jefes de Núcleo, Alcaldía, Gobernación, etc.
- Promueve intercambios pedagógicos, científicos culturales y deportivos con otras instituciones educativas o estatales.
- Coordina con las entidades estatales proyectos de salud y prevención en los alumnos de su institución.
- Organiza con los estudiantes de grados 10 y 11 un servicio a la comunidad a través del Servicio Social Estudiantil.

La vivencia que hemos tenido en las visitas a los colegios y escuelas de las diferentes regiones apunta a una distinción muy clara en la manera como la comunidad percibe al directivo –e incluso al docente– en las grandes ciudades y en las poblaciones medianas y pequeñas. En estas últimas, en especial el rector del colegio, es una autoridad en el municipio: se le invita a todos los eventos oficiales, se le consulta, se le respeta, se le solicitan favores. Muchos de los funcionarios municipales, que manejan los hilos del poder local, han recibido su título de bachiller de manos del rector y éste ha sido con frecuencia su consejero, su apoyo o su censor. Las instalaciones deportivas, los auditorios del colegio están abiertos a los vecinos. Hay actividades de servicio social o cultural a la comunidad los fines de semana y en las noches. El pueblo está orgulloso de su colegio y respeta al rector, máxima autoridad educativa.

El panorama en las grandes ciudades es completamente diferente: una población desarraigada, de una gran movilidad; muchos de los estudiantes vienen de barrios lejanos; los colegios están masificados y estandari-

zados incluso en su diseño arquitectónico, sin identidad institucional; un porcentaje muy alto de profesores burocratizados que, además, no viven en el barrio. En un ambiente cargado de agresividad e inseguro, la escuela se defiende aislándose del medio, elevando sus muros, multiplicando los celadores y evitando correr "riesgos innecesarios" al abrir sus puertas. El directivo es un funcionario como otro cualquiera, sin prestigio académico y con muy poca relevancia y presencia en el contexto barrial o local.

Esta diferencia se alcanza a percibir en los textos escritos por los directivos, como veremos más adelante, en el tono de autoestima y en la misión que se asignan frente a la comunidad. La Ley General de Educación apunta hacia un directivo como líder comunitario y hacia una mayor integración de la escuela con la "comunidad" local, pero las condiciones desestimulantes de las grandes ciudades tal vez terminen imponiéndose a los deseos de los legisladores. Y, en este círculo vicioso, ¿qué papel puede jugar la escuela en la formación de nuevos ciudadanos y en la construcción de lo local?

Entre las muchas actividades que debe desarrollar el directivo está la de atender al público, y en especial a los numerosos contratistas beneficiados por el Estado (Alcaldías, Juntas Administradoras Locales, Universidades, ONG, etc.) con propuestas de campañas, conferencias, cursos... teniendo como base la población cautiva de los colegios. Es así como los "sabios" invaden por diferentes épocas las instituciones educativas para sacar adelante su "proyecto" y poder presentar constancia de su ejecución. Así también debe atender el directivo a los vendedores de libros, promotores de las editoriales, quienes resolución o decreto en mano le "informan" de los dineros asignados a la institución para libros, sillas, mapas, etc. ("A veces uno se entera por ellos"). No sobra decir que el rector o director también atiende a quienes consideran que la mejor forma de conseguir "su sustento" es acudir a los colegios esgrimiendo todo tipo de argumentos, llámense lamentaciones, dolor, histeria o llanto. En época pre-electoral los candidatos a alcaldías y concejos también hacen presencia en los principales colegios del municipio y, en las elecciones, las escuelas sirven como lugares para la capacitación de los jurados de votación y para la realización de los comicios.

> *Si el PEI de la institución es clasificado como sobresaliente, se debe asistir a reuniones, en el MEN, el IDEP, las universidades o la Secretaría de Educación, a más del tiempo que se emplea en preparar los materiales para su presentación. Además se asiste a Bienestar Familiar para llevar casos especiales, atender citatorios de personal, Contraloría, Escalafón, disciplinarios, alcaldía menor, ediles, hospital local, Policía nacional, etc. etc.* (LR).

> *"Otras veces nos corresponde asistir al entierro del abuelo de un estudiante de tal o cual y recorrer kilómetros y kilómetros de un extremo a otro tras una carroza y, en el peor de los casos cargar el muerto, aunque nunca lo haya conocido"* (MQ).

El directivo debe responder por quejas, reclamos, tutelas, recursos de reposición, informes, etc. En ninguno de los decretos reglamentarios figura la obligación de asistir, ya sea como acusador o defensor, a las instancias pertinentes: escalafón, control interno, veeduría ciudadana, personería, juzgados, contraloría, oficina de personal administrativo, disciplinarios, etc. a donde debe presentarse el alumno, padre, empleado y comunidad contra alguna(s) persona(s) de la institución educativa. En muchas ocasiones el directivo debe buscar su propia defensa o la asesoría jurídica cuyos costos, lógicamente, corren por su cuenta.

> *Una vez me aplicaron medida de aseguramiento porque hicieron un certificado falso un grupo de profesores. Tuve que contratar abogado y pagarlo de mi bolsillo: cien mil pesos. Es mucha la energía que uno bota en eso* (RH).

> *Fui acusada de prevaricato por omisión al retener los certificados de una alumna que se voló con la plata de una rifa para el paseo de grado* (Rectora).

En un momento de cambio en el sistema jurídico e institucional como el que vivimos y, ante la aparición de nuevas herramientas para defender los derechos constitucionales como lo es la tutela, las instituciones educativas son "entuteladas" con mucha frecuencia, diligencias que debe atender el directivo así no comparta la decisión que tomó el Consejo Directivo o la asamblea de profesores y que provocó la tutela:

> *Los profesores toman la decisión y a uno le toca responder por la tutela. Por un moño, por un motilado, tutela. Eso lo desgasta a uno...* (JR).

Algunos directivos perciben todo esto como una intromisión de la ley y el derecho en la educación. En primer lugar, no hay jurisprudencia frente a los nuevos casos que se presentan, lo cual genera confusión. En segundo lugar, la jurisprudencia está a veces a cargo de laboralistas y criminalistas, y la ejercen sin consultar a los educadores. Para los juristas lo importante es que se cumpla la ley, pero los directivos consideran que las decisiones en un contexto educativo deben tener un sentido pedagógico y formativo para los estudiantes y que, por lo tanto, debe haber un diálogo respetuoso entre lo jurídico y lo pedagógico:

> *Cuando me dijo el juez: "Lo ha dicho la honorable Corte", le contesté: "Yo soy también honorable y también tengo mi opinión"* (AR).

Paradójicamente, el directivo debe desempeñar también una labor que podríamos llamar "judicial" puesto que con cierta frecuencia debe llamar a declarar a implicados y testigos en situaciones problemáticas, tomar declaraciones, levantar actas, radicarlas ante la autoridad competente e, incluso, hacer de detective.

Finalmente, además de las anteriores funciones y tareas, el directivo recibe nuevas misiones y exigencias provenientes de las dinámicas institucionales –consagradas también por la ley: "las funciones que le asigna el PEI", Dec. 1860, art. 25– y de la administración nacional y regional de turno. Cada administración propone un perfil determinado para sus directivos. Para promoverlo, en lugar de la norma, utiliza los estímulos. En la perspectiva de construir instituciones "nuevas" se adelantan acciones como el impulso a los "PEI pilotos", los "PEI sobresalientes" del MEN o el "Galardón Santafé de Bogotá a la gestión". Se estimula la vinculación orgánica de las empresas a la escuela, estableciendo "matrimonios" que buscan aprendizaje mutuo y el manejo conjunto de indicadores de calidad, eficiencia, ejecución, competitividad y resultados. El introducir la escuela en una lógica competitiva y de mercado con el fin de recibir recursos y estímulos ha dinamizado a muchas instituciones, pero los esfuerzos se han orientado con frecuencia hacia el mejoramiento de la imagen externa institucional, al *marketing*, sin transformaciones de fondo en los procesos pedagógicos.

## 2.4. El docente directivo ante la norma

> *"Nuestra escuela pasa por un momento de transición (...) Se ha hecho mucho más conflictiva la función del directivo docente (...) por la búsqueda de una identidad pedagógica donde nos encontremos y reconozcamos (...) manteniéndonos a veces en un ambiente de confusión e inseguridad"* (AV).

Hemos sido excesivamente prolijos y enumerativos con el fin de mostrar y hacer sentir lo que experimentan y lo que abruma a los directivos en la actualidad. La sensación de desorden es real. El presentar el panorama como algo coherente, claro, sin fisuras no corresponde ni a la realidad, ni a la manera como los directivos la perciben. De hecho, la mayoría de los comentarios a las normas son fruto de los debates y análisis del grupo de rectores y directores participantes en este proceso de reflexión que abrió el Programa RED.

Lo normativo no aparece aquí como lo opuesto a lo cotidiano; por el contrario, está siempre presente en la vida del directivo, en sus prácticas, en la estructura y en los procesos institucionales, aunque "desplazando sus significados y condensándose en formas inestables" (Granja 1992:134). Desde el punto de vista formal, las normas ocultan la diversidad de las prácticas educativas, los intereses, las contradicciones y las luchas entre los diferentes grupos de poder que intervienen para su aprobación; se presentan como coherentes, como articuladoras y unificadoras, como ideal de un sistema educativo que –en la práctica– es complejo, diverso, y sufre profundas fi-

suras, inconsistencias, tensiones y contradicciones. "Las escuelas no son la continuidad natural del orden normativo en la práctica, sino realidades complejas estructuradas con referencia a él" (Ezpeleta 1992:112).

El directivo docente, ante el intrincado y a veces contradictorio mundo de las leyes, opta con frecuencia por desarrollar estrategias de adaptación y supervivencia o, simplemente habituarse a vivir en una situación de continuas paradojas, a expensas del liderazgo pedagógico, académico o intelectual inherente a su rol. El directivo padece una sensación de impotencia al no poder ni siquiera cumplir con las exigencias de su responsabilidad como servidor público, exigencias que se presentan como necesarias para el proceso de modernización del sistema educativo.

Por otra parte, el cúmulo de leyes, decretos, resoluciones y demás disposiciones legales que fueron expedidos antes de la Constitución Política de 1991 -algunos de ellos aún vigentes-, y los promulgados después, están cargados de ambigüedad y a veces se superponen generando confusión y contradicciones en el momento de aplicarlos. Estas sensaciones se acompañan de angustia y estrés ya que el directivo se ve abrumado por las consecuencias de las múltiples decisiones que debe tomar y que no admiten aplazamientos, en especial por las sanciones que de ellas se puedan derivar, bien por el desconocimiento de las normas o bien por error de procedimiento.

Aquí es conveniente aclarar que no hay manuales de procedimientos claros respecto a casos disciplinarios, ni existen recopilaciones de la legislación educativa que lleguen semestral o anualmente a cada establecimiento como una política administrativa de actualización, información y difusión, lo cual genera entre los directivos un conocimiento de la legislación a través de la sanción de otro colega, de casualidad o por divulgación de organizaciones distintas de las oficiales.[16] Probablemente por este hecho el Secretario de Educación de Santafé de Bogotá, D.C. encabezó la circular 001 del 96 así: "En razón a la confusión y algunas veces a la negligencia en la aplicación del Régimen Disciplinario, me permito aclarar algunos aspectos relacionados con el Decreto 2480 de 1986, reglamentario del Decreto 2277 de 1979 y la Ley 200 de 1995 y que espero orienten a los Directivos Docentes."

---

[16] En Bogotá y Cundinamarca han cumplido una labor de tipo divulgativo y crítico los programas dominicales de radio realizados y pagados por los sindicatos desde hace varios años y con una de las mayores sintonías en la capital. Sin embargo, la posición –o mejor oposición- a veces excesivamente crítica de éstos frente a la normativa oficial ha contribuido también a la confusión. Los sindicatos prestan también asesoría jurídica a los docentes, pero varios directivos sugirieron que las Secretarías de Educación -o los C.A.D.E.L. para el caso de Bogotá- deberían ofrecer este servicio a los directivos.

En algunos casos se opta por la vía de cumplir con lo básico legal requerido para evitarse los problemas disciplinarios o penales derivados de sus acciones u omisiones. Un buen número de directivos siguen interpretando la norma desde la tradición burocrática que promovió la administración central en las escuelas durante décadas. El hacer uso de las normas como un "corsé" puede llevar a un estilo de dirección legal–burocrático (Sander 1994:241), es decir que las acciones se definen en relación con las normas y no con respecto a su espíritu, lo cual impediría rebasar los requerimientos mínimos legales, y trascender a un ejercicio de poder colegiado con plena autonomía para orientar el proyecto educativo de acuerdo con el horizonte construido con la respectiva comunidad educativa.

Dentro de este contexto, y con la esperanza de muchos directivos de que sea solamente una situación coyuntural y transitoria, la autonomía institucional expresada en las disposiciones legales resulta un tanto ilusoria ya que la escuela, en lugar de reconstituirse de una forma más comprometida, involucrando de forma más reflexiva a todos los miembros en torno a problemas centrales como el conocimiento, la pedagogía, la convivencia, el trabajo, etc. queda abierta y expuesta a las demandas o preocupaciones de carácter politiquero o económico, a la lógica del mercado y la competencia, a coyunturas y planes de corto plazo, así el Plan Decenal Educativo se haya formulado.

A pesar de todo, no se puede negar que la mayoría de la legislación reciente cumple un papel fundamental en la transformación y modernización de las escuelas y del sistema educativo en general, hacia una educación más acorde con el modelo de país y de sociedad planteado en la Constitución de 1991. Pero, en este proceso de transición, los mensajes de las administraciones son ambiguos –e incluso contradictorios– y han caído demasiadas responsabilidades en los directivos y en la escuela en general, sin recibir a cambio un proporcional apoyo del Estado.