

# **TENSIONES EN LAS FUNCIONES RECTORALES Y SU IMPACTO EN LA CALIDAD EDUCATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA**

Un abordaje comprensivo de lo normativo a la praxis de la gestión.

(Tesis Doctoral)

Candidato a Doctor:  
**CALIXTO LIÑÁN FELIPE**

Director Nacional de tesis:  
Ph. D. **JORGE OSWALDO SÁNCHEZ BUITRAGO**  
Universidad de Magdalena, Colombia.

Tutora en la Pasantía internacional:  
Ph. D. **TRINIDAD MENTADO LABAO**  
Universidad de Barcelona, España.

Grupo de Investigación:  
**GRACE**  
(Grupo de Análisis de la Cultura Escolar)

**DOCTORADO EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN  
UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA - RUDECOLOMBIA**

Mayo de 2018  
Santa Marta – Colombia.

## Tabla de Contenido.

INTRODUCCIÓN.....	5
OBJETIVO GENERAL.....	10
OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	10
1. TRAYECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	28
1.1 Enfoque Investigativo.....	28
1.2 Diseño de la investigación.....	36
1.3 Aplicación de la Prospectiva como hilo conductor.....	45
1.4 Unidad comprensiva.....	49
1.5 Técnicas de recolección de información.....	51
1.6 Análisis y procesamiento de la información.....	60
2. CONCEPTO Y CONTEXTO DE CALIDAD E INSTITUCIÓN EDUCATIVA.....	63
2.1 La Calidad educativa en instituciones de educación básica y media en Colombia.....	63
2.2 Naturaleza de las Instituciones Educativas Públicas en Colombia.....	71
3. TENSIONES EN LA ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y SUS IMPACTOS EN LA CALIDAD EDUCATIVA PÚBLICA.....	89
4. TENSIONES EN LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA Y SUS IMPACTOS EN LA CALIDAD EDUCATIVA PÚBLICA.....	105
5. TENSIONES EN LA GESTIÓN EDUCATIVA PÚBLICA DE BÁSICA Y MEDIA Y SUS IMPACTOS EN LA CALIDAD.....	118
5.1 Naturaleza de la Gestión Educativa.....	118
5.2 Acceso a la gestión de las instituciones educativas públicas.....	123
5.3 Hacia donde tiende la gestión de las instituciones educativas públicas de básica y media.....	127
6. TENSIONES EN LA FUNCIÓN RECTORAL ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA Y SUS IMPACTOS EN LA CALIDAD EDUCATIVA PÚBLICA.....	132
6.1 Naturaleza de la Función Rectoral en las instituciones públicas de educación básica y media.....	133
6.2 Orígenes y Evolución de las TENSIONES en el ejercicio rectoral.....	143
6.3 Escenario REAL del ejercicio rectoral en las instituciones públicas de educación básica y media.....	151
6.3.1 Lo teórico normativo de la función rectoral en la Institución Pública de Educación Básica y media.....	156
6.3.1.1 NORMOGRAMA.....	159
6.3.1.2 Análisis del Normograma.....	164
6.3.2 El ejercicio práctico social de la función rectoral en la Institución Pública de Educación Básica y media.....	182
6.3.3 BITÁCORA de funciones rectorales en el contexto de la Guía 34.....	185
6.3.4 Meta 2025, Formación profesional, estatus y remuneración del rector.....	205
6.4 Escenario IDEAL para el ejercicio rectoral en las instituciones públicas de educación básica y media.....	213
7. CONCLUSIONES: EL ESCENARIO POSIBLE.....	234
7.1 Escenario POSIBLE para el ejercicio de las funciones rectorales en las instituciones públicas de educación básica y media.....	241
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	260
ANEXOS.....	267

*Dedico este fruto de mis esfuerzos,  
a mi madre y a mis tres hijos.*

*Muchas gracias a mis directores de tesis:*

*Jorge Oswaldo Sánchez Buitrago  
(Docente investigador de la Universidad de Magdalena - Tutor nacional)*

*Trinidad Mentado Labao  
(Docente investigadora de la Universidad de Barcelona- Tutora en la pasantía internacional).*

*Al doctor Jaume del Campo Soribas  
(Docente investigador de la Universidad de Barcelona)*

*A los rectores de las Instituciones Educativas Públicas de la ciudad de Santa Marta.*

## TESIS CENTRAL DE LA INVESTIGACIÓN.

Existe una intrincada realidad jurídico-práctico-administrativa en las funciones rectorales de la institución pública de educación de básica y media, que demanda para su comprensión y mejoramiento, el abordaje analítico organizacional de la escuela como una entidad débilmente estructurada y desorganizada, que está en el contexto externo supeditada a las directrices y vaivenes de otras instituciones (como las Secretarías, el Ministerio y los Entes de Control, entre otros) que de manera directa direccionan, condicionan y limitan la toma de decisiones por parte de los rectores en lo administrativo y lo pedagógico, causando afectaciones negativas en los procesos de mejoramiento de la calidad educativa. Mientras en el contexto interno y del entorno, la institución educativa es un ente constituido por muchas partes (directivos, administrativos, docentes, estudiantes, padres de familia, organizaciones comunitarias, etc.) que también lo caracterizan, influyen y restringen, de manera tal, que el directivo docente realmente tiene muy poca autoridad, poca autonomía y pocas posibilidades de planear, llevar a la realidad y mantener en el largo plazo acciones de mejora continua que permitan ascender en los niveles de calidad educativa que legal y moralmente les exige el gobierno y la sociedad.

## INTRODUCCIÓN

En Colombia el proceso de educación básica y secundaria dura 12 años y está constituido así: Preescolar (grado Cero), Básica primaria (grados de 1 a 5), Básica Secundaria (grados de 6 a 9), y Media (grados 10 y 11). Esta educación se imparte a los niños<sup>1</sup> y jóvenes en organizaciones del Estado o privadas, denominadas “Instituciones Educativas<sup>2</sup>” definidas oficialmente mediante el Artículo 9° de la Ley 715 de 2001<sup>3</sup>.

La serie de transformaciones que en el campo de la educación pública básica y secundaria se ha tratado de implementar en Colombia en busca de una mejor calidad (especialmente con el gobierno actual que se ha puesto como meta convertir al país en la Nación mejor educada de América Latina para el año 2025), hace obligatorio que en el campo de investigación de las ciencias educativas, se establezcan como temas de primer orden de análisis aquellos que tienen que ver con la necesaria y estrecha relación entre los procesos pedagógicos y los procesos administrativos y organizacionales en las instituciones educativas públicas.

---

<sup>1</sup> Con el ánimo de hacer más fluida la lectura acudiendo a la economía lingüística del idioma castellano, en este documento se acoge la norma de la Real Academia de la Lengua según la cual: “*En los sustantivos que designan seres animados, el masculino gramatical no solo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar la clase, esto es, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos*”. Se evita entonces el uso de aclaraciones innecesarias como: niños y niñas, rectores y rectoras, doctorandos y doctorandas, investigadores e investigadoras, profesores y profesoras, padres y madres, ciudadanos y ciudadanas, etc..

No obstante lo anterior, tanto en el cuerpo de esta tesis como en la lista bibliográfica cada vez que se citó o se referenció a una mujer se optó por escribir su nombre y su apellido, sin la intención de contrariar la norma APA, sino por liberar a la mujer investigadora de una especie de solapa que le pone la tendencia generalizada de los lectores a asumir inconscientemente, que los apellidos en las citas y referencias, corresponden a hombres. Así, lo que según APA sería: Aguerondo I., Anguera M., Ávila R., aquí aparece así: Aguerondo Inés, Anguera María, Ávila Rosa. Etc.

<sup>2</sup> La definición normativa puede verse en la página 58 de esta Tesis.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Se acoge entonces esta investigación al concepto del doctor Joaquín Gairín, destacado<sup>6</sup> investigador de los temas organizacionales de la educación en los países de habla hispana, cuando afirma que: “El objeto de estudio de la organización no es el análisis de los elementos en sí mismos (profesor, alumnos, espacio, etc.), sino en su perspectiva organizacional; esto es, en su interrelación con los demás elementos y en función del objetivo planteado”. (1989, p. 168).

En ese sentido y precisamente en lo administrativo y organizativo, como soporte del objetivo pedagógico de toda institución educativa, es en donde la presente investigación doctoral identificó y configuró un problema, y desarrolló unos procesos metodológicos de investigación con la finalidad de hacer nuevos aportes al entendimiento de la problemática develada entre el ejercicio de las funciones rectorales o prácticas de gestión, mediadas por las políticas gubernamentales, y su afectación en la calidad educativa<sup>4</sup>.

La presente investigación se encuadra adecuadamente en el escenario académico del Doctorado en Ciencias de la Educación<sup>5</sup> que desarrolla la Universidad de Magdalena, en el marco de la Red de Universidades Estatales de Colombia – RUDECOLOMBIA.

---

<sup>4</sup> El desarrollo del concepto “Calidad educativa” se encuentra en el capítulo 2.1

<sup>5</sup> El Doctorado en Ciencias de la Educación, organizado por RUDECOLOMBIA desde 1996, obtuvo la aprobación del Ministerio de Educación Nacional de Colombia por medio de la Resolución 2333 de julio 3 de 1998 y el Código del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES No. 73103. El 12 de junio del año 2000 obtuvo la Acreditación Previa por Resolución 1591 del Ministerio de Educación Nacional. En el año 2005 obtuvo el Registro Calificado para todas las universidades miembros de RUDECOLOMBIA. Es relevante indicar que el doctorado obtuvo el Premio a la calidad de postgrados en Iberoamérica en marzo del 2008, mediante concurso realizado por la Asociación Iberoamericana de Postgrados - AUIP.

El Doctorado tiene actualmente el Registro Calificado No. 1566 del 28 de Febrero de 2011 – SNIES: 1213-7170 (Sistema Nacional de Instituciones de Educación Superior de Colombia).

Y específicamente se encuadra en la línea de investigación “ADMINISTRACIÓN Y7 DESARROLLO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS”, al respecto de la cual el doctor Jorge Sánchez<sup>6</sup> expresa:

La Administración y Desarrollo de los Sistemas Educativos”, se ubica de manera epistémica en el entrecruce de dos grandes supra-categorías: “Ciencias de la Administración” y “Ciencias de la Educación”. A su vez, al interior de la categoría central se encuentran dos sub-categorías que confluyen en una relación de complementariedad: “Administración” y “Desarrollo”, focalizadas en el ámbito de la educación, asumida ésta como un “Sistema”. (2011).

La investigación se desarrolló en el marco del Grupo GRACE “Grupo de Análisis de la Cultura Escolar”, que es un colectivo de investigación de la Universidad de Magdalena creado en el año 2002. Desde el año 2010 el GRACE cuenta con el reconocimiento del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia - COLCIENCIAS y está calificado “A” en su escala de medición. El grupo viene adelantando en los niveles de especialización, maestría y doctorado, varias investigaciones relacionadas con el quehacer pedagógico por lo cual tiene muchas expectativas de seguir avanzando en la producción de nuevo conocimiento.

---

<sup>6</sup> Doctor en Ciencias de la Educación. Director del Doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad de Magdalena en convenio con RUDECOLOMBIA.

No obstante que la línea de Investigación y Desarrollo sea la línea en que se desarrolló la<sup>8</sup> investigación, no significa que ésta se haya divorciado de la otra línea de este doctorado que es la línea de “Pedagogía e Interculturalidad”: El mundo aboga cada vez más por sociedades más equilibradas, que reconocen la multiculturalidad y ponderan la interculturalidad como única forma de lograr una convivencia armónica entre ciudadanos; por lo tanto, esta investigación no se desligó de la línea de Pedagogía e Interculturalidad, toda vez que las instituciones educativas son constructos sociales germinados en la cultura del ser humano y sostenidos por la sociedad misma con la finalidad garantizar educación para la civilidad, la ciudadanía, la convivencia y el desarrollo de los pueblos. Se hizo entonces un análisis que atendiera también a la diversidad de pensamiento entre los actores diversos con injerencia en la determinación y el ejercicio de las funciones rectorales para la administración y desarrollo de las instituciones educativas públicas.

Por otra parte, el interés personal en esta investigación surgió en primera instancia por una necesidad práctico-laboral del investigador, al encontrarse vinculado laboralmente al sistema educativo colombiano, y específicamente como Rector, habiendo laborado hasta ahora en cuatro Instituciones Educativas Públicas del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, lo cual le ha permitido experimentar de manera directa las dificultades por las que atraviesan las instituciones educativas al momento de llevar a la práctica las funciones rectorales consignadas en la literatura normativa colombiana, dificultades estas de tipo administrativo (como la escasa autonomía en el manejo de la organización educativa), y de tipo académico (como la imposición de los proyectos y programas de las Secretarías y el Ministerio, sin contar con el suficiente personal profesional y las herramientas pedagógicas para ello); siendo ello el inicio de la motivación a la búsqueda de alternativas, de ideas en consenso entre los rectores, de



recomendaciones, que puedan dar origen a procesos administrativos y educacionales más<sup>9</sup> acordes con las realidades y con las posibilidades; una gestión rectoral más relevante, de conformidad con las necesidades del contexto educativo público colombiano. Y en segunda instancia el interés por la investigación nació de la exigencia académica de desarrollar una investigación necesaria y pertinente, centrada en la búsqueda de alternativas para un mejoramiento de la calidad de la educación, y por ende, el desarrollo social, potenciando nuevas inquietudes que motiven más investigaciones, como requisito para optar al título de doctor en ciencias de la educación.

Esa necesidad e interés del investigador posibilitó la configuración de un tema de investigación que apuntara al análisis en profundidad de una problemática específica en el ámbito administrativo-educativo. Y en pro de ello se construyó como elemento central orientador una pregunta de investigación:

¿Cuáles son las tensiones que tienen lugar en el contexto teórico-práctico administrativo de las funciones rectorales en las instituciones de educación básica y media del distrito de Santa Marta, que obstaculizan el alcance de óptimos niveles de calidad educativa?

Pregunta cuyo abordaje investigativo implicó: Develar la naturaleza, causas, consecuencias y posibles escenarios de intervención de las tensiones entre las funciones establecidas para los rectores en las políticas y la legislación colombiana, y las prácticas sociales propias de la gestión rectoral en las instituciones públicas de educación básica y media; así como la manera como esas

tensiones inciden en la calidad educativa. Esto, se hizo estructurando los siguientes objetivos<sup>10</sup> de investigación:

#### OBJETIVO GENERAL

Develar las tensiones que tienen lugar en el contexto teórico-práctico de las funciones rectorales en las instituciones de educación básica y media del distrito de Santa Marta, que obstaculizan el alcance de óptimos niveles de calidad educativa.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar la incidencia de la legislación educativa colombiana en el ejercicio rectoral administrativo de las instituciones de básica y media del Distrito de Santa Marta.
2. Recuperar la manera como los rectores desde su práctica social administran las instituciones de básica y media del Distrito de Santa Marta.
3. Develar las tensiones que se presentan entre la normatividad vigente y la praxis cotidiana de las funciones rectorales en las instituciones educativas públicas de básica y media, y la manera como estas inciden en la calidad educativa.
4. Configurar escenarios posibles de intervención para la superación de las tensiones existentes en el ejercicio de la función rectoral en las instituciones educativas públicas de básica y media que obstaculizan la calidad educativa.

Como puede observarse, interpretando el concepto expuesto por Gairín (en la cita de la página 3) los objetivos tienen coherencia interna (entre sí mismos) y externa (con los demás elementos de la organización educativa). Lograrlos fue posible mediante la aplicación de un ejercicio metodológico prospectivo. Asumiendo aquí como “tensiones” las incongruencias, las incompatibilidades, los vacíos, que tienen lugar entre las funciones rectorales escritas en las normas y el ejercicio real de gestión que hacen los rectores.

Profundizando en los antecedentes de la problemática, se pudieron identificar algunos<sup>11</sup> elementos relevantes en la gestión de las instituciones educativas, como por ejemplo que las instituciones educativas, especialmente las públicas, están en crisis y que cada día afrontan más problemas en el cumplimiento de sus objetivos misionales; tal como lo corroboran estudios publicados por organismos del Estado como el Departamento Nacional de Planeación de Colombia: “... de la dinámica educativa surgió un modelo según el cual la educación de alta calidad era privada y la de baja calidad pública”. (Barrera F. Educación Básica en Colombia, DNP. 2006, p. 11). También dice el estudio que para romper esta dinámica se requieren acciones de choque y políticas agresivas. Y que este reto múltiple implica la aplicación de políticas múltiples.

Diferencias entre el sector educativo público y el privado, como la que se acaba de citar, también se pueden constatar en un estudio adelantado por Ana María Iregui B<sup>7</sup>., Ligia Melo B., y Jorge Ramos F. con el auspicio del Banco de la República<sup>8</sup>.

En términos de eficiencia, los resultados muestran que los colegios privados se podrían estar beneficiando de condiciones de entorno más favorables, teniendo en cuenta que estos, en promedio, atienden alumnos de mayores ingresos. No obstante,

---

<sup>7</sup> Ana María Iregui Bohórquez: Economista, Universidad de los Andes, 1989. Magister en Economía, Universidad de los Andes, 1990. Ph.D. en Economía, University of Warwick, 2001. Investigador Principal de la Unidad de Investigaciones de la Gerencia Técnica del Banco de la República desde noviembre de 2004. Especialidades: Finanzas públicas. Mercado laboral. Educación.

<sup>8</sup> Este trabajo se benefició de las discusiones con Juanita Díaz Tafur, Viceministra de Educación básica y media; Abel Rodríguez, secretario de educación del Distrito; Martha Henao y Norman Julio Muñoz del Departamento Nacional de Planeación; Carlos Miñana de la Universidad Nacional; William René Sánchez Murillo, Director de Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de FECODE; y Luis Piñeros del Ministerio de Educación.

cuando se asumen entornos equivalentes, no existen grandes diferencias en los<sup>12</sup> niveles de eficiencia entre colegios públicos y privados. (2006, p 90).

Los resultados consignados en los citados estudios generaron interrogantes de interés como: ¿por qué la educación que se imparte en las instituciones privadas tiene mejores niveles de eficiencia que la que se imparte en las públicas?, ¿será que asumir los “entornos equivalentes” en las instituciones educativas públicas depende solamente de lo económico? o ¿Será que administrativamente en las instituciones educativas públicas hay algo que obstaculiza el desarrollo y la calidad?. Teniendo en cuenta que diferencias como las expuestas, entre las instituciones privadas y públicas, (aunque relativas) son reales y que ya han sido comprobadas por muchos estudios, esta investigación decidió aportar en el entendimiento de la problemática asociada a la gestión administrativa y pedagógica existente en las instituciones públicas de educación básica y media, específicamente mediante el análisis en profundidad de las tensiones que se presentan en el ejercicio rectoral de las mismas.

Con ese panorama complicado, desde el Doctorado en Ciencias de la Educación, específicamente desde la óptica de la línea de Administración y Desarrollo de los Sistemas Educativos, surgió un gran interés por aportar nuevo conocimiento científico en lo referente a la dualidad administrativo – pedagógica que se ejercita en las instituciones educativas de educación básica y media colombianas. El desarrollo de esta investigación permitió establecer como en el campo de lo administrativo de las instituciones educativas, específicamente en el poco explorado campo de las funciones rectorales, radica un gran obstáculo que le impide a tales entidades

alcanzar las metas de calidad educativa que necesita el país para su desarrollo y para salir de<sup>13</sup> los últimos lugares en la escala internacional de mediciones educativas. Fue necesario entonces, y así se hizo, que el encuadre epistémico de la investigación enfatizara en la gestión de la organización educativa, procurando diferenciar entre los escenarios de gestión ideales, los escenarios reales y los escenarios posibles, apoyados en los postulados teóricos de la Planeación Prospectiva<sup>9</sup> (se expone en detalle en el capítulo metodológico), lo cual permitió hacer un análisis con carácter holístico que posibilitó la comprensión de las complejidades e identificación de insuficiencias o tensiones en el acervo de funciones propias de los rectores.

Al respecto de la comprensión y del carácter comprensivo de esta investigación, dada la amplitud conceptual del término, se hace necesario encuadrar la significación con la que se asumió, acorde con conceptualizaciones del doctor Jorge Sánchez al respecto:

El pensamiento comprensivo se caracteriza por hacer uso permanente de una racionalidad interpretativa que permite, de manera continua y progresiva, comprender el mundo, comprender las instituciones educativas, comprender la gestión, y comprenderme a mí como parte de él y de ellos.

Se habla de “pensamiento comprensivo” porque la reconstrucción de conceptos y experiencias se fundamenta en la interpretación, la cual debilita los absolutos.

---

<sup>9</sup> La prospectiva es una estrategia de planeación “es primero un acto imaginario y de creación, luego una toma de conciencia y una reflexión sobre el contexto actual; y por último, un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidad de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se perfila como deseable. (Miklos y Tello, 1994, 56). El propósito de la Prospectiva es “preparar el camino” para el futuro, adoptándolo como objetivo (deseable y posible). La Prospectiva guía las acciones presentes y el campo de lo “posible” del mañana. (Miklos y Tello, 1994, 57).

Esta interpretación implica un proceso de discernimiento del sujeto que conoce y<sup>14</sup> comprende los procesos de gestión. Esta es parte de la lógica del proceso de resignificación de la gestión educativa en contextos institucionales.

Quien comprende su historia y la de los demás es capaz de actuar sobre ella, “transformablemente”. Esta es la tarea del hermeneuta, léase del gestor educativo, quien es aquel que siempre comprende. (2009, p. 5).

La comprensión es una expresión de independencia y está necesariamente ligada a los puntos de vista de los demás. No se puede comprender algo que nadie comprende. No se lo puede tomar seriamente como una comprensión posible. El momento creativo de una comprensión auténtica necesariamente va acompañado por una red de visiones más amplia. La comprensión es tanto libertad como necesidad.

La propia comprensión es una comprensión de la comprensión de los demás y, al mismo tiempo, es válida como comprensión porque entra en resonancia con la comprensión de los otros. Sin embargo, estamos frente a un potencial problema: uno puede lograr la comprensión escuchando y participando en la conversación de otros, pero a esta conversación se le confirmará el carácter de tal a partir de un nuevo conjunto de otros. El primer conjunto de otros puede dejar de lado lo que uno tiene para decir, mientras que el segundo puede pensar que uno está arrojando nueva luz sobre las cosas. Esto sucede porque se trata de sus cosas. Para expresar de otra manera esta dialéctica, la libertad intelectual de uno siempre está montada

sobre la de los demás y no se puede ser enteramente libre de los demás. Poseer<sup>15</sup> una comprensión es afirmar un punto de vista independiente, pero también es reunirse con otros.

El segundo sentido de la libertad, que caracteriza a la comprensión es epistemológico y está relacionado con el estatus de una comprensión. Específicamente, la comprensión lleva consigo un momento esencialmente crítico. Obtener la comprensión de algo es obtener una comprensión de ello. Una comprensión nunca puede ser absoluta ni totalmente “abarcativa”. Siempre es posible agregarle algo. (Sánchez, 2009, p. 6).

El ejercicio investigativo – comprensivo se llevo a cabo con la participación protagónica de actores primarios de la problemática estudiada, es decir los rectores, y permitió reflexionar en profundidad acerca de las instituciones educativas y sus realidades, procurando la consecución de consensos que sentaron las bases que propiciaron la construcción de unos escenarios reales, de unos escenarios ideales y de otros escenarios estratégicos posibles, que como bien lo afirma el mismo autor:

Sirven para configurar discursos emergentes sobre la gestión de las instituciones educativas; discursos que permiten comprender las tensiones entre los planos formales declarados, instituidos, y los planos sociales aplicados, instituyentes, del cumplimiento de tales funciones”. Y a partir de estas nuevas configuraciones

discursivas, entonces sí impactar la gestión de los rectores, de tal manera que<sup>16</sup> comprendiendo, resignificando, tales tensiones, las puedan enfrentar y superar, o al menos intentarlo. (Sánchez, 2017).



El análisis del objeto de estudio LAS FUNCIONES RECTORALES EN LA GESTIÓN DE<sup>17</sup> LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA, y sus AFECTACIONES EN LA CALIDAD EDUCATIVA, se abordó en el marco de las siguientes categorías:

**CALIDAD EDUCATIVA:** Siendo el interés de la investigación, descubrir las tensiones que desde el ejercicio de la función rectoral impactan negativamente la calidad de la educación que se imparte en las instituciones públicas de básica y media, resultó imprescindible abordar el estudio del vocablo “Calidad” y profundizar en el significado y trascendencia del concepto “Calidad Educativa”, para comprender mejor el porqué de ese impacto y estar así en condiciones de proponer posibles maneras de minimizarlo. (Esta categoría se desarrolla en el capítulo 2).

**ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS:** Teniendo en cuenta el carácter multidisciplinar y transdisciplinar de las Ciencias pedagógicas, la función rectoral como objeto de estudio se sitúa en el espacio de investigación concerniente a lo administrativo de las organizaciones educativas públicas de básica y media en Colombia, considerando lo administrativo organizacional como el soporte estructural necesario para que pueda lograrse el desarrollo del sistema educativo ideal. Es decir, se asume la administración como elemento secundario, pero medular, en el proceso de posibilitar la superación de los bajos niveles educacionales actuales, y lograr la eficacia en la formación educativa de calidad que exige a esas instituciones. (Esta categoría se desarrolla en el capítulo 3).

**PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN:** Esta investigación, ubicada en el ámbito<sup>18</sup> académico mayor de las Ciencias de la Educación, particulariza en el reconocimiento de la planeación de la educación como un factor de desarrollo social, y decanta en el análisis del papel que desempeñan los rectores en ese proceso de planeación como soporte de la calidad educativa. La planeación educativa se inscribe en el ámbito de la gestión educativa y esta a su vez en el de las Ciencias de la Administración. (Esta categoría se desarrolla en el capítulo 4).

**GESTIÓN EDUCATIVA:** Acotando el encuadre entre la administración y la planeación, la investigación se insertó y profundizó en la gestión educativa fundamentada el análisis del escenario organizacional, asumido aquí como Instituciones Educativas Públicas de Básica y Media; donde tienen lugar los procesos de formación educativa de los ciudadanos como base fundamental del desarrollo social de las naciones. Categoría esta que cobra relevancia en esta investigación por la aspiración del gobierno colombiano actual de convertir al país en la nación mejor educada de latinoamérica en el año 2025. (Esta categoría se desarrolla en el capítulo 5).

**FUNCIÓN RECTORAL:** Finalmente, como categoría axial, central y articuladora, la investigación se focalizó en la dimensión administrativa, que se materializa a través de las funciones rectorales, en términos de las actuaciones, las decisiones y las responsabilidades de los rectores; mediadas por la legislación educativa estatal y por los lineamientos y mandatos de las políticas de gobierno y de otros sectores. Lo anterior, implicó una profunda reflexión acerca de la práctica y la praxis<sup>10</sup> social que caracteriza el quehacer rectoral en las instituciones públicas de educación básica y media de Colombia. (Esta categoría se desarrolla en el capítulo 6).

---

<sup>10</sup> Para entender el papel de la reflexión en el salto de la práctica a la praxis de la gestión, se plantea como punto de referencia la concepción de lo que es práctica y lo que es praxis: la práctica supone una operación fáctica de carácter objetivo y real; en la noción clásica de práctica lo real es físico. La práctica se regula por una racionalidad empírica y objetual. La práctica es la actuación en el mundo de los hechos, de los conceptos y de los paradigmas que nos gobiernan, sin que suponga que dicha puesta en escena es consciente y crítica. La praxis, por su parte, no es cualquier práctica, cualquier actuación, es aquella regulada y superada por la conciencia, es aquel actuar crítico y reflexivo. Es un actuar marcado por el pensamiento. (Sánchez, 2009, p. 9).



Figura No. 1: Objeto de Estudio.

Es evidente entonces la amplitud y complejidad que reviste el objeto de estudio planteado para esta investigación, por lo cual su abordaje investigativo se hizo analizando cada una de las categorías de la manera como se muestra en el capítulo metodológico y plasmando los resultados en sendos capítulos que constituyen el cuerpo de esta tesis.

La complejidad se asume en este proyecto de investigación en los conceptos expuestos por Niklas Luhmann y por Jorge Sánchez:

Entiende Luhmann por complejidad la sobreabundancia de relaciones, de posibilidades, de conexiones; de modo que ya no sea posible plantear una correspondencia biunívoca y lineal de elemento con elemento. (Luhmann 1990, P 16).

La complejidad ...es efectivamente el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares que constituyen nuestro mundo fenoménico; así es que la complejidad se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad, la incertidumbre... De allí la necesidad, para el conocimiento, de poner orden en los fenómenos rechazando el desorden, de descartar lo incierto, es decir de seleccionar los elementos de orden y de certidumbre, de quitar la ambigüedad, clarificar, distinguir, jerarquizar...pero tales operaciones, necesarias para la inteligibilidad, corren el riesgo de producir ceguera si eliminan a los otros caracteres de lo complejo.

Este planteamiento es especialmente sugestivo a la hora de enfrentar el desafío de sentar bases innovadoras para nuevos procesos de gestión de las instituciones educativas, dado que siempre se ha adoctrinado para trabajar en el orden, entendido como estatismo, quietud, inmovilidad. Se insiste en la urgencia de incorporar en los procesos de planeación una cosmovisión universal que permita entender la parte no sólo como segmento aislado, sino como expresión viva de su universo natural. (Sánchez, 2009, p. 3).

La investigación se fijó como punto de partida un hecho histórico relativamente reciente: la expedición de la actual Constitución Política de Colombia en 1991, a partir de la cual se han desprendido todas las leyes y decretos con los cuales el legislador colombiano y el Ministerio de

Educación Nacional, respectivamente, han intentado modernizar el sistema educacional que se<sup>21</sup> tenía anteriormente. Es así como surge la Ley 115 General de Educación en 1994 y sus posteriores decretos reglamentarios. Luego en se expide la Ley 715 de 2001 que dispone la organización del servicio educativo, abordando la temática de las funciones rectorales en la institución educativa pública. El estudio en profundidad de todas las leyes y decretos referentes se desarrolla en el capítulo 6, acápite 6.3.1

Estas normas se analizaron desde el plano local del Distrito de Santa Marta, ahondando en la realidad histórica reciente y lo que sucede en la actualidad en las instituciones educativas al momento de implementarlas. Para ello fue necesario analizar el entorno o contexto en el que han acontecido y acontecen los hechos administrativos y pedagógicos, y descubrir las maneras como ese entorno ejerce influencia y hasta condiciona los procesos administrativos en las instituciones educativas. Esto, de acuerdo con el doctor Pablo Guadarrama González<sup>11</sup>, que aporta lo siguiente.

La acción de investigar presupone buscar las huellas y lógicamente esa búsqueda, no significa que se realice en el mismo orden cronológico en que se produjo el fenómeno que es objeto de análisis. Ese proceso implica dar una vuelta o rodeo para llegar al objetivo deseado, es decir, no es una vía directa, rápida, inmediata, expedita. Por el contrario la acción investigativa regularmente es un procedimiento tortuoso, difícil, complicado, que exige sacrificios y esfuerzo. La investigación no está concebida para los que esperan encontrar de forma sencilla algo que se busca, sino

---

<sup>11</sup> Académico Titular de la Academia de Ciencias de Cuba, en la Dirección de Proyectos de Investigación Científica.

solamente para aquellos dispuestos a determinados sacrificios y entrega total a una<sup>22</sup> misión de indagación. (2008, p.1).

Parafraseando al autor se puede decir que el ejercicio científico de investigar un problema obliga a explorar el contexto, analizar los fundamentos epistémicos y la práctica cotidiana, estudiar los procesos, identificar fortalezas o insuficiencias, analizar las interacciones sociales y culturales... Sólo cuando esto se logra, se está en capacidad de elaborar nuevos constructos argumentativos, de criticar lo paradigmático y de proponer nuevos caminos de solución o de reestructuración a un fenómeno identificado.

Se logró entonces adelantar una investigación en ciencias de la educación, pero enfocada en la comprensión de los procesos administrativos, saliéndose del marco tradicional de las investigaciones en el campo educativo que comunmente versan solo sobre temas exclusivamente académicos, como: ambiente de aula, contenido curricular, metodologías didácticas, estilos de aprendizaje, etcétera. Aquí la pretensión fue ir más allá de esas esferas netamente pedagógicas y es así como en el capítulo 6 se muestra un análisis comprensivo de las funciones rectorales, asumiéndolas como columna vertebral de la estructura funcional de estas organizaciones escolares, como la base en la que se soportan todos los procesos de gestión necesarios para el funcionamiento con calidad en todos los ámbitos de una entidad educativa pública.

Es así como se ofrece una revisión analítica y crítica de todo el cúmulo normativo y práctico en el que se hallan soportadas las funciones de los rectores de las instituciones educativas,

teniendo presente que los escenarios administrativos que actualmente se observan en las<sup>23</sup> organizaciones educativas públicas son extremadamente complejos, de tal magnitud que no se los comprende a simple vista, que no se evidencia una fundamentación epistemológica, una coherencia lógica de relaciones, una correspondencia teórica entre lo pedagógico y las actuaciones administrativas. Tal como lo reconocen, Rosa Santamaría y Alfonso Navarro:

...la escuela es una organización especial y compleja, en la que las relaciones humanas son prioritarias, unas relaciones que van a condicionar la acción educativa; a ello hay que añadir la influencia que ejerce la sociedad y poderes públicos en la organización de los centros escolares, llegando a determinar una forma de enseñar y de organizar muy concreta.(2012, p. 58).

Se obtuvo, además del análisis de lo que estipulan las normas y del desempeño práctico de las funciones rectorales; un examen minucioso por parte del colectivo de rectores sobre los procedimientos administrativos improvisados mediante las cuales ellos llevan a la práctica el conjunto de funciones que les impone el Mnisterio, las secretarías y la necesidad real educativa cotidiana.

El documento aporta recomendaciones para la superación de las falencias que se identificaron en la aplicación de los procedimientos normativos y prácticos, tomando como referente las posibilidades de mejoramiento administrativo y organizacional que ofrecen o podrían ofrecer los mismos textos legales. También se facilita la comprensión y el enriquecimiento de la realidad

administrativa actual de los procesos de gestión, para así tener posibilidades de proponer<sup>24</sup> alternativas para la implementación de estrategias viables que apunten hacia el modelo deseado de administración de las organizaciones educactivas como el soporte fundamental de la calidad pedagógica que se persigue en Colombia. Esto último, en consonancia con el aporte que hace el docente investigador Napoleón Manjarrés Govea en su libro “Hacia una gestión administrativa eficiente y eficaz en la institución educativa”:

La dirección se debe admitir como lo fundamental en el ámbito organizativo y de gestión. Cobra especial importancia el componente académico, ya que este constituye la “razón de ser” de la institución educativa, funciones que corresponden básicamente a los profesores y estudiantes. (2010, p. 185).

Por lo expuesto, se presenta aquí una investigación que demandó una revisión metódica y exhaustiva del acervo normativo y de las políticas educativas que rigen las funciones rectorales en las instituciones educativas públicas, asumidas tales funciones en este contexto investigativo, como el núcleo de la investigación. Pero además de lo teórico, resultó ineludible el abordaje analítico y crítico de lo pragmático, toda vez que es en el ejercicio real, en ese quehacer cotidiano, donde se exponen las verdaderas concepciones administrativas (acorde a las normas o improvisadas) de los actores institucionales responsables del funcionamiento y del éxito de la institución educativa pública.

El núcleo de estudio (las funciones rectorales) se analizó holísticamente y desde la perspectiva individual de cada categoría de investigación, para lograr la “*construcción*” de las



complejidades administrativas en las instituciones educativas públicas, estableciendo con<sup>25</sup> nuevos y mejores argumentos de sustento, los cimientos para otras investigaciones, para el diseño de políticas y estrategias transformadoras de la realidad problemática.

Aunque a simple vista el vocablo “*Construcción*” puede parecer confuso o aumentativo de dificultad, lo que realmente se pretende con él es posicionarlo como instrumento concreto para la reducción de la gran complejidad inherente a los escenarios administrativos (normativos o improvisados) que tienen lugar en las instituciones públicas de educación básica y media, en una especie de lucha tensional entre lo escrito y las necesidades prácticas. Como bien lo expresa Luhman (1990) “El problema esencial de nuestra sociedad es, precisamente, el aumento de su propia complejidad... En forma paralela a ese aumento se precisa poseer instrumentos que permitan reducir la complejidad” (p. 16). Continúa el mismo autor “La complejidad sólo puede reducirse con una mayor complejidad” (p. 17).

Ponderando el concepto Luhmaniano sobre complejidad, fue necesario y objetivo de la investigación que aquí se expone, profundizar en el análisis de la teoría normativa de las funciones rectorales y la manera como se desarrollan en la praxis. Hubo que examinar también los escenarios administrativos no escritos en las instituciones educativas públicas, hubo que identificarlos, organizarlos, analizarlos, caracterizarlos y estructurarlos; es decir, develarlos, mostrarlos como son realmente, edificarlos; en una sola palabra: “Construirlos”.

El proyecto que sustentó la realización de esta investigación se socializó ante un grupo de 26 rectores en el mes de febrero de 2015 en un aula de la Universidad de Magdalena.



Imagen de socialización del proyecto de investigación por parte del doctorando Calixto Liñán Felipe ante los rectores de Instituciones Educativas Públicas de la ciudad de Santa Marta.

El resultado de la socialización fue la opinión de los rectores de que la investigación proyectada podría romper con lo tradicional en investigación educativa, al abordar un tema que siempre se ha mirado de soslayo: la función rectoral y sus problemas en el engranaje educativo, y que por lo tanto, al investigar a fondo las funciones rectorales se podrían develar posibilidades para el mejoramiento de la gestión en la institución educativa pública y por ende mejorar la calidad educativa institucional. Esto, a partir del análisis de las tensiones entre lo real administrativo (que es la práctica) y lo instituido por la normatividad para las organizaciones educativas; visualizando lo que sería el estado ideal, orientados por las necesidades identificadas por los rectores; para finalmente estar en capacidad de edificar un escenario posible.

Con el desarrollo de los capítulos que componen esta tesis doctoral se demuestra que en el ámbito organizacional y operativo del sector público de educación básica y media no todas la problemáticas que obstaculizan el alcance de óptimos niveles de calidad educativa se originan y resuelven solamente en lo contextual pedagógico, sino que hay que tener en cuenta el carácter de

complementariedad con lo administrativo que es un elemento de igual importancia. Con los<sup>27</sup> resultados obtenidos tampoco se tiene ya la panacea a la deficiente calidad educativa colombiana, más bien se hace evidente la necesidad imperiosa de profundizar más en los temas de gestión y organizacionales del sector educativo desde el quehacer de la investigación científica.

En toda investigación científica debe haber un proceso de concepción, planeación, organización y desarrollo de las acciones con las que se pretende llegar a la comprensión del problema identificado, esto es entonces el Proceso Metodológico, que se diseña con base en una fundamentación epistemológica y por su puesto con un ejercicio práctico de las técnicas de investigación seleccionadas.

Conscientes de la importancia que el proceso metodológico tiene al ser uno de los pilares de la investigación científica, se presenta en este capítulo la manera como se concibió el esquema de trabajo, los métodos investigativos usados y los trayectos recorridos en el marco de su ejecución.

### 1.1 Enfoque Investigativo.

Se inicia la exposición del capítulo metodológico, afirmando el reconocimiento de la naturaleza eminentemente cualitativa de la investigación que aquí se presenta, y del interés comprensivo, crítico y propositivo de la misma, tal como se explica detalladamente a continuación.

Se ha hecho cada vez más difícil encontrar una definición común de la investigación cualitativa que sea aceptada por la mayor parte de sus enfoque e investigadores. ... a pesar de la multiplicidad de enfoques, es posible identificar algunos razgos comunes. La investigación cualitativa pretende acercarse al mundo

de “ahí afuera” (no en entornos especializados como laboratorios), y entender,<sup>29</sup> describir y algunas veces explicar fenómenos sociales “desde el interior”, de varias maneras diferentes:

- Analizando las experiencias de los individuos o de los grupos. Las experiencias se pueden relacionar con historias de vida biográficas o con prácticas (cotidianas o profesionales); pueden tratarse analizando el conocimiento cotidiano, informes o historias.
- Analizando las interacciones y comunicaciones mientras se producen. Esto se puede basar en la observación o en el registro de las prácticas de interacción y comunicación, y en el análisis de ese material.
- Analizando documentos (textos, imágenes, películas o música) o huellas similares de las experiencias o interacciones.

Lo que estos enfoques tienen en común es que tratan de desgranar como las personas construyen el mundo a su alrededor, lo que hacen o lo que les sucede en términos que sean significativos y que ofrezcan una comprensión llena de riqueza. (Gibbs 2014, p. 12).

El enfoque comprensivo dado a esta investigación cualitativa acerca de las funciones rectorales y sus problemáticas en el ejercicio cotidiano se fue visualizando como el más útil, a medida que se avanzaba en la exploración teórica legal y en la observación de las prácticas administrativas de los rectores. Esta relación revelaba cada vez más incongruencias que impedían comprender fácilmente y aumentaban el nivel de complejidad de la complementariedad

que debe existir entre lo administrativo y lo pedagógico de las instituciones educativas de<sup>30</sup> básica y media. Es así como se decidió acoger la afirmación de los investigadores Murcia y Jaramillo:

Es reconocido por muchos círculos académicos que la mejor manera de comprender una realidad es abordándola desde la realidad misma y que ese abordaje se puede hacer utilizando la investigación cualitativa – comprensiva; puesto que a través de ella es posible conocer las realidades del entorno donde se desarrolla el proceso educativo y redimensionarlo o proyectar soluciones acordes con las reales expectativas de las comunidades. (2008, p. 9).

Se desarrolló entonces una investigación cualitativa comprensiva, toda vez que los objetivos que se perseguían obligaban a la búsqueda de información fundamentada en la interpretación de documentos normativos, en la observación, en las entrevistas profundas, en el análisis de las experiencias y los comportamientos de personas; y en las opiniones o juicios de valor que esas personas tienen acerca de hechos y cosas propios de su actividad laboral.

Por otra parte, según lo manifiesta Centy<sup>12</sup>: Todo método cumple con una función hermenéutica por cuanto se preocupa por analizar: “a) Los orígenes, las causas, motivaciones y factores, y b) Porque establece la relación entre los puntos y el todo y viceversa”.

---

<sup>12</sup> DEYMOR B. CENTY VILLAFUERTE. Director General de Nuevo Mundo: Investigadores y Consultores. Docente Universitario de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa – Perú.

Esta función significa tener la capacidad para descubrir especificidades y al<sup>31</sup> mismo tiempo para descubrir totalidades de tal manera que cuando abordemos cualquier hecho o fenómeno tengamos la oportunidad de reconocer los elementos que configuren el problema y al mismo tiempo el contexto que le sirva de base. (Centty 2006, p.32).

Y por su lado, Jorge Sanchez nos aporta al respecto de los procesos hermenéuticos lo siguiente.

La verdad, en cambio, nos es accesible sólo como se presenta en la experiencia, la cual es de por sí abierta e inconclusa. Ello significa dos cosas: ante todo que la verdad no se entrega nunca en una formulación única y definitiva sino que lo hace siempre en formulaciones determinadas, históricas y personales; y éste es precisamente el reino de la interpretación, que es de por sí múltiple, inagotable, infinito; en segundo lugar, que la verdad no se entrega sino en el interior de la interpretación individual que de ella se da, de manera que la reflexión hermenéutica encuentra la verdad como el mismo acto con el cual, al interpretarla, proporciona una formulación de ella. (Sánchez, 2009, p. 4).

Entonces, develar una realidad entramada de muchos elementos en interacción, tal como se propuso en los objetivos de esta investigación respecto a la función rectoral en las instituciones públicas de educación básica y media en Colombia, implicaba sin duda alguna tratar de descifrar una verdad, la verdad que se muestra ante los ojos como tal cosa real, pero considerando que puede haber una verdad para cada cual que interpreta. La tarea a realizar era comprender la

verdad-realidad actual administrativa de las instituciones educativas y sus condicionantes<sup>32</sup> históricos recientes, para estar en capacidad de criticarla y visualizar opciones que apunten a mejorar los procesos que en ella tienen lugar. Se insistió entonces en un interés Hermenéutico y Comprensivo sobre cómo operan estas organizaciones y en qué bases histórico- epistemológicas se sustentan. Interpretar y comprender realidades no es una tarea fácil. De lo que se muestra ante los sentidos, de lo que se capta en la experiencia sensible y palpable, a lo que se asume como realidad inobjetable, puede haber mucha distancia, incluso pueden resultar interpretaciones y supuestas comprensiones objetivas que en el fondo son contrarias a lo que realmente acontece. Todo conocimiento o comprensión de la realidad está basado en la interpretación, y esa cualidad interpretativa siempre está condicionada a las mediaciones subjetivas que le imprimen los seres humanos.

Para responder a esa necesidad de ser lo menos subjetivo, se utilizó el método de investigación comprensivo propuesto por Hans-Georg Gadamer, ya que proporciona mayor seguridad de éxito al plantear la comprensión de los procesos teniendo en cuenta que el individuo tiene una conciencia históricamente moldeada, esto es, que la conciencia es un efecto de la historia y que estamos insertos plenamente en la cultura e historia de nuestro tiempo y lugar, y por ello, plenamente formados por ellas. “Sin embargo la comprensión sólo se convierte en una tarea necesitada de dirección metodológica a partir del momento en que surge la conciencia histórica, que implica una distancia fundamental del presente frente a toda transmisión histórica...” (Gadamer, 1977 p.4). Es decir, cada documento se analizó en los grupos de discusión desde la perspectiva de los conocimientos y las experiencias vividas por los actores principales, aunando esfuerzos, opinando sobre lo problemático trascendente, dialogando y



consensuando sobre las realidades del contexto en busca de la construcción de “verdades”, por<sup>33</sup> supuesto, no absolutas. La intención comprensiva se fundamentó teniendo en cuenta que los tiempos de hoy no son los mismos de la constitución de 1.991, o de cuando se expidió la ley general de educación (1.994), las organizaciones educativas han cambiado y con ellas también la praxis cotidiana de los rectores. Tal como lo exponía el filósofo y teólogo alemán Friederich Schleiermacher (1768-1834), la interpretación: “...intenta sobre todo reconstruir la determinación original de una obra en su comprensión. Pues el arte y la literatura, cuando se nos transmiten desde el pasado, nos llegan desarraigados de su mundo original”.

Se comparte con Gadamer que un texto (en este caso las Leyes y normas colombianas que determinan la administración y funcionamiento de las instituciones educativas) comprende una “fusión de horizontes” una fusión entre la historia del texto analizado y la propia historia y acervo cultural del investigador.

En realidad el horizonte del presente está en un proceso de constante formación en la medida en que estamos obligados a poner a prueba constantemente todos nuestros prejuicios. Parte de esta prueba es el encuentro con el pasado y la comprensión de la tradición de la que nosotros mismos procedemos. El horizonte del presente no se forma pues al margen del pasado. Ni existe un horizonte del presente en sí mismo, ni hay horizontes históricos que hubiera que ganar. *Comprender es siempre el proceso de fusión de estos presuntos «horizontes para sí mismos».* (Gadamer, 1977 p.377).

En cuanto a lo paradigmático Crítico social, o Socio crítico; se puso en práctica en la<sup>34</sup> investigación de acuerdo con Alexander Ortiz<sup>13</sup>, por cuanto con la metodología desarrollada no sólo se comprendió un problema identificado sino que también se obtuvieron resultados con los que se espera contribuir a su transformación.

La metodología crítica es eminentemente participativa, pretende que las personas implicadas se comprometan e impliquen en el proceso de investigación; propicia una dialéctica intersubjetiva con el fin de utilizarla para transformar la realidad social y emancipar y concienciar a las personas implicadas. (Ortiz, 2011, 17).

También se tomó en consideración el aporte de López Yáñez.

El centro de interés de las perspectivas críticas es analizar y, sobre todo, intervenir sobre las condiciones de vida y de trabajo de los miembros de la organización, entendiendo que habrán de ser los propios miembros los principales protagonistas, tanto del análisis como de la transformación de dichas condiciones. Se trata, por lo tanto, de perspectivas que se autodenominan ‘emancipadoras’. Sin embargo, como ha reconocido Robinson (1994), no son muchos los programas críticos de investigación que llegan a desarrollar esa fase de acción social que culmina su afán emancipador.

---

<sup>13</sup> El Doctor Alexander Ortiz Ocaña, es investigador del doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad del Magdalena, Santa Marta Colombia.

... Al igual que Apple, Robinson propone análisis etnográficos más detallados de<sup>35</sup> las escuelas y las aulas para paliar la tendencia a la abstracción de la investigación crítica. (2006, p. 21).

Reforzando lo anterior, también se acogieron las tesis de Jurgen Habermas (1987), quien propone que las interacciones humanas no pueden quedar reducidas únicamente al mundo del trabajo o de la producción, porque el hombre se configura desde otros ámbitos, denominados por él como “interacciones comunicativas” desde las cuales los hombres crean y transmiten valores y son capaces de desplegar una racionalidad práctica en su vida cotidiana

Lo anterior, se materializó y concretó en esta investigación mediante el cuestionamiento de la realidad por parte de sus principales actores, mediante una minuciosa exposición textual normativa, con análisis profundo y contrastación de normas escritas, análisis de comportamientos, opiniones y conceptos; logrando aportar a la sociedad nuevo conocimiento nacido de la realidad cotidiana de los rectores de las instituciones educativas públicas. Es decir, se denota que esta investigación tuvo un interés Crítico Social con fines académicos y sociales, buscó y aportó en la comprensión de la realidad social del ejercicio rectoral y a la vez propició la construcción de argumentos transformadores de las contradicciones de esa realidad.

Finalmente, el interés propositivo se manifiesta en haber obtenido como uno de los productos del trabajo con los grupos de discusión, la construcción de unos escenarios ideales pero viables, sustentables, que aportan nuevas luces iluminadoras del camino hacia el cambio de la estructura paradigmática establecida; escenarios que permiten abrir un abanico de posibilidades para

intervenir las tensiones identificadas en la función rectoral de las instituciones públicas de<sup>36</sup> educación básica y media.

Se obtuvo una puesta en escena bastante objetiva y crítica de posibles abordajes del problema, que, al ser concebida por los principales actores de la problemática investigada, y producto de un trabajo colectivo organizado con rigor científico, tiene garantizado el interés de los rectores del país, de las autoridades educativas, del organismo legislativo, de los académicos y de investigadores, no sólo del tema pedagógico, sino también del tema administrativo y organizacional de la educación.

#### 1.2 Diseño de la investigación.

Esta investigación desarrolló un diseño metodológico fundamentado en la complementariedad, acorde con la propuesta de Murcia y Jaramillo (2001), que expresa lo siguiente:

Partimos de considerar las investigaciones denominadas cualitativas, como la base de nuestra propuesta, las cuales le interesan los datos por sus cualidades, por lo que ocurre en cada uno de ellos y no tanto por sus cantidades. Su fundamento está dado por la visión holística de las realidades, lo cual implica comprender una realidad desde la relación que hay en cada uno de sus elementos y no desde la mirada aislada de estos.

Si bien, reconocemos que existen diferentes tendencias cualitativas como: La<sup>37</sup> Etnografía, la Teoría fundada, la Fenomenología, la Hermenéutica, la Investigación Acción Participativa, la Etnometodología, las Historias Orales o de Vida, e incluso las investigaciones Históricas, entre otras; todas estas presentan elementos importantes en el análisis en la comprensión de las realidades culturales...

En un proceso de investigación social, lo que se busca es comprender el fenómeno, lo más cerca posible a la realidad que viven los sujetos inmersos en este, y esa comprensión no se logra en su totalidad si se percibe desde pequeñas miradas del investigador.

En consideración a lo anterior, se hace necesario reconocer cada uno de los aportes de las diferentes tendencias anteriormente expuestas para lograr una mayor y mejor aproximación a la realidad estudiada, por ello acudimos al principio de complementariedad como una posibilidad de articulación respecto a las opciones que nos brinda cada tendencia. (p. 194, 195).

Es así como soportado en los métodos: Comprensivo de Gadamer, Etnografía crítica, Análisis de necesidades, Estudio de casos múltiple, y en la Prospectiva; se puso en práctica el abordaje complementario de investigación.

La investigación se inscribió en el método etnográfico por lo siguiente: Atkinson y Hammersley (1994), resumen que la etnografía se caracteriza por: “a) La exploración sobre un

fenómeno social concreto. b) Se trabaja con datos no estructurados. c) Los casos que se<sup>38</sup> investigan se hacen en profundidad”. Para el caso de esta investigación doctoral, el fenómeno social concreto estudiado es el rol o desempeño de un grupo específico: Los Rectores de las Instituciones Públicas de Educación Básica y Media en el Distrito de Santa Marta. Los datos no estructurados son los que emergieron al analizar el actuar, el modus operandi de estas personas en sus lugares de trabajo, y que por lo complejo que resultaron ameritaron su estudio en profundidad. Aunque los rectores desarrollan su práctica en instituciones diferentes, desde la concepción científica de la etnografía se constituyen en un grupo poblacional específico: que se dedica a las mismas áreas laborales, con las mismas funciones, que se rigen por las mismas normas legales, operan bajo las mismas directrices de la Secretaría de Educación Distrital y comparten básicamente los mismos obstáculos, necesidades y aspiraciones. Es decir, la suma de las características propias del cargo de rector, posibilita estudiarlos como un grupo humano diferenciado. Según manifiesta Miguel Martínez Miguélez<sup>14</sup>.

El enfoque etnográfico se apoya en la convicción de que las tradiciones, roles, valores y normas del ambiente en que se vive se van internalizando poco a poco y generan regularidades que pueden explicar la conducta individual y de grupo en forma adecuada. En efecto, los miembros de un grupo étnico, cultural o situacional comparten una estructura lógica o de razonamiento que, por lo general, no es explícita, pero que se manifiesta en diferentes aspectos de su vida. (2005 p.1).

---

<sup>14</sup> El Doctor Miguel Martínez es Profesor-Investigador (Titular, Jubilado) sobre Epistemología y Metodología Cualitativa en los Postgrados de la Universidad Simón Bolívar de Caracas Venezuela.

Hasta ahora, solo se ha hablado de etnografía, cuyo fundamento es la descripción del<sup>39</sup> fenómeno; pero como se ha dicho, esta investigación se propuso un alcance mayor: la crítica social. Por ello se requirió un diseño soportado en la etnografía crítica.

Para entender mejor las características entre ambos tipos de investigación, se trajo a colación la sumaria y muy clara diferenciación que presentó la profesora investigadora Zuleyka Suárez Valdez Ayala, en su artículo “Etnografía crítica. Surgimiento y Repercusiones” publicado en el año 2012 por el Instituto Tecnológico de Costa Rica<sup>15</sup>.

### **Etnografía crítica, Diferencias clave con la etnografía tradicional.**

A pesar de que metodológicamente las técnicas utilizadas son las mismas que en la etnografía tradicional, Escribano (2008), menciona que la diferencia con la etnografía tradicional está radicalmente en la intención política de cambio social, para desenmascarar las estructuras sociales dominantes y sus mecanismos de dominación y represión.

Thomas (2003) apunta que la etnografía crítica va más allá de una descripción de la cultura, pues se dirige a la acción para el cambio cuestionando la falsa conciencia y las ideologías expuestas a lo largo de una investigación. Aquí se evidencia una diferencia con la etnografía que describimos anteriormente, pues el investigador se involucra aún más y denuncia una situación.

Como bien apuntan Foley y Valenzuela (2005), se reemplazan las grandes visiones positivistas universales y objetivas “omnipotentes” por nociones más modestas con

---

<sup>15</sup> Revista Comunicación. Volumen 21, año 33, No. 1, Enero-Junio, 2012 (p.19) Instituto Tecnológico de Costa Rica.

mayor ubicación histórica y cultural, más locales, que hablan de una raza, género,<sup>40</sup> clase o identidad sexual por ejemplo.

Guerrero (2002), por su parte, afirma que la etnografía tradicional se limita a describir culturas detenidas en un presente ahistórico, viéndola como una construcción irreal donde se descuida la historia y la política. Sin embargo, la etnografía crítica ve a la cultura en su historicidad pues esta cambia constantemente, más hoy que se encuentra inmersa en un proceso de globalización.

En palabras del mismo autor: “La nueva antropología y el trabajo etnográfico que se desprende de ella, busca entender a las culturas en su contemporaneidad, pues sabe que las culturas son construcciones dialécticas social e históricamente situadas...en función de las dimensiones políticas de la cultura frente al proceso de cambios que instaura la globalización.” (p. 15).

Morse (2003) asevera que los etnógrafos críticos ven la etnografía como ficción pues es totalmente interpretativa, por lo que cada quien crea un relato distinto o una posible lectura de la cultura que analizan.

En la etnografía crítica, según Ghasarian (2008), el etnógrafo está consciente de que existe un antes y un exterior respecto al campo que no puede separar del estudio que está realizando en ese momento. Por lo anterior, el etnógrafo crítico ubica la cultura en estudio en un contexto histórico, político, económico, social y simbólico más amplio que los etnógrafos convencionales.

Respaldados en las tesis expuestas, se afirma que esta investigación tiene un encuadre teórico etnográfico crítico que desde un análisis basado en el dialogo de los grupos de interés (grupo situacional según la tesis de Martínez Miguélez), logra describir y coadyuvar en la comprensión y el mejoramiento de una problemática identificada como lo es: Las tensiones o incongruencias



entre la exorbitante normatividad y el ejercicio funcional cotidiano de los rectores de las<sup>41</sup> instituciones educativas públicas, y sus afectaciones en la calidad educativa. Pero más allá de la descripción y la comprensión, y es aquí donde le deviene lo crítico a lo etnográfico, la pretensión que se tenía y que efectivamente se logró fue que los actores principales de la situación problemática, que son los rectores, se sensibilizaron y se implicaron de manera ampliamente participativa desde su praxis, y con el apoyo de la prospectiva como diseño metodológico, se logró determinar la situación real, la ideal y la posible, hasta llegar al plano de la crítica social y la construcción propositiva de argumentos, surgidas como un fruto propio de las experiencias y expectativas de los protagonistas del problema.

Para el alcance de los objetivos planteados, la investigación se apoyó también en el trabajo en equipo con los actores principales teniendo en cuenta sus percepciones de la realidad como se muestra a continuación:

Parte del problema que tenemos es obviamente lo que tiene que ver con el objeto social que tienen las instituciones educativas, que es el de formar personas, educar jóvenes, entonces el trabajo de los rectores va encaminado más que todo a la labor pedagógica y académica, puesto que es allí donde está la misión de la escuela; desafortunadamente hay otras tareas que van ligadas a ese proceso y que desgastan, por decirlo de alguna manera, la gestión que realiza el rector y que va en detrimento y le resta dedicación a esa parte misional, que es lo pedagógico y lo académico; hablamos específicamente de lo que tiene que ver con la gestión administrativa, donde desafortunadamente labores tales como mantenimientos de plantas físicas,

mantenimiento de equipos, mantenimientos de enseres, terminan quitándole<sup>42</sup> mucho tiempo a la gestión del rector, es decir que hoy por hoy tenemos una gestión dedicada en un mayor porcentaje a este tipo de funciones que le restan tiempo a lo verdaderamente fundamental. (Rector 7, Grupo de discusión).

Dirigir una institución educativa es muy difícil cuando el gobierno exige mejoramiento de la calidad educativa pero en la planta de cargos le hace falta a uno un recurso humano como como los docentes, un celador, como también una secretaria, uno tiene que estar prácticamente metido en la secretaría de educación tratando de resolver esas necesidades, eso le quita mucho tiempo a uno, tiempo que debería estar atendiendo los procesos pedagógicos en el colegio. También cuando a uno le toca sin ser función de uno, estar muy pendiente de otras situaciones, como lo que tiene que ver con la parte eléctrica, la parte de los servicios que ofrecen en la institución, que generalmente deficientes y uno tiene que estar detrás de las entidades que prestan o regulan estos servicios para que los presten mejor y así pueda funcionar el colegio. (Rector 1, entrevista en profundidad).

El trabajo realizado con los protagonistas mediante las técnicas de investigación aplicadas (ver acápite 1.5) permitió el descubrimiento de especificidades que configuran el problema y procuró el análisis de necesidades del ejercicio rectoral en las instituciones educativas públicas. Para lo anterior, se acogió el concepto de Kauffman, según el cual un análisis de necesidades es:

Un análisis formal que muestra y documenta las lagunas o espacios existentes<sup>43</sup> entre los resultados actuales -los que hay- y los resultados que se desean alcanzar, ordena esas lagunas -necesidades- en un orden prioritario y selecciona las necesidades que se van a satisfacer en el programa. (1982).

Es decir que el análisis de necesidades permitió reconocer la diferencia entre “lo que ahora es o está sucediendo y lo que se desea o debería ser” (Kauffman, 1982). Que es precisamente uno de los objetivos que en esta tesis se trazó.

Consecuentemente con lo que se viene exponiendo, en el marco del diseño se trabajó la técnica “Estudio de caso”. Compartiendo con Latorre A. et al. que “el estudio de caso es una modalidad de la metodología constructivista o cualitativa” (1996, p 198), esta investigación desarrolló un estudio analítico y exhaustivo de las funciones rectorales en el caso de 16 instituciones educativas de básica y media del sector público del Distrito de Santa Marta, logrando comprender la complejidad de sus funciones, identificar necesidades, extraer conclusiones y proponer soluciones a la situación problemática referenciada.

Como se ha dicho y sustentado hasta el momento, se hizo un ejercicio de investigación - reflexión que propició la construcción de escenarios reales, de escenarios ideales y de escenarios estratégicos posibles en los procesos de gestión rectoral de las organizaciones educativas públicas; es por ello que también se asumió la prospectiva como bastión del diseño metodológico, acogiéndola en los acertados términos de Thomas Miklos y María Elena Tello, con lo siguiente:

En un entorno como el actual, donde la complejidad y la heterogeneidad de los<sup>44</sup> cambios parecen ser una constante, hablar del futuro significa casi siempre hablar de “sobrevivencia” (de personas, instituciones, organizaciones o países).

Es justamente en este momento, cuando las interacciones sociales son crecientes y la complejidad e incertidumbre se muestran como factores recurrentes, donde la prospectiva se presenta como oportunamente útil: ofrece un abanico de opciones futuras (con un cierto grado de advertencia temprana o alertando sobre posibilidades) y permite una mejor comprensión del presente (caracterizado por decisiones, actitudes y perspectivas enraizadas en esquemas reactivos, que incluso han llegado a asimilarse y aceptarse como el modo imperante de actuación)”. (1994, p.16).

La prospectiva se sostiene sobre la premisa de que: no sólo es factible conocer inteligentemente el futuro, sino que también es posible concebir futuros alternativos, de entre ellos seleccionar el mejor y construirlo estratégicamente”.

En prospectiva se ven conjugadas sabiamente actitudes e instrumentos de alta creatividad y de relativo subjetivismo con técnicas y posiciones provenientes de las ciencias duras y de la búsqueda de objetividad. En cambio, están excluidas tanto las actitudes místicas, mágicas o fanáticas como las exageradamente rígidas o conservadoras.

La prospectiva “Opera bajo posiciones eminentemente gnósticas, racionales, consensuales y constructivas, asume la capacidad de conocer, impone el requisito de razonar, demanda la flexibilidad que requiere el alcanzar consenso y exige actitudes positivas para la construcción de futuros realistas.

La prospectiva “Implica una visión holística (el todo por encima de las partes), teleológica (el largo plazo por encima del mediano y el corto) y trascendental (generadora y gestora de cambios estratégicos). (1994, p.10).

En ese mismo sentido Juanjo Gabiña aportó lo siguiente:

La prospectiva no es ni profecía, ni previsión. La prospectiva no tiene por<sup>45</sup> objeto predecir el futuro, ni tan siquiera pretende llegar a desvelárnoslo como si se tratara de algo que ya está escrito de antemano. Su misión no es otra que la de ayudarnos a construirlo. La prospectiva nos invita a considerar el futuro como si de algo múltiple y abierto se tratara, y que, por tanto, queda por realizar, por construir. (1999, p.1).

Cabe destacar una novedad en el campo de la investigación científica, como lo advierte el doctor Jorge Sánchez:

Si bien la Prospectiva nació y se ha usado en lo fundamental como una alternativa metodológica y técnica en el campo de la planeación; en este caso se están retomando sus principios y algunos aspectos metodológicos como opción metodológica en el campo de la investigación. (2017).

### 1.3 Aplicación de la Prospectiva como hilo conductor.

Ya expuesto el enfoque y el diseño de la investigación, es pertinente mostrar ahora la conexión de la Prospectiva con esta investigación. Se muestra entonces cómo este método se usó como la línea lógica que guió el análisis del objeto de estudio holísticamente y desde las perspectivas individuales de cada uno de sus elementos de investigación, permitiendo lograr la

“*construcción*”<sup>16</sup> de las complejidades administrativas en las instituciones educativas<sup>46</sup> públicas y facilitando la comprensión de la problemática identificada en torno a las funciones de los rectores, con nuevos y mejores argumentos que posibilitarán el mejoramiento.

Al aplicar los postulados de la prospectiva, la investigación se desarrolló tres momentos así:

### **Primer momento: Construcción del escenario Real.**

Consistió en el análisis minucioso del presente de la función rectoral: Qué funciones se realizan, cómo se llevan a cabo, qué procedimientos son necesarios, en qué normas se sustentan, que recursos humanos y materiales se requieren, que obstáculos les surgen, que percepciones internas y externas se tienen del trabajo rectoral, cómo afectan las funciones directivas y administrativas el clima laboral, cómo se afecta la función pedagógica, el aprendizaje y por ende la calidad académica y formativa.

Este escenario real se construyó en dos fases.

Se llevó a cabo una **primera fase** (apuntando al logro del objetivo 1 “Caracterizar las funciones establecidas para los rectores de las instituciones educativas públicas de básica y media, desde las políticas y la normativa, tanto del sector educativo como de otros sectores”). En esta fase se hizo el análisis de la normatividad vigente y la interpretación de documentos antecedentes, apoyado esto en la técnica de grupos de discusión; obteniendo y analizando

---

<sup>16</sup> En la página 20 se explica el significado con que se asume el vocablo “Construir”.

información teórica y normativa referente a la función rectoral actual en las instituciones<sup>47</sup> educativas públicas.

Una **segunda fase** (apuntando al logro del objetivo 2 “Indagar el desempeño real que cumplen los rectores en sus prácticas sociales de gestión en las instituciones educativas públicas de básica y media”), consistió en obtener información sobre la práctica social de los rectores. Esto se hizo con base sondeos de opinión, cuestionarios, entrevistas en profundidad, observación participante, grupos de discusión y estudio de casos sobre el ejercicio de gestión rectoral que cotidianamente se da en las instituciones educativas públicas, tomando en consideración lo cualitativo como elemento fundamental.

Este análisis emanado del Primer momento se convirtió, por sus características en un profundo diagnóstico del funcionamiento directivo actual en las instituciones educativas públicas de educación básica y media. (El resultado en detalle puede verse en el acápite 6.3 página 136).

### **Segundo momento: Construcción del escenario Ideal.**

Fue la **tercera fase** (que apuntó al logro del objetivo 3 “Develar las tensiones que se presentan entre la normatividad vigente y la praxis cotidiana de las funciones rectorales en las instituciones educativas públicas de básica y media, y la manera como estas inciden en la calidad educativa”).

Consistió en diseñar expectativas, deseos, sueños, de lo que se quiere tener, de lo que se desea disfrutar. Se hizo la estructuración de una situación futura considerada ideal. Es decir la mejor situación, la óptima, con la que todos los involucrados (en este caso los rectores) estarían felices y el trabajo ya no sería una tortura sino un placer. Fue eso lo que el grupo de rectores de Santa Marta logró, pero sin perder de vista que no todo lo ideal, por serlo, es posible de lograrse en el corto y mediano plazo. Es decir, muchas de las cosas que se lograron visualizar dentro del escenario ideal, aunque no son imposibles, si son transformaciones que demandan muy largo plazo y que no cuentan ahora con las condiciones económicas y materiales para su materialización.

El objetivo se logró dando aplicación a las técnicas de investigación como observación participante, sondeos de opinión, entrevistas en profundidad y análisis de necesidades pedagógico - administrativas, para finalmente mediante grupos de discusión integrados por los rectores, analizar la información acopiada y lograr en consenso la identificación y priorización de necesidades que para ellos mismos constituyen el escenario ideal. (El resultado del ejercicio se muestra en el acápite 6.4 página 198).

### **Tercer momento: Construcción del escenario Posible.**

Este correspondió a la **cuarta fase** ejecutada (apuntó al logro del objetivo 4 “Configurar escenarios ideales posibles de intervención de las tensiones existentes en el ejercicio de la función rectoral en las instituciones educativas públicas de básica y media”) en la cual los



actores de la investigación construyeron el futuro que pueden lograr con base en la realidad<sup>49</sup> comprendida y lo que es posible modificar.

El ejercicio consistió en la construcción de imágenes de lo que puede ser el futuro, de los caminos viables, de las posibilidades y los riesgos, lo cual es sin duda una forma de potenciar la capacidad que tiene el ser humano de tomar decisiones y actuar de manera previsiva. Se hicieron entonces como parte del ejercicio, lluvias de ideas o descripciones varias de las maneras como los rectores ven materializable un futuro mejor en lo que tiene que ver con su acción laboral y el funcionamiento de las instituciones que dirigen.

Se trabajaron las técnicas: Grupo de discusión, Observación participante y recolección de información mediante el instrumento “Escala de Likert”. Y se abordó la construcción del escenario posible de la función rectoral reconociendo las condiciones difíciles del presente, teniendo claridad sobre las posibilidades casi utópicas que demanda lograr el escenario ideal; pero con la convicción de que siempre es posible mejorar el presente si se tienen perspectivas futuras. (El resultado en detalle se muestra en el acápite 7.1 página 226).

#### 1.4 Unidad comprensiva.

El Distrito de Santa Marta, capital del departamento de Magdalena, Colombia, tiene 56 instituciones educativas públicas. Se trabajaron dos sesiones plenarias, pero el mejor resultado del trabajo se logró especialmente en tres sesiones con un grupo de discusión de 12 miembros

equivalente al 21%, es decir doce (12) instituciones educativas del distrito de Santa Marta,<sup>50</sup> fortalecido con la participación de una institución de otro ente territorial (Ciénaga), para un total de 13.

El grupo de trece (13) instituciones se conformó de manera diversa, así: Normal Superior, Técnicas o con modalidad, Urbana académica, Rural académica (del Distrito de Santa Marta), y una del municipio certificado de Ciénaga.

Se garantizó que en ese grupo trece (13) instituciones hubiera representación de rectores nombrados con base en del decreto 2277 de 1979, mediante el cual los Alcaldes y Gobernadores nombraban los rectores en provisonalidad o con asignación de funciones; y con base en del decreto 1278 de 2002 según el cual se adquiere el cargo de rector mediante un concurso de méritos, esto, con la finalidad de confrontar las opiniones y experiencias de los dos grupos y encontrar puntos de consenso lo menos subjetivos posibles.

No obstante las diferencias que pueden existir entre rectores del decreto 2277 y del 1278 (por ejemplo que todos los de 2277 tienen formación profesional docente y los de 1278 solamente algunos la tienen), todos los rectores de Santa Marta son asumidos por esta investigación como el grupo social objeto de estudio que tiene en común: funciones laborales, normas de actuación, modos de operar, público que atender, personal humano que liderar, problemas a enfrentar y objetivos que lograr.

Dicho de otra forma, las particularidades propias del cargo de rector de institución pública<sup>51</sup> de educación básica y media, que no las tiene otro cargo, son las que posibilitan asumirlos y analizarlos como un grupo humano especial, como un grupo etnográfico, y es así como el estudio resultante de esta tesis doctoral se torna susceptible de extrapolarse a la generalidad de rectores de Colombia y hasta de América Latina.

El objetivo inmediato de un estudio etnográfico es crear una imagen realista y fiel del grupo estudiado, pero su intención y mira más lejana es contribuir en la comprensión de sectores o grupos poblacionales más amplios que tienen características similares. (Martínez, 2005 p.2).

Fue así como en la investigación, respetando lo dispuesto en el diseño de la investigación (Acápites 1.2 pág. 33), se tuvo como fuente principal las voces de los actores, los rectores, por ser los responsables primarios del funcionamiento en las cuatro áreas de gestión de las Instituciones Educativas Públicas. Y como actores secundarios a funcionarios de la Secretaría de Educación y de las instituciones educativas, por ejemplo, jefes de núcleo, supervisores y coordinadores, a los cuales sólo se vinculó mediante sondeos de opinión y entrevistas informales.

#### 1.5 Técnicas de recolección de información.

En lo referente a los Grupos de Discusión (cuya sustentación se muestra en el acápite 1.5.3), se realizaron cinco (5) jornadas: Una primera reunión plenaria, donde se invitó a todos los rectores de instituciones educativas públicas del Distrito de Santa Marta; con la finalidad de

ampliar la socialización de la estructura general del proyecto de investigación y sus objetivos,<sup>52</sup> dado que ya conocían acerca de él por las actividades realizadas en la etapa exploratoria. Con esta actividad se logró un elemento clave: mayor respaldo y participación de los rectores en la investigación mediante la puesta en evidencia (por ellos mismos) del interés común.

Posteriormente, contando ya con los insumos de información obtenidos mediante los sondeos (ver instrumento, anexo 1), la observación, registro de incidencias, la encuesta (ver instrumento, anexo 2), los cuestionarios (ver instrumento, anexo 3), la Bitácora o diario de campo (ver instrumento, anexo 4), la entrevista en profundidad (ver instrumento, anexo 5), y el análisis de documentos; se procedió a la realización de los talleres:

- Un taller de metodología Prospectiva con el grupo de discusión para trabajar el objetivo No. 1. Caracterizar las funciones establecidas para los rectores de las instituciones educativas públicas de básica y media, desde las políticas y la normativa, tanto del sector educativo como de otros sectores.
- Un taller de metodología Prospectiva con el grupo de discusión para trabajar el objetivo No. 2. Indagar el desempeño real que cumplen los rectores en sus prácticas sociales de gestión en las instituciones educativas públicas de básica y media.
- Un taller de metodología Prospectiva con el grupo de discusión para trabajar el objetivo No. 3. Develar las tensiones que se presentan entre la normatividad vigente y la praxis

cotidiana de las funciones rectorales en las instituciones educativas públicas de básica<sup>53</sup> y media, y la manera como estas inciden en la calidad educativa.

- Un taller de metodología Prospectiva con el grupo de discusión para trabajar el objetivo No. 4. Configurar escenarios ideales posibles de intervención de las tensiones existentes en el ejercicio de la función rectoral en las instituciones educativas públicas de básica y media.

Estas cuatro reuniones de trabajo en grupos de discusión se realizaron en un lapso de ocho meses posteriores al aval de “suficiencia investigativa”, en secuencia lógica según los Momentos 1, 2 y 3, y sus Fases. Para un mejor rendimiento y concentración en el trabajo, se hicieron las reuniones en auditorios académicos, garantizando que se contara con las comodidades ambientales y las ayudas audiovisuales pertinentes. El instrumento para la organización de la información resultante de los talleres puede verse en el anexo 6 - (INSTRUMENTO No. 6: CUADRO DE ANÁLISIS DEL GRUPO DE DISCUSIÓN - Basado en la metodología Prospectiva).

Hasta el momento se ha hecho alusión a algunas técnicas de recogida de información que se usaron en los tres momentos de investigación; como lo son: sondeos de opinión, y las entrevistas en profundidad; que son muy reconocidas y utilizadas, pero es necesario ampliar la información acerca del “análisis documental”, la “observación participante”, los “grupos de discusión” y la “escala de actitudes y opiniones”, que se constituyeron en los bastiones del proceso de recolección de información en esta investigación y que se utilizaron en las jornadas de trabajo con los rectores de instituciones educativas públicas del distrito de Santa Marta.

### **1.5.1 Análisis Documental.**

Las fuentes para este análisis documental están constituidas por los textos de Ley (que pueden verse en el normograma a partir de la página 157), los documentos de gobierno nacional (como la Guía 34), gobierno local (como las resoluciones emanadas de la Secretaría de Educación Distrital), y los documentos propios (como los Proyectos Educativos Institucionales y los manuales de convivencia) que estipulan también funciones rectorales para el funcionamiento Académico, Directivo; Administrativo y financiero; y Comunitario, de las instituciones educativas públicas de Santa Marta. También se tuvo como fuentes documentales los estudios o informes elaborados por organismos de amplia trayectoria y credibilidad como por ejemplo, la UNESCO, el Convenio Andrés Bello, la Organización de Estados Iberoamericanos, el Banco de la República, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico - OCDE, el Departamento nacional de Planeación – DNP, y la Red de Apoyo para la Gestión Educativa – Red AGE, entre otros.

### **1.5.2 Observación Participante.**

“Es un método interactivo para recoger información que tiene una profunda participación del observador. Para ello debe aprender los modos de expresión de los grupos, comprender sus reglas y normas de funcionamiento, entender su comportamiento, e incluso debería adoptar la apariencia de los participantes y asumir las mismas obligaciones y responsabilidades, así como convertirse en sujeto pasivo de sus mismas pasiones y convulsiones (triumfos y decepciones). Es un proceso

difícil, pero da como resultado excelente información, ya que se conoce más<sup>55</sup> profundamente a las personas, a las comunidades y sus problemas. Favorece un acercamiento del investigador a las experiencias; no necesita que nadie le cuente como han sucedido las cosas, él las ha vivido y forma parte de éstas”. (Bessy Hernández, 2009, p 34).

En esta investigación se acogió el concepto de la investigadora Bessy Hernández, pero aportando que el investigador no debe perder de vista que el rol de investigador prevalece sobre los intereses personales que este pueda tener en el marco del problema de investigación.

Es ampliamente sabido que la obtención de información mediante la observación participante, tiene bastantes detractores por aquello del impacto que le hace a la objetividad, razón por la cual se refuerza la utilidad que esta técnica aportó a ésta tesis trayendo a colación los conceptos de Hammersley y Atkinson; y de María Tereza Anguera, al expresar lo siguiente:

... Toda investigación social se basa en la capacidad humana de realizar observación participante. Actuamos en el mundo social y somos capaces de vernos a nosotros y nuestras acciones como objetos de ese mundo. Al incluir nuestro propio papel dentro del foco de investigación y explotar sistemáticamente nuestra participación como investigadores en el mundo que estamos estudiando, podemos desarrollar y comprobar la teoría...” (Hammersley, M. y Atkinson, P. 1994).

“observación participante, observación de campo, observación cualitativa,<sup>56</sup> observación directa, o investigación de campo. Todos estos términos se refieren a la circunstancia de hallarse en torno a un marco social con el fin de llevar a cabo un análisis cualitativo de este marco». Lo importante es la superposición de percepción e interpretación, con la ayuda de un conocimiento previo (adquirido generalmente en el período exploratorio inicial), y tratando de minimizar o anular los sesgos de diversos órdenes a los que se halla expuesto el proceso” (Anguera, María Tereza. 2012).

Específicamente en esta tesis doctoral, dado el objeto de investigación (*las funciones rectorales*) y el cargo de rector que ostenta el investigador, esta técnica no sólo resultó pertinente sino prácticamente de uso obligado en todos los momentos y actividades del proceso investigativo. No obstante, la observación participante se aplicó especialmente en los lugares de trabajo de los rectores integrantes del grupo de discusión, analizando acontecimientos problemáticos que estuvieran ocurriendo en las instituciones y tomando atenta nota (con apuntes y grabación) de la manera cómo los rectores desde el punto de vista administrativo, mediante el uso de sus funciones normativas o improvisadas, manejaron las situaciones.



El grupo de discusión es la técnica de obtención de información que predominó en las tres fases contempladas en la estructura de esta investigación.

“Está formado por un grupo reducido de personas, que se reúnen para intercambiar ideas sobre un tema de interés para los participantes, a fin de resolver un problema o tratar un tema específico. La sesión está cuidadosamente planificada y se rige por las normas propias del proceso.

Entre sus características cabe destacar que un grupo de discusión tiene un cierto carácter de artificial, ya que se constituye a requerimiento del investigador, así no hay interferencias en la producción del discurso; se parece a un equipo de trabajo, pues tiene como finalidad producir algo para un objetivo determinado y, por último, los participantes expresan sus opiniones reguladas por el intercambio grupal”. (Campoy T. y Gomes Elda, 2009, p. 292).

Para el caso de esta investigación, se aprovecharon las sesiones de trabajo de la naciente Asociación de Directivos del Magdalena - ADIMAG (realizadas el martes 23 feb, viernes 4 marzo, jueves 21 abril de 2016), en las cuales hubo un promedio de 15 rectores por sesión y los temas tratados fueron los problemas que tienen los rectores para el ejercicio de sus funciones y las posibles alternativas para solucionarlos.



Imagen de una de las reuniones de la asociación de directivos docentes ADIMAG.

Como características del grupo de discusión se encontraron las siguientes concordancias:

- Rectores de instituciones educativas de básica y media pertenecientes al sector público.
- Todos tienen problemas administrativos en sus instituciones.

Y diferencias:

- Unos fueron nombrados como rectores con base en el decreto 2277 de 1979 (nombrados autónomamente por alcaldes o gobernadores), y otros son rectores del 1278 de 2002 (Ganadores del cargo por concurso de méritos).
- Unos rectores fueron formados profesionalmente como docentes de educación básica y media, y otros se formaron en otras profesiones (Administración, derecho, contaduría, etc.).

Con estos grupos de discusión se desarrollaron las jornadas de trabajo orientadas a la comprensión del problema, el diálogo crítico y la construcción consensuada de conclusiones y proposiciones. Posteriormente se constituyó un grupo con los cuatro rectores que más habían

liderado las reuniones anteriores y se realizó la reunión el miércoles 8 de junio de 2016, con la<sup>59</sup> intención de concretar mejor las conclusiones, en una especie de validación de las mismas.



Imágenes del grupo de discusión final.

#### **1.5.4 Escala de Actitudes y Opiniones.**

En general las Escalas de actitudes y opiniones son técnicas utilizadas en las Ciencias Sociales para medir características de los fenómenos sociales de una forma objetiva. Hay 6 escalas: Escalas de ordenación; Escala valorativa sumatoria; Escala de intensidad; Escalas de distancia social; Diferencial semántico, y la Escala de Likert<sup>17</sup>. Una de las más extendidas y usadas por los investigadores sociales es la Likert, y es la que se adoptó en esta investigación para discriminar la opinión de los rectores respecto a las tensiones en la práctica de sus funciones. Consiste en pedir al sujeto que señale, dentro de una serie graduada de ítems, aquellos que acepta o prefiere. Se ofrece una afirmación al sujeto y se pide que la califique del 0

---

<sup>17</sup> Rensis Likert (1903-1981) fue un educador y psicólogo organizacional estadounidense, conocido por sus investigaciones sobre estilos de gestión. Desarrolló la escala de Likert. En 1946 fundó el Instituto de Investigación Social de Michigan de la Universidad de Michigan y fue su director hasta 1970, cuando se retiró para fundar la Rensis Likert Associates, una empresa consultora para ofrecer servicios a numerosas compañías. Likert dedicó especial atención a la investigación en las organizaciones. Durante los años 1960 y 1970, sus libros sobre la teoría de la gestión fueron sumamente populares en Japón y su impacto es visible en la organización de las empresas japonesas modernas.

al 5 según su grado de acuerdo o desacuerdo con la misma. Tradicionalmente la escala de<sup>60</sup> Likert se representa como en el siguiente ejemplo:

Los rectores tienen autonomía administrativa.

1. Totalmente en desacuerdo.
2. En desacuerdo.
3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
4. De acuerdo.
5. Totalmente de acuerdo.

Esta técnica fue aplicada como parte del trabajo en las reuniones del grupo de discusión. Los temas y preguntas concretas que conformaron los cuestionarios para la misma, fueron contruidos con los insumos que se obtuvieron en la exploración y los antecedentes, enriquecidos con los aportes nuevos que se recogieron en la primera sesión plenaria de rectores. (ver anexo 7).

#### 1.6 Análisis y procesamiento de la información.

El trabajo se llevó a cabo bajo la orientación del doctorando investigador y de su tutor pero los procesos como: el aporte de la información, la interpretación de documentos, el análisis en profundidad, las discusiones grupales, la identificación de necesidades, la definición de prioridades, los ejercicios de consenso, la proposición de soluciones, la configuración de conclusiones y la construcción de los escenarios ideales posibles, se realizó con la participación activa de los rectores, que son los principales actores de la problemática investigada, y por supuesto, los principales protagonistas del cambio que se quiere impulsar en la realidad social identificada. Este proceso de análisis se desarrolló fundamentalmente en dos escenarios: por una parte mediante a las sesiones de grupos de discusión, y por otra mediante el trabajo individual del investigador, cuyas reflexiones posteriormente fueron sometidas a discusión y consenso ante los grupos.

En las jornadas de trabajo in situ o planeadas en sitios diferentes a las instituciones hubo grabación de audio y toma de apuntes. En el avance de las sesiones se acopió la información de manera predominantemente cualitativa, producto de las entrevistas, la observación y el grupo de discusión; pero también de forma cuantitativa con base en la bitácora o diario de campo, formularios de encuesta, y de preguntas que se usaron en la Escala de Likert. Posteriormente, una vez acopiada la información mediante ayudas cualitativas como notas de campo y grabaciones se procedió a argumentar las conclusiones seleccionando los textos y audios mediante el análisis de contenido comparando, contrastando, encontrando total afinidad de la información obtenida a través de los distintos medios usados. Finalmente, la información cuantitativa resultante de aplicar la Escala de actitudes y opiniones, se obtuvo de manera ágil y confiable metiendo la información a la hoja de cálculo Excell, obteniendo así los porcentajes concretos, como los que se muestran en la gráfica de la página 95 de este documento.

## 1.6 Matriz de planificación.

62

Cuando se tiene claro el problema a investigar, los objetivos a lograr, y los métodos y las técnicas que se deben usar para alcanzarlos, resulta imprescindible la elaboración de una matriz de planificación, o tabla de proceso lógico, que oriente, que sirva de guía para la implementación de las acciones de investigación, para hacer seguimiento y control sobre la marcha, y para cuantificar el cumplimiento de las metas propuestas. Tal es el caso de esta investigación que se desarrolló con base en la siguiente matriz.

OBJETIVO GENERAL				
Develar las tensiones que tienen lugar en el contexto teórico-práctico de las funciones rectorales en las instituciones de educación básica y media del distrito de Santa Marta, que obstaculizan el alcance de óptimos niveles de calidad educativa.				
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	FUENTES	TÉCNICAS	JORNADAS DE TRABAJO	TIEMPOS
		-Exposición magistral -Foro de preguntas y aportes.	Una reunión plenaria (para la sensibilización del grupo de interés)	Noviembre de 2015
1.Evaluar la incidencia de la legislación educativa colombiana en el ejercicio rectoral administrativo de las instituciones de básica y media del Distrito de Santa Marta.	- Textos de Ley  - Documentos de gobierno.	-Análisis de contenido documental. -Registro de incidencias. -Grupo de discusión. -Observación participante.	-Reunión del grupo de discusión.	Enero de 2016
2.Recuperar la manera como los rectores desde su práctica social administran las instituciones de básica y media del Distrito de Santa Marta.	- Documentos propios de las instituciones educativas.	-Sondeos de opinión (Ficha técnica) -Bitácora de funciones. -Grupo de discusión. -Registro de incidencias. -Observación participante. -Técnicas solapadas	-Reunión del grupo de discusión.	Febrero de 2016
3.Develar las tensiones que se presentan entre la normatividad vigente y la praxis cotidiana de las funciones rectorales en las instituciones educativas públicas de básica y media, y la manera como estas inciden en la calidad educativa.	- Los rectores de las Instituciones Educativas Públicas de Santa Marta.  -Funcionarios de la Secretaría.	-Grupos de discusión. -Registro de incidencias. -Escala de Likert. -Observación participante. -Técnicas solapadas. -Entrevista en profundidad.	-Reunión del grupo de discusión.	Marzo de 2016.
4.Configurar escenarios posibles de intervención para la superación de las tensiones existentes en el ejercicio de la función rectoral en las instituciones educativas públicas de básica y media que obstaculizan la calidad educativa.	-Coordinadores.	-Grupos de discusión. -Escala de Likert. -Observación participante.	-Reunión del grupo de discusión.	Abril de 2016.
		-Exposición magistral -Foro de preguntas y aportes.	Una reunión plenaria (para la socialización de los resultados ante el grupo de interés)	Mayo de 2016.

Cuadro número 1 Matriz de Planificación.

## 2. CONCEPTO Y CONTEXTO DE CALIDAD E INSTITUCIÓN EDUCATIVA

### 2.1 La Calidad educativa en instituciones de educación básica y media en Colombia.

Ponderando la importancia del concepto “Calidad Educativa” durante el desarrollo de la investigación y para la estructuración del documento de tesis doctoral, se hizo necesario profundizar en los fundamentos de esa frase.

Es pertinente iniciar el análisis del concepto desde lo básico, es decir, desde lo que para la Real Academia de la Lengua Española significa el vocablo “Calidad”.

1. f. Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor. Ejemplo: *Esta tela es de buena calidad.*
2. f. Buena **calidad**, superioridad o excelencia.  
Ejemplo: *La calidad de ese aceite haconquistado los mercados.*

Ahora bien, ejercitando análisis crítico sobre la definición que hace la Real Academia se colige que todo “algo” tiene una calidad, y esta solamente se mide, o se valora si es buena, mala o regular, en la medida en que se lo compara con otras cosas de su misma especie.

Para adentrar en la cuestión de la “calidad en la educación” propiamente dicha, se indagó lo que para el Ministerio de Educación de Colombia significa la palabra “calidad” y sorprende encontrar que en el glosario de términos que la máxima entidad rectora de la educación tiene en

su portal de internet ([www.mineducacion.gov.co/portal/secciones/Glosario/#glosario\\_c](http://www.mineducacion.gov.co/portal/secciones/Glosario/#glosario_c)) lo que<sup>64</sup> se halla es una escueta definición que realmente comunica muy poco:

Calidad: Grado en que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos.

Y en la Ley General de Educación se alude a la calidad pero no se define en concreto, sino que se expresa como si fuera un concepto comprendido unívocamente por todos

*Calidad y cubrimiento del servicio.* Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.

El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo. (Ley 115 de 1994 Artículo 4°).

Además en ese último párrafo se alude a la calidad como algo diferente al mejoramiento de la educación, lo cual deja entrever que ni en la ley está claro el concepto.

No obstante lo anterior, en el mismo glosario del ministerio colombiano se encuentra la definición de “Ciclo de Calidad”, que trae insertada una definición de “Calidad Educativa”:



Ciclo de Calidad: La calidad de la educación tiene que ver con los procesos de la enseñanza por parte del maestro, los procesos de aprendizaje por parte de los estudiantes, los ambientes y materiales propios para que se den estos procesos y los referentes necesarios de lo que se espera enseñar y aprender.

El ciclo de calidad establece una ruta para lograr a partir del punto en que se encuentra una institución, el mejoramiento de su calidad: Unos referentes -los estándares- de lo que los estudiantes deben alcanzar para el desarrollo de sus competencias; un foco de mejora - los resultados de las evaluaciones de las competencias- y una estrategia institucional para lograr elevar la calidad -los Planes de Mejoramiento-.

Por otra parte, mírese lo que es la calidad educativa para la Secretaría de Educación Pública de Mexico: “Valoración del nivel de eficacia y eficiencia de un conjunto de elementos técnico-pedagógicos de un sistema educativo en un periodo determinado<sup>18</sup>”

Y en el portal [glosarios.servidor-alicante.com/pedagogia/calidad-de-la-educacion](http://glosarios.servidor-alicante.com/pedagogia/calidad-de-la-educacion) se encontró como calidad de la educación:

Concepto multidimensional determinado por aspectos (culturales, políticos y económicos) que definen la demanda de servicios educativos y aspectos técnico

---

<sup>18</sup> Secretaría de Educación Pública de Mexico. Términos utilizados en la Dirección General de Planeación y Programación. Glosario. Primera edición, Junio de 2008

pedagógicos (epistemológico, pedagógico y organizacional) que definen la oferta<sup>66</sup> del sistema educativo. Se dice que una educación es de calidad cuando existe coherencia entre la oferta del sistema educativo vigente y los requerimientos educacionales necesarios para el desarrollo de una sociedad.

Coincide esta tesis con el investigador Marcelo Albornoz cuando aporta que “El término en si resulta polifacético y a menudo subjetivo siendo actualmente uno de los conceptos mas importantes en el mundo de las organizaciones, de allí su importancia en procurar delimitarlo” (2005, p. 1).

Yendo más al punto en cuestión, Albornoz opina que la calidad educativa “ha sufrido un cierto desdibujamiento en su significado, y sólo en la medida en que se debata lo que ella implica y el alcance que adquiere podremos arribar a planteos superadores y tratamientos adecuados”.

Por su parte Wanda Rodríguez, en su artículo de revista “EL CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA: UNA MIRADA CRÍTICA DESDE EL ENFOQUE HISTÓRICOCULTURAL, también hace sus aportes críticos sobre el significado de calidad educativa, en el siguiente sentido:

El enfoque sociocultural nos conmina a mirar más allá de lo evidente, a situar las acciones humanas en su contexto histórico, y a examinar las condiciones que llevan a la producción de conocimientos. Sólo desde una óptica que presuponga lo dicho como sustrato de las producciones humanas podemos interrogar el significado de las palabras y las representaciones de la realidad que expresamos en conceptos. Desde

otra mirada resulta difícil cuestionar el concepto calidad en su aplicación al ámbito<sup>67</sup> educativo.

Desde la mirada que proponemos, la necesidad de problematizarlo viene dada porque parece que no hay un cuestionamiento de lo que se entiende por calidad. Parece partirse del supuesto que todos entendemos lo mismo en referencia a ese concepto. No obstante, el concepto puede tener distintos significados para distintos actores sociales (Albornoz, 2005 y Pulido Chaves, 2009). (En Rodríguez Wanda, 2010, p. 8)

El concepto del investigador Albornoz también intenta superar la simple definición y estima que la calidad educativa entraña, requiere, demanda:

...distintos elementos, factores, variables y dimensiones como lo son: el clima escolar; la respuesta de la escuela a las demandas comunitarias y sociales; el estímulo a la actividad del alumno; la participación democrática de todos los actores; la cualificación y formación docente; los recursos educativos; la función directiva; la innovación educativa; el grado de compromiso de los distintos actores con la cultura institucional; la colaboración y coparticipación en la planificación y toma de decisiones, y obviamente el trabajo en equipo...

... el tipo de organización adoptado, la forma en que se administra y dirige la<sup>68</sup> institución y las distintas herramientas que para ello se utilizan, destacándose entre otras, los Proyectos Educativos Institucionales (2005, p. 1)

Esta tesis doctoral amplía el concepto de Albornoz incluyendo como elementos necesarios para la calidad educativa: La pertinencia y la relevancia de los contenidos curriculares; la formación humanística; el tiempo que el docente dedica a la formación; la relación adecuada de alumnos por docente; el clima laboral entre maestros y entre estos y el personal administrativo; el personal docente y administrativo idóneo y suficiente; la infraestructura adecuada para las clases y la recreación; las características y condiciones de las escuelas acorde con exigencias contextuales de las mismas; y por qué no decirlo: una buena, o al menos justa, remuneración económica de los docentes.

Se aclara que al decir “entraña, requiere, demanda” se está haciendo énfasis para significar que no se está cayendo en la “trampa denominada confusión” según el investigador Santos Guerra, citado por Wanda Rodríguez, la cual se pone de presente:

Cuando se identifican algunas de las condiciones que posibilitan la calidad con la calidad misma. Entre estas condiciones se encuentran las buenas instalaciones, la baja relación alumnos-docente, los abundantes materiales y los medios didácticos, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. A veces se pierde de perspectiva que todo lo mencionado configura condiciones de posibilidad para la educación las que, aunque pudieran entenderse como requisitos para la

calidad, ni son las únicas condiciones necesarias ni se identifican con ella en<sup>69</sup> términos absolutos. (Rodríguez Wanda, 2010, p. 8)

También ayuda a comprender la amplitud significativa del concepto el siguiente aparte de una investigación reciente de Vilorio, citado y complementado por Sánchez:

El concepto de calidad en la educación, aunque se inserta en unos parámetros de subjetividad a partir de construcciones individuales y colectivas de los actores involucrados (Viloria et al., 2015), es fundamental para medir el desarrollo de las políticas educativas que se aplican y el efecto de las prácticas de la gestión directiva en las organizaciones escolares. (Sánchez et al, 2017-1 p. 59)

Entonces, de acuerdo con Albornoz al considerar que la calidad educativa incluye la forma en que se administra y dirige la institución pedagógica; y de acuerdo con Sánchez, al asumir la calidad como un índice fundamental para medir las prácticas de gestión directiva, resulta evidente que al existir tensiones que perturban el ejercicio de las funciones rectorales, estas tensiones también causan un impacto negativo en el alcance de la calidad educativa en las instituciones de educación básica y media.

...la calidad puede ser definida desde diversas perspectivas conceptuales y dimensiones analíticas. Este modelo complejo, también es avalado por Frigerio y Poggi (1994), quienes ven la calidad de la educación como la integración dinámica

de calidad de la organización institucional, de los recursos humanos y fiscales, del<sup>70</sup> programa curricular y la didáctica, de los procesos educativos y sus resultados en términos de aprendizaje. (Rodríguez Wanda, 2010, p. 20)

Queda claro por lo expuesto que cuando se habla de “Calidad Educativa” en las instituciones de básica y media, se habla muchísimo más que de derechos básicos de aprendizaje, más que de contenidos curriculares, más que de prácticas de aula, más que de un bonito Plan Educativo Institucional; se está hablando es de un macro concepto, complejo, que de suyo tiene un macro significado, y que para para comprenderlo y llevarlo a la realidad se debe abordar a partir de cada uno de sus elementos constituyentes, para que de manera holística, el resultado sea algo mucho más grande y significativo que la simple suma de sus partes.

Resumidamente, esta tesis propone como definición de Calidad Educativa en educación básica y media, aquella que logra la capacidad de los estudiantes de escuchar, hablar, leer, analizar, comprender, proponer, redactar, debatir, y sustentar con nuevas ideas; con sentido lógico, profundidad y criterio. Sustentada esa capacidad en la aprehensión de un cúmulo de conocimientos y valores humanistas diseñado con pertinencia para cada nivel educativo (currículo). Calidad que solo se alcanza directamente proporcional a las condiciones y los contextos que la posibilitan.

## 2.2 Naturaleza de las Instituciones Educativas Públicas en Colombia.

Escuela, colegio, instituto educativo, centro educativo, organización educativa, centro pedagógico, ente educativo, corporación escolar, institución educativa... Son denominaciones comunmente usadas y válidas todas para darle significado a esa creación jurídica, material y social en donde se preparan los niños y jóvenes colombianos recibiendo educación preescolar, básica y media, con el objetivo de formarlos para su acceso a los programas de educación superior.

Un primer problema percibido parte del mismo concepto de institución con el que se denomina la aparente nueva estructura organizacional “que al fin de cuentas no cambia los mecanismos y procesos del funcionamiento escolar”<sup>1</sup>. El concepto de institución es expresado en términos funcionalistas y destaca algunos rasgos del funcionamiento burocrático...

A modo de aclaración hay que señalar que desde la Pedagogía Institucional, institución es cualquier regla o conjunto de reglas que determina aquello que se hace y aquello que no se hace, en tal o cual lugar y/o momento; “lo que podríamos llamar normas dentro de una clase son una institución”<sup>2</sup>.

De la misma manera, la definición de lugares, los momentos, las actividades, funciones, roles, reuniones y con ellas los ritos que aseguran el logro de sus propósitos u objetivos, los participantes e incluso los acuerdos que se establecen

entre los individuos para participar en ellas, es decir, aquello que instituimos<sup>72</sup> también se considera institución. A través de todo ello se construye un funcionamiento de grupo, un lenguaje grupal y desde luego la organización. Al decir de Lapassade, “las instituciones definen todo aquello que está establecido, es decir, en otro lenguaje el conjunto de lo instituido”<sup>3</sup> (Pernett 2004, p. 2)

Esa creación social denominada “Institución” es entonces el núcleo de operaciones donde los rectores experimentan las tensiones en el ejercicio de sus funciones, que es el tema puntual de esta investigación doctoral. Se acoge aquí el término “Institución educativa”, debido a que concretamente así lo estipula la legislación nacional. En Colombia la educación pre universitaria dura 12 años y está constituida así: Preescolar (grado Cero), Básica primaria (grados de 1 a 5), Básica Secundaria (grados de 6 a 9), y Media (grados 10 y 11). Esta se imparte en organizaciones del Estado o privadas, denominadas “Instituciones Educativas” definidas oficialmente mediante el Artículo 9° de la Ley 715 de 2001, con el siguiente texto:

*“La Institución educativa es un conjunto de personas y bienes promovido por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media...”*

*Deberán contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados.*

*Las instituciones educativas combinarán los recursos para brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo*



*y los resultados del aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo<sup>73</sup> Institucional”.*

Pero según la información acopiada una cosa es lo que dice la normatividad colombiana sobre la institución pública de educación básica y media, y otra cosa diferente es lo que se vislumbra cuando esta organización es analizada en profundidad en el contexto administrativo y de calidad educativa propio de tales instituciones. Mírense por ejemplo los siguientes aportes.

Lo que está escrito en las leyes y lo que dice el Ministerio de Educación para el funcionamiento de las escuelas no corresponde con las necesidades administrativas y pedagógicas que tenemos nosotros diariamente. Si la calidad depende de los colegios y nosotros somos los directores, entonces deberían tenernos en cuenta para los planes de mejoramiento de la calidad, pero ni nos tienen en cuenta ni vemos planes de servicio, sino lo que llega es pura improvisación, todo es a las carreras. (Rector 2 entrevistado en profundidad).

Hay muchas funciones logísticas y operativas que no deberían ser funciones del rector, el rector debe estar solamente para planear estrategias que vayan en bien del mejoramiento de la calidad educativa. (Rector 6 entrevistado en profundidad).

Al interior de las instituciones confluyen dos organizaciones: una formal determinada por las prescripciones legales de la estructura organizacional y una informal que emerge como consecuencia de las interacciones sociales de las personas (Viloria et al., 2016). Citado por (Sánchez et al, 2017-2, p. 44).

Se hace necesario entonces, y es lo que se pretende con este capítulo, analizar como<sup>74</sup> encuadran los conceptos en el contexto real, para posibilitar la identificación y comprensión de las tensiones ocultas que desde la dirección de las propias instituciones y desde su relación de subordinación con las secretarías y el Ministerio de educación, obstaculizan el alcance de la calidad educativa en las instituciones públicas de educación básica y media.

Es desacertado que esporádicamente el gobierno les cree nuevas funciones administrativas a los rectores, (como por ejemplo lo relacionado con el diseño y la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad en el Trabajo SGSST<sup>19</sup>, cuya responsabilidad se les trata de imponer sin ser ellos empleadores o empresarios, que es a quienes por mandato legal les corresponde). Los cambios que se requieren deben apuntar a lo fundamental de peso en la administración de las instituciones educativas, tal como se lee en el siguiente apartado: “La gestión directiva debía asumir un conjunto de mecanismos, normas y técnicas de gestión escolar, propias de la gestión por proyectos, para dar respuestas eficaces y eficientes a las diversas problemáticas que aquejan a las instituciones educativas. (Bocchio y Lamfri, 2013, p. 450), citados por Sánchez et al, (2017-1), quienes además agregan:

La gestión directiva responde a unas necesidades organizacionales de direccionar los aspectos institucionales hacia unos horizontes claros de formación de jóvenes con competencias pertinentes para enfrentar nuevos escenarios en su crecimiento

---

<sup>19</sup> Responsabilizarse de un programa permanente de medicina, higiene y seguridad en el trabajo destinado a proteger y mantener la salud de los trabajadores de conformidad con la presente Ley y sus reglamentaciones; y Adoptar medidas efectivas para proteger y promover la salud de los trabajadores, mediante la instalación, operación y mantenimiento, en forma eficiente, de los sistemas y equipos de control necesarios para prevenir enfermedades y accidentes en los lugares de trabajo. Según el artículo 84 de la Ley 9 de 1979.

personal y académico, por lo tanto, requiere de unos esfuerzos significativos por<sup>75</sup> parte de los actores sociales vinculados a los procesos escolares y de una articulación de recursos desde de las instituciones hasta los organismos reguladores de los sistemas escolares. (p. 86).

En vista de las exigencias de mejoramiento de la calidad educativa que hace el gobierno nacional colombiano y acorde con las opiniones de los rectores, realmente existe hoy la necesidad de renovar el concepto de “*Institución Educativa Pública*” que se tiene, tanto por lo escrito en las normas como por lo que en la práctica se ejecuta como funcionamiento de las mismas. Ya lo anotaba el investigador educativo español Joaquín Gairín Sallán hace más de 25 años, cuando advertía sobre conceptualizaciones que caían en un reduccionismo del término “organización escolar” considerándolo como la mera ordenación de elementos materiales o la estructuración de puestos y personas: “...el objeto de estudio de la organización no es el análisis de los elementos en sí mismos (profesor, alumnos, espacio, etc.), sino en su perspectiva organizacional; esto es, en su interrelación con los demás elementos y en función del objetivo planteado. (1989, p 168).

Parte de esa renovación del concepto empieza por la necesidad imperiosa de reconocer que las instituciones educativas en la actualidad son unos entes organizacionalmete abstractos, inconcretos, imprecisos; donde, como se muestra más adelante, existe una mezcla normas y de procesos administrativos, de funciones y de responsabilidades que las están llevando al colapso y al fracaso en el desarrollo de su misión educativa con calidad.

Es innegable que las instituciones educativas son organizaciones sociales que deben<sup>76</sup> replanificarse y reorganizarse, gestionarse y liderarse, acorde con las exigencias de la administración moderna, tal como se defiende con argumentos recientes como el siguiente:

La gestión directiva, al ser abordada desde las implicaciones de nuevos paradigmas teóricos y metodológicos, implica un abordaje desde diversos componentes que se relacionan con los procesos propios de sus dinámicas. (Freytes, 2002), p. 587). Exige repensar la gestión de las instituciones educativas desde nuevos enfoques que integran una visión más holística del funcionamiento organizacional, en la medida que las escuelas no se pueden reducir a sistemas aislados; sino que por el contrario, son organizaciones vivas que albergan un conjunto de dinámicas y se relacionan con los actores y factores que hacen parte del medio en el cual desarrollan su función (Viloria, Daza y Pérez, 2016) citados en (Sánchez et al, 2017 p. 64).

Véase ahora como esta dificultad de comprender la problemática administrativo-educativa que caracteriza las instituciones educativas no es exclusiva de Colombia. Así lo muestra la investigación “Adónde va la teoría de la organización” de Julián López Yáñez, investigador de la Universidad de Sevilla.

...interesa resaltar aquí el discurso autocrítico que ha desplegado Michel Apple (2000) en los últimos años, reconociendo que las perspectivas críticas en la educación han caído en un reduccionismo “incapaz de desenmarañar las complejidades de las interacciones cotidianas en las escuelas” (ibíd.: 112). ...Sin ignorar los vínculos

existentes entre el sistema productivo y el educativo, nos advierte del peligro de<sup>77</sup> “hacer que parezca que todo lo pertinente a la educación puede ser reducido a las necesidades de la división del trabajo o a fuerzas económicas fuera de la escuela” (ibíd.: 115) (López, 2006, p. 21).

Para Apple, las escuelas no pueden ser tratadas como ‘cajas negras’, como si sus características internas no tuvieran la menor importancia (ibíd.: 125-126). Para contrarrestar la deformación economicista de algunas perspectivas críticas, Apple propone adoptar simultáneamente un punto de vista *culturalista* y *etnográfico*: “Existe una dinámica cultural parcialmente autónoma que actúa también en las escuelas, y que no se reduce necesariamente a los resultados y presiones del proceso de acumulación de capital” (ibíd.: 117) (López, 2006, p. 22).

Parece evidente que el conocimiento útil para comprender las organizaciones - también las educativas - y para intervenir en ellas, está actualmente disperso entre movimientos articulados en torno a principios *cuasi* ideológicos y teorías de medio rango sobre el liderazgo, la cultura institucional, los recursos humanos, la planificación, la gestión del conflicto, el cambio, etc. Entre todos producen una imagen fragmentada de las organizaciones, como si fueran un compendio de procesos independientes unos de otros. (López, 2006, p. 23).

A partir de los propios argumentos que la Ley 715 de 2001 establece, se han develado y analizado falencias que problematizan la función dual (pedagógico-administrativa) que demanda

una verdadera Institución Educativa para poder cumplir las metas de calidad que la sociedad<sup>78</sup> colombiana espera de ella.

Dos de los más destacados investigadores del tema administrativo, Koontz y Weihrich afirman que “La administración se aplica a todo tipo de organizaciones” (1996, p.4), lo cual se trae a colación para analizar que aunque en los actuales días reconocer que las instituciones educativas necesitan procesos de administración podría parecer una verdad de perogrullo; lo que si no es tan obvio es la manera *sui géneris* como se desarrollan los procesos administrativos en las instituciones educativas públicas de Colombia, los cuales según se pudo constatar en este proceso investigativo, están caracterizados por ser complejos y desregulados, solo basta con darle una mirada al enorme listado de funciones de los rectores (ver normograma, capítulo 6.3.1.1), y lo que ellas implican para llevarlas a cabo, para empezar a dimensionar el problema.

Pero para entender con profundidad las complejidades inherentes a la dirección en este tipo de organizaciones, se requiere más que saber que las instituciones educativas requieren procesos administrativos y conocer la definición legal de “Institución Educativa” o la caracterización según el Ministerio de Educación Nacional de las cuatro dimensiones de gestión<sup>20</sup> que son propios de la función rectoral (Directiva, Administrativa y Financiera, Académica, Comunitaria). Para comprender la naturaleza de las funciones rectorales en las instituciones educativas públicas y con base en ello tener la posibilidad de diagnosticar insuficiencias, identificar tensiones en las prácticas administrativas que se desarrollan en ellas, visualizar aciertos, y construir escenarios

---

<sup>20</sup> Ver: Guía 34, Para el Mejoramiento Institucional. Ministerio de Educación Nacional de Colombia – 2008, p. 27

(ideales, reales y posibles), se necesita hacer un análisis de los cimientos de tales funciones, de<sup>79</sup> su estructuración, operatividad y resultados; es decir un análisis organizado de sus elementos fundamentales. Un ejemplo de este tipo de análisis lo aporta Joaquín Gairín al expresar:

La escuela es algo más que una mera institución educativa e implica una serie de condicionantes que va a determinar su conceptualización. En principio la escuela como organización tiene:

- Fines, objetivos y propósitos que orientan la actividad.
- Grupo de personas con relaciones interpersonales ordenadas.
- Realización de funciones y actuaciones que tiendan a la conclusión de unos fines determinados.
- Búsqueda de eficacia y racionalidad.

(Gairín, 1996 p.102).

Pero según el mismo investigador, paralelamente la escuela tiene una serie de características que la diferencia de otras organizaciones, y que pueden resumirse en las siguientes:

- Indefinición de metas. El centro escolar debe responder a una serie de objetivos múltiples y diversos que la sociedad demanda, que en muchas ocasiones carecen de priorización y son ambiguos, lo que crea cierta incertidumbre en cuanto a la actuación y responsabilidad de las personas implicadas.
- Naturaleza de las metas. Se encuentra condicionado por esa indefinición anteriormente señalada. Pero además la naturaleza de lo educativo exige el mantenimiento de valores que atañen al modelo organizativo.
- Ambigüedad de tecnologías. La actividad educativa depende de situaciones y circunstancias que casi siempre derivan a la particularidad individual, por lo tanto es difícil tener tecnologías que clarifiquen procesos organizativos.

- Falta de preparación técnica. La complejidad de la realidad escolar hace inviable la existencia de un modelo único de profesor, lo cual implica que los profesionales sean capaces de redefinir acciones en cada contexto, actuando con flexibilidad. Además, el funcionamiento de la organización precisa de otros técnicos no docentes y de tiempo para el propio proceso de organización.
  
- Debilidad del sistema. Amplitud de la organización informal, contraposición de estructuras y metas, indefinición de funciones, etc., contribuyendo a establecer relaciones no siempre estables entre los diferentes componentes del sistema, con lo cual existe una cierta tendencia, por parte de algunos autores, de que consideren a la escuela como una realidad débilmente estructurada.
  
- Vulnerabilidad. El hecho de que la escuela tenga un carácter abierto frente al entorno, la hace susceptible a los cambios de ambiente, influenciándose por la realidad cultural, social, política o económica.

(Gairín, en: Santamaría y Navarro, 2012, p.56).

A todo esto hay que añadir otras características que la definen como: un modelo de dirección no profesionalizado y participativo, una autonomía limitada, una inestabilidad de personal, una falta de tiempo para la gestión, una diversidad, de alumnado, etc. (Santamaría y Navarro, 2012, p.57).

Interpretando entonces los aportes citados se puede observar que el panorama jurídico y administrativo de las instituciones educativas de básica y media, no está claro, no es coherente con las necesidades reales pedagógicas y de gestión que experimentan los rectores. Son muchos



los condicionantes y muchas las injerencias externas que obstaculizan y minimizan la acción<sup>81</sup> gerencial y de liderazgo que se exige de la función rectoral. En el mismo sentido se corrobora el problema con las siguientes apreciaciones de destacados investigadores:

La Organización escolar tiene entidad propia y como tal debe ser tratada, aunque lógicamente esto no resulte fácil, máxime cuando los centros educativos están en una constante evolución, confluyendo una serie de factores sociales, económicos y culturales difíciles de controlar. (Santamaría y Navarro, 2012, p.34).

La Política condiciona las posibilidades educativas de los centros escolares, al establecer de una forma más o menos precisa las líneas directrices por donde debe desarrollarse el proceso educativo en el contexto general de la sociedad; en este sentido incide sobre las propuestas propias de la Organización escolar (Batanaz, 1998).

Hay un hecho palpable, y es que la legislación educativa, salvo algunas excepciones, no contempla la ubicación de los centros, ni el tamaño de los mismos, ni las circunstancias socioeconómicas que podrían incidir en su organización; da la impresión de que se da por supuesto que todos los centros de una determinada etapa deben tener las mismas características y por lo tanto se deben organizar de un modo similar. (Santamaría y Navarro, 2012, p.18).

Véase ahora como en otras investigaciones se hacen planteamientos que para el personal<sup>82</sup> que labora en las instituciones educativas y en las secretarías de educación pueden pasar desapercibidos, pero al analizarlos a fondo, realmente están comunicando un gran entramado de situaciones que son competencia de los rectores. Es el caso de la investigación de Peter Senge y otros investigadores, quienes en su obra *“La Quinta Disciplina: Escuelas que aprenden”* se refieren a las escuelas en términos aparentemente sencillos cuando expresan que “En realidad las escuelas son sociedades que se constituyen entre maestros, legisladores, padres de familia y miembros de la comunidad, todos los cuales actúan en forma autónoma” (2000, p. 327). Pero al desmenuzar el enunciado en profundidad se halla que realmente esa referencia reviste a *“La Escuela”* de una gran complejidad cuando afirma que son *“sociedades”*, y vaya que sí es complejo ese término, porque toda sociedad está integrada por seres humanos y hasta ahora no se conoce nada más complejo, enredado, ininteligible, impredecible y complicado, que el ser humano y sus relaciones con sus semejantes. Como ejemplo basta sólo con imaginar una de esas reuniones de docentes en donde incluso por simples celos profesionales de uno o más miembros no se logra llegar al consenso en las decisiones sobre cosas trascendentales de las instituciones educativas.

También Senge y su equipo incluyen entre los constituyentes de las escuelas a los *“Legisladores”*, lo que en el contexto colombiano y de los países latinoamericanos debe entenderse claramente como *“Los congresistas”* que son los que legislan, sin olvidar que también el gobierno ya sea este de competencia local, regional o nacional, también produce normas atinentes a la educación; es decir, que la inclusión de los *“Legisladores”* se encuentra en total correspondencia con *“Las autoridades públicas”*, a las que alude el Gobierno de Colombia en su

concepto de institución educativa. No obstante los aportes que hace la definición de Senge al<sup>83</sup> entendimiento de lo que es una institución educativa, deja unas dudas, y con base en ellas es pertinente hacer una crítica constructiva: En primera instancia, la definición en comento no dice nada de “Los Estudiantes”, y es claro que ellos son los principales constituyentes de una escuela. Y eso es tan obvio que en realidad no incluirlos debió ser un lapsus de tan respetables investigadores. O quizás para ellos eso es tan obvio entre la comunidad académica que no consideraron necesario tenerlo en cuenta en su definición. Pero los investigadores no deben dejar nada por sobreentendido, toda vez que cuando se investiga y se escribe, debe hacerse para que lo que se dice sea asimilado por toda la sociedad y no sólo por grupos especializados. Tampoco dice nada la definición de Senge et al. sobre los rectores, puede pensarse que para ellos los rectores hacen parte del grupo de “*los maestros*”; pero esto en Colombia es diferente, y más ahora que por medio de un concurso de méritos, profesionales de áreas distintas a la pedagogía pueden acceder al cargo de rector de institución pública de educación básica y media.

En complemento a lo anterior también se advierte que Senge y su equipo, al expresar: “*todos los cuales actúan en forma autónoma*”, afirman en su estudio que los miembros de las instituciones educativas gozan de independencia, y quizás en Estados Unidos (terreno de su investigación) eso sea así, pero es trascendental no dejar pasar esto por alto, como una nimiedad, y por el contrario ponerle mucho énfasis al hecho de que en las naciones de América Latina eso no ocurre así de total y exacto, y en el caso de Colombia especialmente, el único miembro constituyente de las escuelas o instituciones educativas que en realidad tiene y hace uso de la autonomía son las autoridades públicas. Los demás miembros: estudiantes, profesores, coordinadores, padres de familia, comunidad, y hasta los rectores que son los principales

responsables, ejercen poco o ningún albedrío en el contexto organizacional y funcional de las<sup>84</sup> escuelas. En otras palabras, todos los demás miembros actúan como miembros operativos en función de las decisiones autónomas impartidas por las autoridades públicas, ocurriendo en consecuencia el debilitamiento del vínculo afectivo de tales miembros con su organización, por encontrar que ésta no le ofrece los espacios para el desarrollo de sus potencialidades y menos para el alcance de sus anhelos.

No obstante lo expuesto en lo avanzado de este capítulo, hay que poner de relieve que desde la década de los 90 hasta los actuales tiempos, motivado por la apertura de Colombia a la economía globalizada, el gobierno nacional ha mostrado un mayor interés en mejorar los indicadores de calidad de la educación que se brinda a los estudiantes, especialmente la que se imparte en las instituciones públicas de educación básica y media; esto con el fin de no quedarse rezagada en los estándares internacionales de calidad educativa y poder interactuar económicamente con los demás países del mundo, contando con un recurso humano competitivo. Al respecto, las acciones de política educativa en Colombia se plasman cada cuatro años en los denominados “Planes Sectoriales” de los cuales, dos recientes plantean lo siguiente:

El énfasis en la educación como un vehículo para lograr una sociedad más equitativa se tradujo en resultados en términos de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad. Sin embargo, el país requiere, además de más y mejor educación, que ésta sea más pertinente frente a las demandas de los sectores productivos en una economía globalizada. Por ello, en esta oportunidad, el énfasis se hará en la educación como una herramienta para construir un país más competitivo, que permita brindar una mejor calidad de vida a sus habitantes...

El Plan Sectorial se desarrolla alrededor de 4 políticas fundamentales: cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia; y para cada una de estas políticas se propone una serie de metas y estrategias... (Plan sectorial de Educación 2006-2010: Revolución Educativa).

Posteriormente, el Plan Sectorial de Educación 2011- 2014, en consonancia con su antecesor, plantea:

Una educación de calidad es aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país.

Una educación competitiva, que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad.

Nótese que en ambos planes, para lo que deseaba o lo que planeaba hacer el gobierno nacional, el núcleo de acción principal estaba constituido por las instituciones educativas de básica y media, ya que estas son el medio en el que se forman durante doce (12) años los hombres y mujeres que al graduarse como bachilleres deberán contar con una suma de conocimientos y valores en los que se cimentará y edificará la formación profesional que se imparte en las aulas de las universidades, jóvenes que después estarán llamados a demostrar en el campo laboral nacional (y espera el gobierno que a nivel internacional), la calidad de la

educación recibida y la competitividad adquirida. Es decir, que en concreto todas las<sup>86</sup> expectativas de desarrollo, de capacidad, de competencia internacional del país están basadas en la cualificación de los estudiantes, en su formación integral, y para nadie es un secreto que la mejor manera de tener profesionales de calidad, es recibiendo en las universidades bachilleres de calidad. En este orden de ideas, se hace visible lo necesario y fundamental que resulta que las instituciones públicas de educación básica y media de Colombia cumplan con eficacia la misión educativa integral que se les ha encomendado.

Teniendo claro lo anterior, se colige que el elemento principal de cualquier sistema educativo son los alumnos: por ellos existen las instituciones educativas, ellos son el soporte de la existencia de las escuelas como organización social, por ellos se forman y seleccionan profesores, por ellos se contrata personal administrativo, por ellos se diseña una estructura curricular y se disponen los elementos materiales y económicos para su funcionamiento. En otras palabras lo que se observa es que la médula de operaciones para la formación de los profesionales integrales y competitivos que necesita el país para su desarrollo interno en todos los sentidos y para la competitividad internacional son LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA, pero eso sí, provistas de BUENOS DOCENTES, y que el elemento clave y más importante del sistema educativo son LOS ESTUDIANTES; pero no se debe olvidar que los principales responsables de que la institución educativa funcione administrativamente bien y planifique e implemente procesos pedagógicos para educar con

calidad, son LOS RECTORES, tal como lo expresa claramente el investigador pedagógico<sup>87</sup> Francisco Cajiao<sup>21</sup>:

Son ellos y ellas los que, en última instancia, responden por el derecho a la educación de millones de niños. De la buena marcha de un colegio depende que se desarrollen las capacidades académicas de las nuevas generaciones, su disposición a la convivencia, el gusto por la lectura, el interés por el bien común y el cultivo de los mejores talentos. Un niño no abandona la escolaridad porque tenga reparos con el Ministerio o la Secretaría Municipal, sino porque tiene problemas con su colegio. O, al contrario, no tiene éxito por la expedición de una ley, sino porque su institución no supo orientarlo a lo largo de los años. (Cajiao, 2013)

El requerimiento de educar ciudadanos con calidad para tener competitividad laboral nacional e internacional, muestra la necesidad y la urgencia que tiene Colombia de encontrar respuestas a las falencias pedagógicas, pero también es necesario hallarle respuestas a las falencias o tensiones administrativas del servicio educativo, lo cual hace ineludible empezar ya a proponer cambios en el modelo de organización educativa que hoy se tiene, en la pertinencia y aplicabilidad de las exorbitantes normas educativas existentes, en la manera cómo se les

---

<sup>21</sup> **Francisco Cajiao Restrepo: Asesor educativo y experto en evaluación y calidad educativa.** Licenciado en Filosofía de la Universidad Javeriana y M.A. en Economía de la Universidad de los Andes. Francisco Cajiao es uno de los expertos en educación más reconocidos en el país. Es miembro permanente de la academia Colombiana de Pedagogía y Educación y columnista permanente de El Tiempo y se ha desempeñado como asesor en Evaluación del Ministerio de Educación Nacional y asesor de Colciencias para el programa Ondas de ciencia y tecnología. Cajiao fue rector de la Universidad Distrital y de la Universidad Pedagógica Nacional, director del Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá, subdirector de Planeación del SENA y secretario de Educación de Bogotá. En los últimos años ha estado trabajando como consultor de las Naciones Unidas, la Unesco en Perú y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Además, durante 10 años fue director de la división de educación de la Fundación FES. Ha publicado varios libros y numerosos artículos y ha desarrollado una amplia labor en investigación educativa.

atribuyen las funciones a los rectores, la congruencia de tales funciones entre lo pedagógico y<sup>88</sup> lo administrativo, la manera cómo los rectores las llevan a la práctica, los niveles de competencia y autoridad entre las instituciones educativas y otras entidades del sector, y la manera cómo estas funciones se impregnan y afectan por situaciones internas y externas de las instituciones.



### **3. TENSIONES EN LA ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y SUS IMPACTOS EN LA CALIDAD EDUCATIVA PÚBLICA.**

Para alcanzar los fines de esta investigación doctoral: *“Comprender la naturaleza, causas, consecuencias y posibles escenarios de intervención de las tensiones entre las funciones establecidas para los rectores en las políticas y la normativa colombiana, y las prácticas sociales propias de la gestión rectoral en las instituciones públicas de educación básica y media; así como la manera como esas tensiones inciden en la calidad educativa”*, resultó necesario analizar de las instituciones educativas de básica y media: qué tipo de organización se las considera, cómo se administran y desarrollan, que teorías administrativas les son aplicables, y cuáles son las tensiones que enfrentan los rectores al momento de desempeñar sus funciones actuando en medio de una especie de enfrentamiento entre las necesidades reales cotidianas y lo que mandan las políticas públicas escritas en las normas. Para adentrarse en el análisis al respecto, se tuvieron como referentes algunos conceptos de investigaciones recientes:

...es evidente que definir el concepto de Organización escolar no es fácil, y su complejidad va más allá de una posible definición más o menos aceptada, "el problema reside, más bien, en saber quién y cómo fija los fines, de qué naturaleza son y a quién sirven en último término. Y, sobre todo, qué sucede con la configuración organizativa en sí misma. Porque puede ser un modo de alcanzar fines que no se habían pretendido" (Santos Guerra, 2000: p.65).

Entendemos la Organización escolar como la disposición, arreglo u ordenación<sup>90</sup> consciente, estructural y funcional de fines, personas y recursos de la escuela, en relación de interdependencia sociocultural, política, administrativa y legislativa, orientada al logro del desarrollo de los objetivos educativos conjuntamente planteados. (Santamaría y Navarro, 2012, p. 30).

La Organización escolar es la rama científica de la Pedagogía que tiene como objeto propio la búsqueda y estructuración sistemática de conocimientos interrelacionados coherentemente entre sí y obtenidos por métodos idóneos sobre la institución escolar, entendida ésta como organización compleja y dinámica, con la doble finalidad de explicar la realidad de la escuela en el contexto social en el que se inscribe y de promover dinamismos racionales de predicción en orden al progreso de la misma, estableciendo principios básicos de acción orientados a la mejora de la realidad escolar. (Batanaz, 1998, p. 61).

En cuanto a investigaciones sobre el tema específico de las funciones rectorales en Colombia, realmente no se encontraron muchas; generalmente se ha hecho alusión a tales aspectos de manera tangencial en investigaciones de corte pedagógico. Analícese que Santos Guerra (2.000) enfatiza que el problema reside en los fines y en la configuración organizativa; mientras que Santamaría y Navarro (2.012) ponderan la ordenación consciente e interdependencia orientada al logro del desarrollo de los objetivos educativos; en tanto que Batanaz (1.998) propone el establecimiento de principios básicos de acción orientados a la mejora de la realidad escolar; pero lo

que se ha encontrado en el análisis del concepto de los rectores (80% según el cuestionario<sup>91</sup> escala de Likert<sup>22</sup>) es que las instituciones educativas no participan activamente en el diseño y planeación de acciones de mejoramiento de la calidad educativa que hace el MEN y/o las Secretarías, con lo cual, elementos clave como los que proponen las investigaciones citadas se han tenido en cuenta muy poco a la hora de diseñar y disponer la implementación de todo el engranaje normativo y operativo en que se soporta actualmente la educación pública en Colombia, agravado por el hecho de que a ellos nunca se los ha convocado a hacer parte de tales procesos de diseño. Solamente se los vincula en las fases de implementación.

Con base en la información aportada por los rectores se denota que la “Administración y el Desarrollo” de las instituciones públicas de educación básica y media en Colombia no tienen un soporte científico actualizado que los sustente, no se han tenido en cuenta las necesidades reales identificadas por los actores principales en las bases. Su evolución, su desarrollo, se ha ido implementando, o mejor, se ha ido improvisando con el paso de los años al tenor de los problemas y las necesidades emergentes, y en consecuencia lo que se tiene realmente, y que al parecer todos ven de muy difícil solución, es la existencia de una “organización desorganizada”.

Para facilitar la comprensión del término que se acaba de acuñar “organización desorganizada” se trae a disertación un aparte del texto del español Julián Lopez Yáñez:

En la década de los sesenta, un equipo de investigadores desarrolló el concepto de ‘orden negociado’ para explicar el modo en que se establecían las reglas que

---

<sup>22</sup> Ver subtema 1.5.4 Escala de actitudes y opiniones (pag. 54), y anexo 7.

regulaban la vida organizativa de un hospital. Ellos percibieron que las reglas<sup>92</sup> *reales* no coincidían con las reglas sancionadas y legitimadas en forma de reglamentos y disposiciones accesibles para todos. Por el contrario, “el área de acción abarcado por las reglas claramente definidas era muy reducida, y representaba unas pocas reglas generales ‘de la casa’ (...) Fuera de esto, las reglas que ordenaban los actos conducentes a ese fin eran materia de transacciones constantes, se las discutía, estiraba, ignoraba o rebajaba según la circunstancia. Como en otros lugares, las reglas no alcanzaban a representar el papel de prescripciones universales y exigían cierto grado de juicio personal cuando se pretendía aplicarlas al caso específico” (Buckley, 1993: 222). Citado por (López, 2006, p. 9).

Lo que esta idea ponía de manifiesto era que buena parte del funcionamiento organizativo era construido socialmente en el curso de procesos emergentes en los que los significados son negociados permanentemente y sin un guión previo. Otros autores se refirieron a las organizaciones como ‘construcciones sociales’ en el sentido de que mediante el lenguaje y la interacción, los fenómenos que guardan relación con la organización son continuamente definidos e interpretados, emergiendo de este proceso las categorías que serán tomadas por sus miembros como ‘la realidad’ (Lotto, 1990: 42). A partir de ahí, la forma en que los sujetos construyan su visión de la organización va a influir poderosamente en las acciones que emprendan a continuación. (López, 2006, p. 10).

Y es así como podría explicarse el interrogante: ¿como es posible que no colapse un<sup>93</sup> sistema educativo con tantas incongruencias en su estructuración y en su funcionamiento?. Claro que aquí la “organización desorganizada” no es tanto un “orden negociado”, sino más bien un “desorden asimilado”, porque las funciones, los procedimientos, las políticas, y hasta las normas legales que no se ajustan a las necesidades reales de las instituciones públicas de educación básica y media, son por la fuerza de la necesidad, arbitrariamente reemplazadas, adecuadas o reestructuradas en la practica; o simplemente ignoradas para poder seguir manteniendo el funcionamiento del ente educativo. Por ejemplo: La norma legal que regula el manejo del dineros públicos en las instituciones educativas establece que el rector debe “suscribir junto con el contador los estados contables y la información financiera requerida<sup>23</sup>”, pero en la ciudad de Santa Marta, el Municipio de Ciénaga, ni en ninguno de los municipios del departamento de Magdalena existe el cargo de contador en las instituciones educativas; no obstante se manejan los fondos y se rinden los informes, los colegios siguen funcionando y las Secretarías y el Ministerio de Educación se ciegan ante esa incongruencia con la norma. Pero eso sí, cuando aparece un problema originado por esa anómala situación, el rector es el responsable, y ni siquiera las actas debidamente firmadas por todos los miembros del Consejo Directivo avalando la decisión tomada, lo libran de ser el único comprometido administrativa o penalmente.

El Ministerio y las Secretarías de Educación solo se interesan en la solución de sus insuficiencias, es así como, por ejemplo, A raíz de necesidades presupuestales del gobierno, en el año 2001 mediante la Ley 715 se hizo una reestructuración de la dirección de los colegios y se

---

<sup>23</sup> Artículo 6, numeral 7, del Decreto 4791 DE 2008. Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales.

incluyó lo siguiente: Art. 9, Parágrafo 4°.: “Habrá una sola administración cuando en una<sup>94</sup> misma planta física opere más de una jornada. También podrá designarse una sola administración para varias plantas físicas, de conformidad con el reglamento”. Y con base en esa decisión política, sustentada en el interés económico y no en las necesidades pedagógicas, todos los colegios que antes tenían cada uno su rector, incluso, un rector por jornada, terminaron agrupados hoy en las denominadas “Instituciones Educativas”, y el resultado que se tiene es que ahora todos los rectores tienen a su cargo dos y tres jornadas en una sola planta; y la gran mayoría tiene tres, cuatro, cinco y hasta más, colegios bajo su administración. “La reorganización escolar como mecanismo de integración que permite la disminución de los costos educativos. En el caso colombiano la integración institucional llevó a que en muchas instituciones ‘sobraran’ maestros”. (Pernett, 2004, p. 1). El ahorro de dinero que el gobierno logró por recorte de personal fue grandísimo, pero el daño a la calidad educativa es incalculable, toda vez que hoy los rectores no tienen tiempo para dirigir, para liderar pedagógicamente sus varias jornadas y sus varias sedes, sino escasamente para atender los procesos administrativos, disciplinarios y judiciales que sus funciones les generan.

También en este tema de la administración y desarrollo de los sistemas educativos, se analizó un concepto del doctor Jorge Sánchez que expresa lo siguiente: “Si se sitúa ontológica y epistemológicamente la Administración y el Desarrollo de los Sistemas Educativos, como campo académico emergente, en el ámbito científico de la pedagogía, asumiendo esta última como espacio discursivo de lo educativo, el discurso sobre la Administración y el Desarrollo de los Sistemas Educativos es naturalmente pedagógico; esto favorece la complementariedad entre los discursos pedagógicos y los administrativos. (2012).

No obstante la claridad del concepto de Sánchez, en el campo práctico del desarrollo social cuando se habla de administración, es poco usual que los hablantes estén pensando o tomen como ejemplo a las organizaciones públicas de educación básica y media, lo más normal que puede ocurrir es que quien habla o escucha se ubique en el contexto de las empresas privadas u organizaciones productivas; pues allí en el quehacer empresarial privado es en donde esta acción de desarrollo “administración” se implementa de manera esencial y natural. Ahora bien, como lo que se está analizando es la administración en las instituciones educativas públicas, resulta muy conveniente analizar primero el concepto de EMPRESA y establecer qué relación existe entre este tipo de organizaciones y las organizaciones educativas.

En palabras del investigador y docente de la Universidad Nacional de San Martín, Tarapoto Perú: Sabino Ayala Villegas<sup>24</sup>, en su obra “Gerencia Educativa” (2005), LA EMPRESA se define como “una organización jurídica, económica y social de personas, que pone su capital y esfuerzo, con la finalidad de producir un servicio o producto que va a satisfacer necesidades de un mercado de consumo y por ende obtener resultados, sean estos económicos o sociales”.

Reforzando el concepto de Ayala, administrar una empresa representa entonces diseñar estrategias en pro de los objetivos de esa empresa y exige el conocimiento y uso de principios, reglas y técnicas de planeación y de gestión empresarial. En ese contexto, la administración como ciencia ha logrado un gran desarrollo. “El conocimiento y uso de los principios, técnicas e

---

<sup>24</sup> Sabino Ayala Villegas. Director de Escuela Académica Profesional de Administración en la Universidad Nacional de San Martín. Tarapoto, Perú.

instrumentos de administración empresarial son una garantía para el logro de los objetivos de<sup>96</sup> cualquier empresa en términos de eficiencia y rentabilidad. Para que toda empresa pueda cumplir su objetivo económico o social, necesariamente debe adaptarse a las técnicas administrativas y de organización moderna”. (Ayala, 2005).

Se entiende que el argumento expuesto por el investigador Ayala es común en el campo de las organizaciones empresariales productivas; pero también es claro, indudable, que tales procesos se viven a diario en las instituciones educativas; por lo cual es pertinente un gran interrogante: ¿Podrían las instituciones educativas públicas considerarse como organizaciones empresariales?, toda vez que en ellas también se aplican técnicas y estrategias de administración, planeación y gestión. Claro está, no como organizaciones comerciales, ni industriales; pero si organizaciones sociales, prestadoras de un servicio público. Organizadas jurídicamente como Entidad Educativa, con una estructura administrativa, con manejo de recursos propios y de transferencias, con un representante legal que además tenga autonomía y autoridad; integradas por personas que deben aportar sus conocimientos y esfuerzos en aras de ofrecer un servicio educativo para satisfacer una necesidad social.

A diferencia de las organizaciones industriales o comerciales cuya finalidad es la fabricación de productos, la manufacturación, la comercialización, la productividad lucrativa, etc., en las instituciones públicas de educación básica y media hay un elemento en especial que aporta en la complejidad de administrarlas, ese elemento es el factor humano. En estas organizaciones educativas, por estar compuestas por seres humanos y orientadas a la formación de seres humanos, es innegable que el carácter social caracteriza preeminentemente todos los procesos de



desarrollo. El hecho de tener la misión de formar personas sociales, integrales, les imprime<sup>97</sup> especiales características organizacionales (como por ejemplo tener un consejo directivo integrado por actores diversos, elegido democráticamente) que condicionan la manera como habrán de planearse y ponerse en práctica los procesos de gestión y administración en general.

Por otro lado es importante recordar y destacar que en los actuales tiempos todas las entidades, organizaciones e instituciones de carácter privado, requieren de procesos de planeación, organización, desarrollo, control y evaluación para innovar, fortalecerse, mantenerse en el escenario competitivo y no desaparecer a causa de tornarse obsoletas. Pero esto generalmente no sucede en las entidades públicas, y especialmente no ocurre en las instituciones públicas de educación básica y media colombianas, puesto que entre ellas no hay competencia, y no tienen el temor de desaparecer a causa de su poca eficiencia.

Otro agravante a lo que está ocurriendo en los procesos de administración y desarrollo de las instituciones educativas públicas, es que se implementan o tratan de implementarse planes y programas para el desarrollo social, orientados a la superación de los problemas de calidad académica, problemas administrativos, financieros, de dirección, de relaciones con el entorno, entre otros; pero sin un verdadero análisis de las necesidades y de sus causas. La compleja problemática administrativa y de desarrollo de las instituciones educativas deviene en gran parte de que funcionan en aparente autonomía institucional como “sistemas”, pero realmente están condicionadas a las directrices de sistemas superiores (Sistema educativo de la ciudad o del departamento), que a su vez se halla inserto en un sistema educativo superior (Sistema educativo

Nacional); lo cual dificulta encontrar e implementar soluciones a los problemas que las<sup>98</sup> afectan. Véase al respecto el concepto de Bertalanffy.

Todo sistema posee una estructura y una forma de funcionar en su medio, tendente al equilibrio y al mantenimiento de la identidad, de forma que los elementos de dicho sistema –los objetos, las relaciones entre ellos, el medio en el que se encuentra y su estructura– no tienen sentido en sí mismos, sino en función del todo. (1968).

Entonces, acorde con lo citado resultaría equivocado tratar de solucionar los problemas de las instituciones públicas de educación básica y media de manera intramural, sin tener en cuenta las influencias de las entidades o elementos externos. Además, aunque la normatividad dice otra cosa, estas instituciones no ejercen sus funciones de planeación y dirección autónomamente (como si lo hacen las universidades públicas, por ejemplo) sino que se encuentran limitadas, sometidas, amarradas por ese entramado sistémico mayor constituido por las secretarías y el Ministerio de Educación. A propósito de esta problemática de interdependencia sistémica se encontró interesante el concepto de Peter Senge que dice:

Los negocios y otras empresas humanas también son sistemas. También están ligados por tramas invisibles de actos interrelacionados, que a menudo tardan años en exhibir plenamente sus efectos mutuos. Como nosotros mismos formamos parte de esa urdimbre, es doblemente difícil ver todo el patrón de cambio. Por el contrario, solemos concentrarnos en fotos instantáneas, en partes aisladas del sistema, y nos

preguntamos por qué nuestros problemas más profundos nunca se resuelven.<sup>99</sup>  
(1990, pág. 15).

Extrapolando la afirmación de Peter Senge al tema de esta tesis se infiere que las instituciones públicas de educación básica y media no son simples escuelas que funcionan por la sola necesidad educativa de las sociedades; por inercia como parece que lo creen las autoridades públicas; los colegios son mucho más que paredes y pupitres, son complejos sistemas cuyas partes, o subsistemas, están visible e invisiblemente conectados, de manera interna y externa, y así como algunas veces los efectos de esas interrelaciones y dependencias se hacen evidentes en el corto plazo, muchas otras veces esos efectos que todo el tiempo han venido ejerciendo su función positiva o negativa sobre la organización escolar, sólo se dejan reconocer en el largo plazo; dando como resultado, especialmente cuando el efecto es negativo (como en el caso de los bajos resultados de calidad educativa), que los miembros de la organización se vean inmersos en un gran mar de situaciones incomprensibles, o más bien tan enmarañadas, que terminan minando sus esfuerzos por encontrar soluciones y poco a poco se van resignando a aceptar que nada puede hacerse.

Ante ese panorama, se hizo evidente la necesidad de analizar cuáles son las verdaderas posibilidades que tienen los rectores, en el marco de las funciones que les otorgan las normas, de administrar y desarrollar las instituciones educativas; qué responsabilidades se les asignan, qué obstáculos les surgen y cuáles serían los retos a superar. En ese sentido, como parte de esta investigación, en el marco del Doctorado en Ciencias de la Educación de RUDECOLOMBIA – UNIVERSIDAD DE MAGDALENA, en 2011 se hizo un estudio exploratorio aplicando un

sondeo<sup>25</sup> a distintos actores que hacen parte de una comunidad educativa (de la Institución<sup>100</sup> Educativa Distrital Liceo Celedón, de Santa Marta), con los siguientes resultados generales:

<b>Actores</b>	<b>Opiniones</b>
Coordinadores (3)	A los grupos de interés de la institución educativa no les son ajenos los conceptos de administración y planeación, además valoran la importancia de las mismas y saben que para planear se requiere tener un objetivo común, una visión compartida.
Docentes (10)	-No se tiene una cultura de la planeación. -Existe alto grado de improvisación casuística. -No existe una Política Educativa de Continuidad de los procesos. -Planes creados por organismos distantes al conjunto de protagonistas de las Instituciones Educativas.

Se pudo concluir con el ejercicio aplicado en esta institución, que existen problemas de planeación y de administración; toda vez que no se cumplen los requerimientos internos necesarios para que las acciones de planear y administrar sean una realidad organizada y consensuada, tal como lo sugiere Jorge Sánchez:

La planeación debe entenderse como un proceso global, integrado, continuo, coherente tanto en su dimensión interna – congruencia entre objetivos, metas, estrategias y elementos de control-, como externa – adecuación a las necesidades y problemas reales existentes, interacción del programa con otros programas o instituciones, y realista, aunque sin renunciar nunca al sentido prospectivo. (2010, p.18).

---

<sup>25</sup> Ver anexo No. 1

En las organizaciones usualmente se implementan procesos de planeación integrales, con<sup>101</sup> las características que se acaban de enunciar, para generar cambios en sistemas administrativos desgastados, que ya no arrojan los resultados perseguidos, o sencillamente para revitalizar aquellos procesos que han venido funcionando con resultados de buena calidad. Pero tal como se demuestra en esta tesis, la planeación eficaz brilla por su ausencia en las instituciones públicas de educación básica y media, entonces quizás sea tiempo de considerar o de reconocer a la institución educativa pública como la ORGANIZACIÓN que es, que amerita poner en permanente práctica procesos de la teoría general de la administración, procesos de planificación y gestión coherentes con sus necesidades prioritarias, construidos en consenso por sus protagonistas, y no como el ente abstracto que aparenta; lo cual permitiría asumirla con otra visión, con una perspectiva gerencial cuya misión es la calidad educativa. A este respecto, es muy importante tener en cuenta el siguiente concepto de Santos Guerra:

Hay dos tendencias opuestas:

- a) Aplicar la Teoría general de las organizaciones a la escuela como si se tratase de una organización sin características peculiares.
- b) Prescindir de todas las aportaciones de la Teoría general de la organización como si la escuela no tuviese naturaleza organizativa. (2000, p. 70).

En definitiva, la teoría organizativa de las instituciones escolares es subsidiaria de la organización general, pero al mismo tiempo es complementaria cuando crea saber propio. Sin embargo, no podemos obviar que la escuela, como organización, tiene unas particularidades muy concretas.

- Carácter discontinuo de su actividad.
- Reclutamiento forzoso de su clientela, sobre todo en la escolaridad obligatoria.
- Naturaleza problemática de su actuación.
- Carácter heterónomo de su normativa.
- Presión social sobre su funcionamiento.
- Naturaleza ambigua y contradictoria de sus fines.
- La etapa infantil y juvenil de sus destinatarios.

En todo caso, podemos afirmar que la Organización escolar no debe prescindir de la Teoría general de la organización, aunque esto no significa que tenga que asumir indiferentemente sus principios y fundamentos, ni tampoco supone que la Teoría general sea en todo relevante en la aplicación a casos muy particulares, máxime cuando la escuela como organización tiene unos componentes axiológicos, intencionales y teleológicos que desbordan la finalidad puramente explicativa. Por todo ello, podemos decir que la Teoría general de la organización es necesaria, pero no suficiente. (2000, p. 71, 72).

En este mismo sentido, también es destacable otro aporte que sobre el tema hace Jorge Sánchez:

...Un pedagogo es un hemenéuta de lo educativo; es aquel sabio que es capaz de construir discurso científico sobre su praxis y al mismo tiempo es capaz de transformar dicha praxis de manera constante; bajo el imperativo siempre altruista y

apremiante de lo humano y lo social... Un administrador Educativo también es<sup>103</sup>  
un hermenéuta de los sistemas educacionales... (Sánchez, 2012).

Por todo lo sustentado en este capítulo y tomando como apoyo el concepto de Sánchez, se puede conceptualizar que es necesario generar transformaciones en la praxis administrativa educativa a partir de sus actores principales.

La resignificación de las prácticas de gestión de las instituciones educativas es una propuesta apoyada en la investigación cualitativa en cuanto ésta, según Deslauriers (2004), "...se concentra ante todo sobre el análisis de los procesos sociales, sobre el sentido que las personas y los colectivos dan a la acción, sobre la vida cotidiana, sobre la construcción de la realidad social". También en el sentido propuesto por Rodríguez, Gil & García (1996) cuando sostienen que la investigación cualitativa se desarrolla básicamente en un contexto de interacción personal. La resignificación hace posible dotar de nuevos sentidos el quehacer de la gestión directiva, académica, administrativa y comunitaria de las instituciones educativas, contribuyendo al mejoramiento de tales las prácticas desde la interpelación comprensiva y transformativa de los principios conceptuales que subyacen en la estructura epistémica de la gestión y en su materialización empírica. La resignificación no es una propuesta que encierra valor en sí misma, sino que su valía depende de lo que ella posibilita y permite: la comprensión de sentido, la conciencia sobre el ejercicio de la gestión y en consecuencia su intervención cualificada a partir de la reflexión fundamentada. (Sánchez, 2009, p. 3).

Para mejorar la calidad educativa en Colombia se amerita un cambio provocador en el sistema público de planeación educativa, renovar el significado del acto de dirigir una entidad escolar; reestructurar el exorbitante cúmulo de funciones y de responsabilidades que hoy tienen los rectores; resignificar lo que hoy se entiende como institución y administración desde el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías departamentales o municipales hacia las Instituciones Educativas; motivado ello por los poco fructíferos resultados en calidad educativa que se obtienen de las estrategias y programas planeados e impuestos desde los escritorios alejados de las realidades educativas de las regiones.



#### **4. TENSIONES EN LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA Y SUS IMPACTOS EN LA CALIDAD EDUCATIVA PÚBLICA.**

Desde el Análisis Institucional las necesidades colectivas son las que promueven el surgimiento de las instituciones y esta debe ser conocida y aceptada por los integrantes de esa misma colectividad. Aquí es donde se pone de manifiesto la tensión a la que nos hemos venido refiriendo: las medidas que acompañaron y acompañan los esfuerzos de reorganización e integración institucional como política educativa, fue diseñada por organismos foráneos ajenos al conjunto de sus protagonistas 4. (Pernett, 2004, p. 3)

Como ya se ha dicho en el capítulo de introducción, la presente investigación particulariza en el reconocimiento de la planeación de la educación como un factor fundamental del desarrollo social, y profundiza en el análisis del papel que desempeñan los rectores en ese proceso. Como se trata entonces de develar tensiones en la planeación educativa que perturban el alcance de la calidad, para adentrarnos en el estudio se inicia el presente capítulo utilizando como apalancamiento un documento actual en el que se hace referencia al tema, es este el informe 2016 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, sobre La Educación en Colombia (revisión de políticas nacionales de educación), el cual manifiesta que uno de los principios importantes de los sistemas educativos con buen desempeño es: “la mayor participación de las múltiples partes interesadas en el diseño y la implementación de las políticas” (p. 3), y que este principio se tuvo en cuenta para la evaluación de la educación en Colombia. También se observa que el informe incluye a los rectores como “Actores clave en la Gestión” (p. 67).

Con lo anterior, podría concluirse que los rectores, considerados como actores clave, debieron tener participación, o por lo menos debieron ser escuchadas sus opiniones para el diseño, planeación e implementación de las políticas educativas vigentes en Colombia. Pero la información obtenida en esta investigación muestra otra realidad: cuando es necesario que los rectores expongan su criterio, sus exigencias respecto a las necesidades y problemáticas (de los alumnos, profesores, padres, y la organización en general) no encuentran los espacios institucionales en las secretarías y mucho menos en el Ministerio de Educación para que sus voces causen algún efecto positivo. Así, lo expresaron los propios rectores: “Para la secretaría, nosotros los rectores no existimos como colectivo”. (Rector 9. Entrevista en profundidad).

La secretaría de educación lo que más hace es mandarnos comunicados para que entreguemos informes con unas fechas límites, siempre nos mandan requerimientos, casi siempre de un día para otro, y en la parte administrativa hay una desconexión entre la secretaría y la institución educativa, ellos funcionan por su lado y nosotros funcionamos por el nuestro y no hay como una ligazón entre los dos entes. (Rector 10. Entrevista en profundidad).

Se pudo notar que la organización de países – OCDE, en su informe evaluativo de las políticas de desarrollo educativo de Colombia (reconocido por el gobierno como la hoja de ruta para el alcance de la calidad), no da cuenta de la necesidad de que los directivos docentes participen en la planeación y la puesta en práctica de las políticas estatales de mejoramiento de la educación preescolar, primaria y secundaria. Con lo cual se está perdiendo una gran oportunidad

de que el gobierno colombiano, motivado por un informe evaluativo de un ente<sup>107</sup> internacional, vuelva la vista hacia ese grupo de interés, les reconozca su valor y pueda concederle los espacios que merecen en la construcción colectiva de las políticas educativas del país.

Los rectores son el eje del sistema educativo colombiano, todo lo que se planea y organiza desde el ministerio y las secretarías de educación, llega a los docentes, a los alumnos y a los padres de familia, a través de ellos. Pero los rectores sienten, y efectivamente ocurre, que no se los reconoce como líderes, no se los valora, ni se los tiene en cuenta para la planeación educativa y mucho menos para la toma de decisiones en el marco del desarrollo social.

“Existen roles determinados, establecidos; existen roles y responsabilidades para el ministerio de educación, roles y responsabilidades para el ente territorial y para la secretaría de educación, y unos roles establecidos para el rector o la instituciones educativas. Pienso que el problema más grande es que los que están hacia arriba el Ministerio y el ente territorial no están cumpliendo algunos de sus roles. (Rector 8. Entrevista en profundidad).

¿Será que los planificadores del sistema educativo colombiano, que planean procesos con un propósito definido, para aplicación en las instituciones educativas, tienen en cuenta qué apreciación tienen los rectores de ése propósito?. O haciendo una crítica más profunda: ¿será que tienen en cuenta “valores, actitudes, identidad cultural, organización, procesos de desarrollo,

etc.” propios de cada institución, o por lo menos de cada región?, tal como lo recomienda<sup>108</sup>  
Sánchez:

La planeación se mueve libremente a través de muchas fronteras para pensar, diseñar y actuar. Pero para no perder dirección, necesita un propósito. El propósito provee una definición poderosa, empírica, de su objeto: las cuestiones que tienen que ver con valores, actitudes, identidad cultural, organización, procesos de desarrollo, etc. (2010, p. 21).

Para que los procesos de planeación de la educación, que son los que sustentan el desarrollo social de una nación tengan éxito, se debe planificar desde las raíces, porque si se planifica sólo en las ramas, ese árbol de proyectos se caerá por su propio peso. En otras palabras, para que la educación sea el efectivo motor del desarrollo social hay que analizar en su base fundamental, es decir en las instituciones educativas, qué tan grave es el asunto y por qué los procesos de planeación que se estructuran desde el Ministerio y las secretarías tienen grandes falencias al momento de llevarse a la práctica in situ.

Si se da una mirada al plano local de Santa Marta, también se han encontrado antecedentes negativos como por ejemplo:

En términos generales el proceso de descentralización en Santa Marta ha mostrado a lo largo de estas dos últimas décadas (*de 1990 a 2010*) un avance en cobertura, pero con bajos resultados en calidad, inclusive con retrocesos en el

desempeño desde que el distrito de Santa Marta asumió la gestión del sector<sup>109</sup> educativo. (Luz Helena Díaz y Miranda J, 2009).

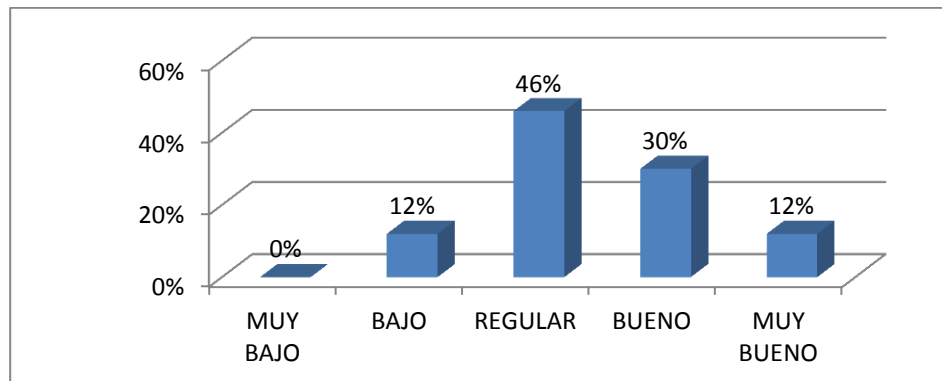
El texto anterior se ha extractado de las conclusiones de la investigación “Gestión descentralizada del servicio educativo: Un examen al Distrito de Santa Marta-Colombia” adelantada por investigadores de la Universidad de Magdalena, y en él se muestran resultados negativos que evidencian las falencias de la planeación en el sector educativo público.

Mientras los rectores no hagan parte real y activa como grupo de interés principal en el diseño, la planeación y la implementación de las políticas educativas en Colombia, será muy difícil superar todas las tensiones y obstáculos que estos enfrentan como responsables de la eficacia escolar en todo sentido, al dirigir las instituciones públicas de educación básica y media colombianas.

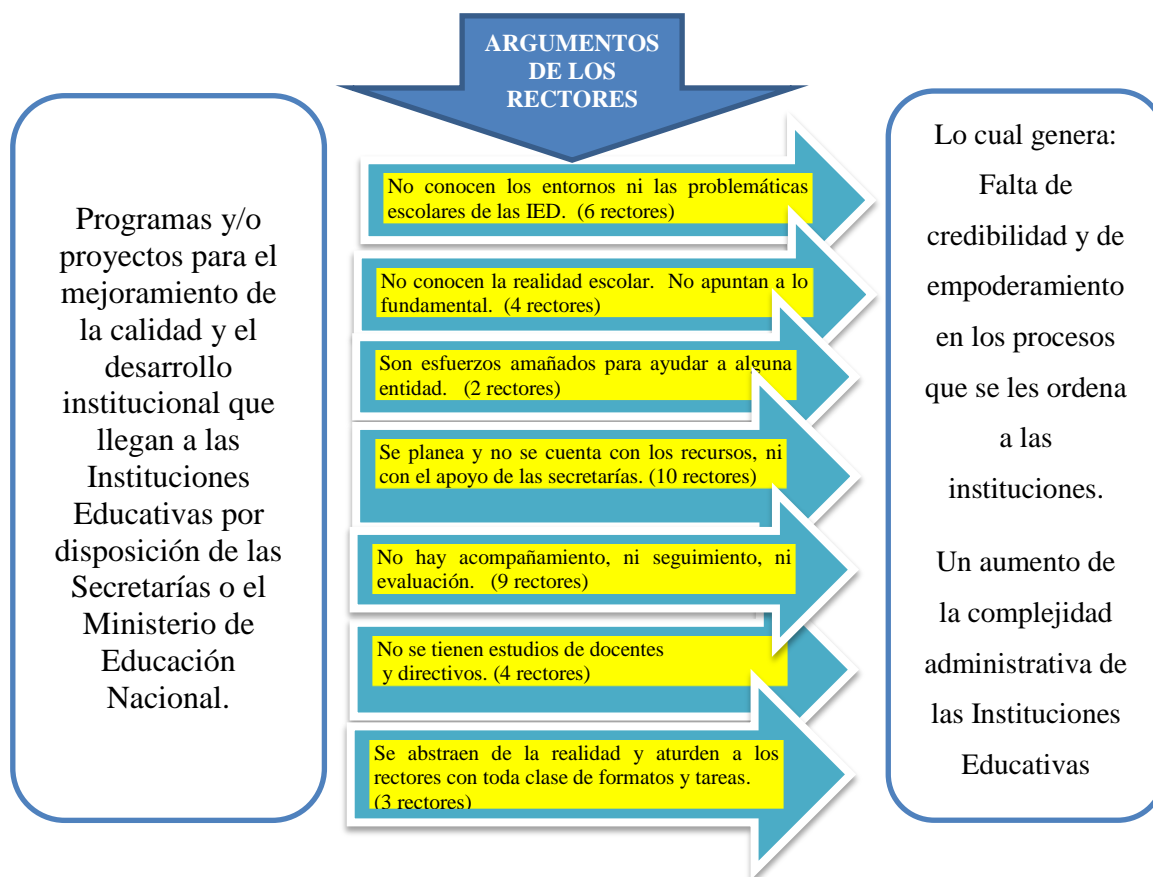
En una encuesta hecha en el año 2012 mediante un cuestionario<sup>26</sup> aplicado a sesenta (60) rectores del Distrito de Santa Marta, el Municipio de Ciénaga y el resto del departamento de Magdalena, se obtuvo información valiosa referente a lo que ellos piensan de los planes de desarrollo educativo e institucionales que se elaboran en el Ministerio y las secretarías, por ejemplo, a la pregunta *¿Cómo califica el nivel de los programas y/o proyectos para el mejoramiento de la calidad y el desarrollo institucional que llegan a su Institución Educativa por disposición de las secretarías o el MEN?* los rectores contestaron de la siguiente manera:

---

<sup>26</sup> Ver anexo No. 2



El hecho de que sólo el 30% de los rectores consultados califique como “bueno”, y el 46% califique de “Regular” las intervenciones para mejoramiento de la calidad educativa y el desarrollo institucional que hace el MEN y las Secretarías, es un reflejo de su descontento, de que algo no está encuadrando bien entre el ejercicio real de las funciones rectorales y la coordinación y direccionamiento de esas entidades. Y al indagarlos sobre el porqué de sus opiniones, esgrimieron entre otros los siguientes argumentos:



Lo que se infiere del ejercicio de consultar a los rectores es que hay una grave ruptura entre lo que se planea desde el Ministerio y las secretarías, y lo que se ejerce en la práctica social al dirigir una institución educativa; y que ello ocurre porque los planes no parten de las necesidades reales de las instituciones, o por lo menos de las regiones, desconociendo los fenómenos que las caracterizan; tal como lo manifiestan Santamaría y Navarro en su libro: *Organización y planificación escolar*, "...partimos de la idea de que los centros educativos como organizaciones presentan unas características comunes, sin embargo, tampoco podemos obviar que cada centro tiene unas peculiaridades muy concretas que lo diferencian de otro". (2012, p. 140).

Sin embargo esos planes de mejoramiento de la calidad educativa (Como por ejemplo el "Día E" o el Programa "Todos a aprender") pensados desde el Ministerio de Educación en Bogotá, en un sólo modelo para todo el país, es lo que los rectores están obligados a implementar y llevar a cabo en sus instituciones educativas ubicadas en cinco regiones geográficas muy diferentes, que a su vez tienen departamentos distintos en su comportamiento social, y los cuales también están divididos en ciudades grandes y pequeñas, y en zonas urbanas y rurales; improvisando soluciones, porque ni siquiera cuentan con el personal profesional idóneo que se requiere para desempeñar las múltiples y variadas funciones que les toca llevar a cabo diariamente (El 90% de los rectores, en el cuestionario escala de Likert aplicado<sup>27</sup> manifestó estar totalmente de acuerdo en que no cuentan con el personal idóneo y suficiente para desarrollar las funciones administrativas propias de las instituciones). Y parece ser en ese punto, al menos así lo insinúa la información recopilada, en donde comienzan a resquebrajarse los planes de educación para el desarrollo social, toda vez que la comunidad de rectores, que son en las leyes educativas y en la práctica los responsables de las funciones directivas, administrativas y financieras, educativas, y

---

<sup>27</sup> Ver subtema 1.5.4 Escala de actitudes y opiniones (pag. 55), y anexo 7.

comunitarias; es decir, responsables de todo en la institución educativa, no se sienten tenidos<sup>112</sup> en cuenta<sup>28</sup>, y todo lo que se encuentra plasmado en el marco normativo respecto a sus funciones, su autonomía, su poder de direccionamiento, su jerarquía; aparece entonces como letra muerta; pero en cambio las responsabilidades van en aumento, porque con cada nuevo plan, estrategia o proyecto que surge del Ministerio o de las Secretarías, y hasta de otros organismos del Estado, a ellos le surgen más funciones y más responsabilidades.

Esta investigación también pudo establecer que los rectores del sector público se encuentran en desventaja al momento de planear los procesos para competir por calidad educativa<sup>29</sup> con el sector privado: tal como se verifica con la encuesta hecha en el año 2012 a 60 rectores del Distrito de Santa Marta, el Municipio de Ciénaga y el resto del departamento de Magdalena, mediante un cuestionario<sup>30</sup>, en la que se pudo concluir que las instituciones educativas son “organizaciones desorganizadas”: con problemas de planeación, de administración, de gestión, de control, de evaluación, de autoridad, de autonomía, de participación, etcétera. Mostrando que gran parte de los problemas de las instituciones educativas se dan por las complejas interrelaciones entre un gran número de variables (dirección, administración y finanzas, academia, gobierno, sindicalismo, comunidad, cultura) constituyéndose en verdaderos obstáculos para en funcionamiento óptimo que demandan las instituciones educativas públicas.

Se fortalece la tesis de que las instituciones educativas públicas adolecen de una sólida fundamentación teórica administrativa, de una visión compartida, de un planeamiento propio

---

<sup>28</sup> El % 80 de los rectores manifestó que no son invitados a participar en el diseño y planeación de acciones de mejoramiento de la calidad educativa que hace el MEN y/o las Secretarías. (en escala de Likert aplicada. ver anexo 7).

<sup>29</sup> Ver el concepto en el capítulo 2.

<sup>30</sup> Ver anexo No. 2



formulado en consenso interno, de autonomía, de autoridad, de recursos (humanos,<sup>113</sup> logísticos, técnicos y financieros), lo cual las supedita a un funcionamiento forzado e impersonal, es decir, en donde los procesos se desarrollan por impulsos externos, porque la secretaría o el ministerio lo mandan y toca hacerlo, pero no hay ninguna convicción de que lo que se hace es la solución a las necesidades fundamentales de la organización escolar. Referente a la falta de autonomía, por ejemplo, he aquí una muestra:

*“... Quien les habrá dicho a los rectores que ellos tienen autonomía para decidir si un programa liderado por la Secretaría de Educación, se implementa o no en los colegios”.* Palabras de la Secretaria de Educación de la ciudad de Santa Marta, en reunión con todos los rectores realizada en la institución educativa Liceo Celedón el 05 de abril de 2013.

O esta otra:

*“Los programas de educación de adultos son creados por el ministerio y los rectores no se pueden oponer a ellos, no es opcional, están en la obligación de abrir las puertas de las instituciones”* Palabras de la Secretaria de Educación de la ciudad de Santa Marta, en reunión con los rectores realizada en el centro de eventos Chairama el 02 de septiembre de 2013.

A las instituciones educativas públicas les llega todo tipo de programas y proyectos con la obligación de implementarlos; sin consultar la opinión de los docentes o de los coordinadores, ni siquiera la de los rectores; sin tomar en consideración si lo que se implementa es realmente necesario para una institución en particular, o si se cuenta o no con lo necesario para ello. Algunas instituciones no cuentan siquiera con una secretaria, que es el apoyo más elemental que debe tener un directivo rector.

La Administración no dispone de remedios, aunque esta ausencia se lleve por delante a miles de niños y jóvenes. En numerosos casos, estos servidores públicos (los rectores) deben sacar de su salario para pagar abogados particulares que les ayuden con tutelas, investigaciones disciplinarias y problemas fiscales: ahí están solos. (Cajiao, 2013)

El funcionamiento de las instituciones educativas públicas es bastante ineficiente y tanto los directivos como los docentes terminan cansándose de intentar solucionar los problemas internamente y resignándose a funcionar a medias, ante la imposibilidad de superar los problemas generados por agentes externos.

Esa desventaja de las instituciones educativas públicas frente a las privadas también ha sido puesta de manifiesto en otros estudios, tal como lo expresan los investigadores Wolff, Navarro y González:

Los colegios privados en general y por excelencia presentan una oferta de mayor afinidad a las expectativas de padres y estudiantes respecto al proceso formativo de los últimos comparativamente con la mayoría de los casos de la educación básica pública en Latinoamérica.

Su característica de contar con un modelo de dirección propio y particular, sin intervención directa de los gobiernos, compromete a sus rectores a proponer nuevos

enfoques que respondan a las tendencias y demandas de la sociedad del<sup>115</sup> conocimiento y de la información” (2005).

Aparte de lo dicho, en ese papel de ser los responsables de la calidad de la educación, que es la base del desarrollo social, los rectores enfrentan otras dificultades o tensiones en el ejercicio de sus funciones, pero generadas esta vez de los demás grupos de interés en las instituciones educativas, es decir: de los padres de familia, docentes, estudiantes, comunidad en general y personal administrativo; los cuales exigen de los rectores, eficacia, eficiencia y calidad en los servicios educativos, ignorando las dificultades y obstáculos que éstos enfrentan para llevar a la práctica sus funciones.

A pesar que en la literatura existe una utilización bastante laxa del concepto de liderazgo pedagógico (instructional leadership), se puede señalar, en principio, que se refiere a un tipo de liderazgo con foco en el currículum y la pedagogía, más que en la gestión y la administración (Thomas & Nuttall, 2013; en Ord et al., 2013). (En: Gajardo 2016. p. 5)

... la evidencia a nivel internacional indica que, a pesar del énfasis que en los últimos tiempos se le ha dado al liderazgo instruccional, para gran parte de los directores sus tareas se relacionan con tareas de gestión, como la gestión de las instalaciones, la seguridad escolar y el cumplimiento del papeleo (Macbeath & Townsend, 2011; Townsend, Acker-Hocevar, Ballenger, & Place, 2013). (En: Gajardo 2016. p. 5)

El rol de rector exige que éste sea un líder en todo sentido: en la planeación, en la<sup>116</sup> organización, en lo administrativo, en la gestión y en lo pedagógico; y como tal debe generar entre los grupos de interés conciencia de que la institución educativa tiene una sistemicidad corporativa, con condicionantes internos y externos; debe hacerlos comprender también que los procesos de planeación para la calidad educativa exigen que actúen como un equipo, y para que un grupo de personas pueda ser considerado como equipo, todos deben entender, aceptar y hacer parte del proceso de cambio; deben todos compartir los mismos ideales, las mismas metas y la misma visión.

La educación como soporte del desarrollo social, demanda planeación con amplia participación de todos sectores involucrados, y como expresa Sánchez, para que la planeación no pierda dirección necesita de un propósito. El propósito al que se refiere Sánchez (en la cita de la página 93), para el caso de las instituciones educativas, viene a ser la “Visión Compartida” a la que se refiere Peter Senge cuando dice:

Este proceso poderoso de verdadera visión compartida para la escuela: un proceso en el cual todos toman parte para resolver sobre el desarrollo futuro del sistema escolar. Eso no significa tomar los aportes de todos seleccionar algunos y descartar el resto. Significa establecer una serie de foros en que la gente trabaja de común acuerdo para forjar la futura dirección de la escuela. Ninguno de los participantes obtendrá todos los resultados exactamente en la forma deseada. Pero todos obtendrán resultados que les merecen respeto y con los cuales se pueden comprometer. Además en un proceso bien diseñado las decisiones pertinentes son mejores que las

que podrían tomar por sí solas las personas, aún los más capaces superintendentes<sup>117</sup> o la junta escolar. (2000, p. 326).

El esfuerzo de visión compartida debe empezar, por tanto, por convocarlos a todos para que se reúnan a pensar y actuar con el poder que ya tienen, sobre las cosas que les parecen importantes. (Senge, et al, 2000 p. 327).

Por lo que se ha explicado, resulta preponderantemente importante que los rectores tengan convicción de su liderazgo en lo que tiene que ver con la planeación educativa y administrativa de la institución que dirigen. Los rectores deben hacerle entender a los demás actores que mientras en Colombia no haya una reforma estructural, de fondo, en la manera como se planea la educación, en la forma de implementar lo planeado, en la manera como funcionan las instituciones públicas; les toca seguir trabajando en medio de las dificultades, y deben hacerles comprender también, que sólo actuando unidos formarán el verdadero equipo que reconoce y analiza los problemas institucionales, que traza metas en consenso y trabaja haciendo uso de sus potencialidades individuales para alcanzarlas, aún en contra de las dificultades y obstáculos que el mismo gobierno ha puesto en el camino.

Ampliado ya en los capítulos precedentes el conocimiento acerca del concepto, contexto y la problemática administrativa y pedagógica, y sobre la planeación que caracteriza a las instituciones públicas de educación básica y media en Colombia, resultó necesario ahondar en el análisis de la Gestión Educativa que compete y realizan los funcionarios responsables de lograr los niveles de calidad en la educación que exige el gobierno nacional.

#### 5.1 Naturaleza de la Gestión Educativa.

Se inicia esta sección citando a algunos autores para ayudar a hacer claridades conceptuales respecto al vocablo “Gestión” acorde con el contexto administrativo - pedagógico en el que se desarrolló la investigación.

...al concepto de Gestión. Esta, entendida como preocupación por movilizar a las personas hacia objetivos predeterminados, tiene referentes en la antigüedad clásica griega con Platón<sup>5</sup> y Aristóteles<sup>6</sup>, pero concebida como un conjunto de ideas más o menos estructuradas tiene sus inicios a comienzos del siglo XX a partir de los escritos, investigaciones y experiencias de personajes como Frederick Taylor, Henry Fayol, Elton Mayo, Talcott Parssons, Max Weber, Ludwig Von Bertalanffy, etc. Para la segunda mitad del mismo siglo con Chester Bernard (ATT) y Alfred Sloan (General Motors), entre otros, empieza el concepto de gestión a estructurarse como campo disciplinar hasta nuestros días<sup>7</sup>.

Fue desde las grandes empresas de donde surge el término y de allí a hoy se distinguen variadas acepciones: “capacidad para articular recursos”, “capacidad para generar procesos para que ocurra lo que se quiere que ocurra”, “capacidad para articular representaciones mentales de los miembros de una organización”, “capacidad para generar y mantener conversaciones para la acción”, “capacidad para generar procesos de aprendizajes orientados a la supervivencia de una organización”; todos estas concepciones o modos de entendimiento se expresaron más tarde en modelos de gestión algunos de los cuales con más fuerza que otros penetraron en el ámbito de la educación.

Ahora bien, el concepto de gestión, tomado desde el origen productivo para el cual fue imaginado, al aplicarse a procesos productivos se formaliza en funciones y estas funciones son básicamente las de planeación, gestión financiera, de recursos, y vinculación de usuarios. Estas funciones fueron aplicadas a la gestión de instituciones educativas sin pensar en las posibles alteraciones sustanciales cuando de procesos educativos se trata. Quedó descartada la “dimensión pedagógica” del concepto de “gestión educativa” con su consecuente resistencia a todas las medidas de reforma del sistema. (Pernett, 2004, p. 3).

En la medida en que se desarrolle un quehacer de la gestión de manera consciente y reflexiva, se estará pasando de un reducido ejercicio de lo práctico de la planeación al renovado y amplio espacio de la praxis de la gestión. Este

movimiento en el pensamiento marcará un salto inmenso en nuestras ideas y en<sup>120</sup> consecuencia en nuestras actuaciones. (Sánchez, 2009, p. 9).

En efecto, la reciente literatura sobre escuelas efectivas subraya la importancia de una buena gestión para el éxito de los establecimientos. Ella incide en el clima organizacional, en las formas de liderazgo y conducción institucionales, en el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y del tiempo, en la planificación de tareas y la distribución del trabajo y su productividad, en la eficiencia de la administración y el rendimiento de los recursos materiales y, por cada uno de esos conceptos, en la calidad de los procesos educacionales. (Alvariño Celia, 2000, p 1).

Por otra parte, el significado de “gestión” según la Real Academia Española de la Lengua Castellana sólo tiene dos alcances: 1. Acción y efecto de gestionar. y 2. Acción y efecto de administrar. Con lo cual se entiende que gestionar y administrar son sinónimos. Pero al buscar el significado de “gestionar”, lo que dice el diccionario es bastante concreto: “Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera”.

Mientras que el significado de “administrar” es mucho más amplio, y para el tema en cuestión tiene las siguientes acepciones: 1. Dirigir una institución. 2. Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes. 3. Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad. y 4. Graduar o dosificar el uso de algo, para obtener mayor rendimiento de ello o para que produzca mejor efecto.



Por lo que se observa, es deducible entonces que el vocablo gestión se refiere a una forma de llevar a la práctica la administración o alguno de sus procesos. Y es precisamente con estas acepciones: “gestionar” y “administrar”, con las cuales se sustenta la presente investigación. Para una mejor ubicación de estos términos en el contexto administrativo y educativo que compete a las instituciones educativas, es pertinente citar a Gregorio Calderón<sup>31</sup>, quien hace el siguiente aporte:

Es pertinente considerar que la gestión trasciende la administración de recursos y se involucra con la manera como se orienta la conducta de las personas, se potencian sus valores, actuaciones, comportamientos, habilidades, capacidades, motivaciones y destrezas; la formalización de prácticas de interacción con el entorno y el logro de resultados, conforman el proceso orientador de la acción organizacional”. (2011, p.15).

Compartiendo el postulado del autor, los rectores en el ejercicio de sus funciones pueden asumir a las instituciones educativas como conglomerados donde se combinan el trabajo y el conocimiento de las personas, utilizando determinados medios, equipos y recursos, mediante estrategias de gestión para garantizar el logro de los objetivos misionales.

---

<sup>31</sup> Doctor en administración y dirección de empresas; destacado docente de la Universidad Nacional de Colombia.

Gestionar implica ir más allá de los asuntos operativos de las contingencias<sup>122</sup> del día a día; es incidir sobre el desarrollo, la innovación y la transformación organizacional. De esta manera al hablar de gestión se está considerando lo estratégico (decisiones y acciones que llevan a la organización a lograr objetivos corporativos; por tanto está relacionado con la interacción con el entorno y en consecuencia con la competitividad), lo táctico (alineación de las prácticas internas con la estrategia), y lo operativo (optimización de la cadena de valor interna, que genera la productividad). (Calderón, 2011, p.15)

Aunque existan diferencias radicales entre organizaciones, por su origen, su funcionamiento, sus objetivos, su visión, etc., los rectores deben saber que los principios y técnicas de administración moderna pueden ser válidos para todo tipo de empresas; entonces, naturalmente, también pueden ser válidos para todo tipo de institución educativa pública; aunque en éstas existan elementos estructurales que las hacen particularmente especiales (como el hecho de que sus decisiones administrativas están influidas y condicionadas por muchos actores internos y externos). Es así como por la naturaleza especial de las instituciones educativas, estas exigen una gestión administrativa diferente. La gestión educativa amerita su abordaje teniendo en cuenta los condicionantes de carácter cultural, político, económico, ético, histórico, y educativo mismo; sin los cuales, el ejercicio de las funciones rectorales sería incompleto.

Ahora bien, profundizar epistemológicamente acerca de cómo se están gestionando las instituciones educativas públicas, nos obligó a indagar que tan efectivos son los procesos actuales de administración que se implementan en ellas; para lo cual se requirió ser analítico y

crítico respecto a la manera como se están desempeñando las funciones de dirección, ¿cómo<sup>123</sup> se planea, organiza, ejecuta y controla?, quiénes lo hacen?, ¿cómo se implementan los procesos?, ¿en qué postulados teóricos se sustentan?, ¿Qué debilidades u obstáculos enfrentan?, ¿Qué tensiones se generan en el ejercicio de gestionar una institución educativa?; cuyas respuestas, que ya se han venido esbozando en lo avanzado de esta tesis, se encontrarán con detalle en el capítulo seis (6) que específicamente desarrolla la temática de las funciones rectorales.

## 5.2 Acceso a la gestión de las instituciones educativas públicas.

Sobre el sistema educativo público colombiano existen estudios que abordan la parte administrativa (Investigaciones auspiciadas por la UNESCO, el Convenio Andrés Bello, la Organización de Estados Iberoamericanos- OEI, el Banco de la República, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico - OCDE, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, y la Red de Apoyo para la Gestión Educativa – Red AGE, entre otros. ver Bibliografía), no obstante tales investigaciones existentes, lo que llega a las instituciones educativas presentado como programas o proyectos, impuestos por el Ministerio a través de las Secretarías de Educación, son en su mayoría estudios que se han enfocado en la parte de metodología didáctica y de contenido curricular, tal vez basados en la lógica o realidad aparente de que si el problema es educativo es porque se está fallando en la estrategia pedagógica. Esta descompensación entre los estudios académicos y los administrativos aparece como algo lógico si se tiene en cuenta que el Magisterio en Colombia, siempre estuvo en un círculo herméticamente cerrado, exclusivo para normalistas y profesionales en docencia; sólo hasta el

año 2002 con la expedición del Estatuto de Profesionalización Docente, mediante el Decreto<sup>124</sup> 1278, el Estado le abrió las puertas de la pedagogía a profesiones diferentes a las licenciaturas educativas; y fue en concreto en el año 2005 cuando se dio inicio a los nombramientos producto de los concursos de mérito, accediendo de esta manera profesionales de áreas diferentes a la docencia, a los cargos de docente de aula y cargos directivos como coordinador, director y rector. Es así como ahora, gracias a la vinculación al magisterio de profesiones diferentes a lo exclusivamente pedagógico, especialmente de la administración (y otras afines para el tema administrativo que aquí se trata) ya se tiene una manera más amplia de ver los problemas en el sector educacional, se tienen nuevos puntos de vista desde adentro, desde la episteme de las profesiones complementadas con la experiencia administrativa en el campo educativo; y como resultado de ello han surgido nuevas críticas al sistema educativo colombiano enfatizando en lo administrativo, en la gestión de las instituciones educativas públicas. Como apoyo a lo dicho se incluye la siguiente reflexión.

Estamos convencidos de la necesidad de una teoría que reciba un importante grado de consenso, no porque pensemos que el desarrollo científico de una disciplina ha de hacerse bajo el paraguas de algo así como un pensamiento único, sino porque la pluralidad de puntos de vista cabe dentro de un conjunto de presunciones epistemológicas compartidas. Esta base común facilitaría el diálogo y la confrontación a partir de dichos supuestos básicos, lo cual permitiría profundizar sobre temas verdaderamente importantes. Para ello, la perspectiva que aspire a la hegemonía debe mostrar su capacidad para manejar todos los problemas que atraviesan las instituciones educativas, y no sólo los de una determinada clase. Sin

embargo, paradójicamente, esto no se conseguirá desde un marco estrictamente<sup>125</sup> *disciplinario*, sino abriendo las puertas a la relación con las otras ciencias sociales. (López, 2006, p. 24).

Sin perder de vista lo fundamental pedagógico, lo que sustenta el funcionamiento de las organizaciones encargadas de impartir conocimiento es, curiosamente, otra especialización más del conocimiento: las ciencias de la administración. “La administración es un fenómeno universal en el mundo moderno. Cada organización, cada empresa, requiere toma de decisiones, coordinación de múltiples actividades, dirección de personas, evaluación del desempeño con base en objetivos previamente determinados, consecución y ubicación de recursos varios, etc...” (Chiavenato, 1996, p.14). En el sentido expuesto por este autor y en cualquier sentido expuesto por otros autores respecto a lo que es la administración, ella compete de manera directa a los rectores, es decir a los profesionales que hoy dirigen las instituciones educativas públicas en Colombia, sean estos de formación profesional docente o de cualquiera otra rama del conocimiento; siendo esto último, como ya se mencionó, nuevo en Colombia, vigente desde la expedición del estatuto referido en el párrafo anterior. Es más, según lo expresan los rectores en las entrevistas, desde que comenzaron a ingresar los profesionales de otras áreas al sistema educativo se ha venido evidenciando una especie de reforzamiento de los procesos de administración en las organizaciones educativas, toda vez que antes todos los directivos eran de formación docente y por su base formativa inclinaban la balanza siempre hacia lo académico, restándole, por desconocimiento del tema, importancia a los procesos administrativos, cosa que hoy es más equilibrada.

Ahora bien, también es necesario tener en cuenta que no todos los profesionales que<sup>126</sup> entran por concurso a dirigir las organizaciones educativas públicas son expertos en administración, de hecho en todas las empresas del mundo se presenta el caso que bien ilustra Chiavenato:

Toda organización o empresa requiere que diferentes administradores realicen numerosas actividades administrativas dirigidas hacia áreas o problemas específicos. El profesional, sea ingeniero, economista, contador, médico, etc., necesita conocer profundamente su especialidad. Pero, cuando es promovido en su empresa a supervisor, jefe, gerente o director; a partir de ese momento debe ser administrador, debe entonces dedicarse a una serie de responsabilidades que le exigirán conocimientos y posiciones completamente nuevas y diferentes que su especialidad no le enseñó en ningún momento. (1995, p.14).

Aunque los escritos y compilaciones de Chiavenato no estuvieron enfocados en la administración de organizaciones educativas, extrapolar esta cita suya ayuda a comprender la necesidad de que los docentes que ascienden y llegan a dirigir instituciones educativas públicas deben tener conocimientos propios de las ciencias administrativas para poder obtener resultados en la gestión organizacional que soporta y viabiliza la consecución de la calidad educativa.

Pero es claro que en Colombia ha habido una mejora en el campo de lo administrativo de las instituciones educativas públicas, porque muchos de los rectores recién llegados al gremio docente si son administradores o tienen conocimiento del tema, y además el concurso de méritos

para acceder al cargo de rector, desde el examen aporta en esa vía porque la prueba que se<sup>127</sup> aplica está diseñada para medir especialmente los conocimientos en el campo administrativo que tienen los aspirantes, y el resultado es que mayoritariamente los que se han formado como administradores y ramas afines, y aquellos que no, pero que por alguna razón tienen conocimientos sobre administración de organizaciones (no se excluyen los docentes), son los que van en ventaja en los concursos<sup>32</sup> y por ende, los que están llegando a tomar las riendas administrativas de la educación desde las bases, afrontando los problemas, asumiendo las innumerables funciones y sus responsabilidades, y posicionándose en el reto de hacer más eficaces y eficientes las instituciones educativas públicas.

### 5.3 Hacia donde tiende la gestión de las instituciones educativas públicas de básica y media.

En Colombia el Gobierno con sus decisiones y actuaciones parece estar en un proceso de cambio del modelo administrativo de las instituciones de educación pública hacia el modelo administrativo privado. Hay hechos que parecen mostrar que para el gobierno la administración privada de las organizaciones educativas es más eficaz que la pública en la consecución de los fines educativos. Es así como desde el año 2007 en varios departamentos de Colombia se ha adelantado la construcción de modernas instalaciones escolares denominadas “Megacolegios”, se han construido hasta hoy 26 instituciones de este tipo en las cuales se imparten las modalidades de educación preescolar, básica y media, en la que los estudiantes o sus familias no pagan un solo peso por los servicios, todo el costo (incluso los libros, uniformes, zapatos, transporte,

---

<sup>32</sup> Tal como ocurrió en el primer concurso de méritos para proveer cargos de rector en el Distrito de Santa Marta, realizado en 2005, donde se ofertaron 33 plazas y solamente ganaron el examen 5 aspirantes que ninguno era de formación profesional en docencia.

merienda y complemento alimenticio) lo asume el Estado, pero la administración de la<sup>128</sup> entidad educativa se ha entregado en la modalidad de concesión o contratación, a organizaciones privadas, sin que se haya demostrado una incapacidad de administrarlos con los rectores y docentes del sector público, tal como lo determinó un informe de la contraloría publicado en la prensa nacional, y que aquí se muestra resumido:

(El Distrito de Santa Marta) ...de acuerdo con un reciente informe de auditoría de la Contraloría General de la República a la vigencia 2011, ...presenta irregularidades en la contratación de los Megacolegios.

...Pese a que no hubo ampliación de cobertura educativa se efectuaron varios pagos con recursos del Sistema General de Participación (SGP) a los contratos de concesión con la Corporación Pino Verde y Unión Temporal Compañía de Jesús Colegio San Ignacio Fe y Alegría para la prestación del servicio de educación formal en los Megacolegios antes mencionados.

En la revisión de estos, la Contraloría halló que el Distrito (de Santa Marta) no realizó un estudio que permitiera determinar si la capacidad de la infraestructura educativa oficial y el número de docentes no era suficiente para atender a la totalidad de matriculados y que justificara la necesidad de contratar con privados”.

... Esta situación se evidencia en la población estudiantil atendida por los concesionarios, puesto que de los 1.271 estudiantes reportados en los Megacolegios en la vigencia 2011, 563 estudiantes provenían de las Instituciones Educativas del Distrito, lo cual representa el 44 por ciento del total de niños atendidos", reza el informe.

Advierte, además, que en los contratos de concesión se establece que en el primer año los dos Megacolegios atenderían 2.400 nuevos estudiantes, lo que ocasionó un presunto detrimento fiscal al Estado puesto que se canceló 1.413 millones de pesos a los concesionarios por un servicio que pudo ser prestado por las instituciones educativas oficiales. (Periódico EL TIEMPO. sep. 12 de 2012).



Ante lo que estaba ocurriendo el rechazo de la Federación Colombiana de Educadores y de todos los sindicatos que la integran no se hizo esperar, por lo que ellos han descrito como el inicio de la privatización de la educación pública; y reclaman que las inversiones que se están haciendo construyendo estos nuevos colegios deberían hacerse para fortalecer las instituciones educativas públicas existentes cuya mayoría se encuentra en deplorables condiciones de estructura y equipamiento educativo, y con insuficiente personal docente, de apoyo y administrativo.

Lo cierto es que el gobierno además de reconocerle mayor calidad y eficacia educativa al sector privado, ahora le construye los colegios con los últimos estándares arquitectónicos, con lo más moderno en dotación y herramientas educativas y con todas las comodidades de espacio y de ambiente.

Ampliando la lupa de investigador, en ese contexto comparativo de la gestión de educación pública frente a la privada, se encontró que la transferencia del servicio educativo público a manos del sector privado, aduciendo mala calidad de lo público, parece estar de moda en otros países del mundo, veamos dos ejemplos de España según lo relata Enrique Javier Díez Gutiérrez en un estudio de la Universidad de León<sup>33</sup>.

Treinta mil familias, que demandan escuelas públicas de educación infantil en Madrid, se quedan sin plaza cada año. Pero, en vez de construir las 280 escuelas

---

<sup>33</sup> Departamento de Didáctica General, Específicas y Teoría de la Educación (Facultad de Educación) 2007.

nuevas necesarias, se entrega un “cheque infantil” a las familias para que envíen<sup>130</sup> a sus hijos e hijas a “guarderías” privadas”.

El Ayuntamiento de El Álamo, en Madrid, gobernado por el Partido Popular, ha privatizado el colegio público construido en la localidad, el cual, no sólo se levanta sobre un suelo público cedido por el Ayuntamiento, sino que está finalizado en su primera fase, con un coste cercano a 1,9 millones de euros, que se regala a la empresa. Se le regala a una empresa, durante los próximos 50 años, sin experiencia alguna en la gestión de centros educativos (se dedica a actividades extra escolares, campamentos, talleres y planes de mejora)...

Este modelo de gestión privada de centros educativos públicos se ha extendido a las escuelas infantiles. El Gobierno regional de la Comunidad de Madrid permitirá que empresas privadas desarrollen actividades lucrativas en escuelas de nueva creación, que fueron construidas con cargo a los presupuestos públicos. (Díez, 2007, p.1)

Ya sea en Colombia o en otros países, hay algo en común sumamente importante y es lo siguiente: el sector privado que administra educación pública pagada por el gobierno, además de contar con la infraestructura y el recurso humano y financiero necesarios, también tiene la autonomía administrativa y la autoridad en la selección, vinculación y el manejo del personal docente y auxiliar que se requiere para tener éxito en el diseño y la implementación de procesos educativos de calidad; y son estas precisamente, las fortalezas administrativas y de gestión que les hacen falta a los rectores de las instituciones educativas públicas para poder competir en igualdad de condiciones hacia las metas de calidad pedagógica.

En la ciudad de Santa Marta, plano local de la investigación aquí presentada, instituciones<sup>131</sup> educativas que apenas hace cuarenta años eran modelo de eficacia administrativa y educativa: como el Liceo Celedón, el Hugo J. Bermúdez, el Instituto Técnico Industrial, y el INEM, hoy no son ni la sombra de lo que fueron. El estancamiento organizacional y operativo que han experimentado durante las últimas décadas va en contravía con las exigencias administrativas y educativas modernas impuestas por el desarrollo de las sociedades. Y en cuanto a las instituciones educativas públicas nuevas (fundadas de los años 80 a la fecha), se puede decir que nacieron enfermas. Han sido creadas por la presión de las comunidades de base, como una demagogia del gobierno para evitar la exaltación de los ánimos de las comunidades de estratos bajos. Es así como aparecen entonces las nuevas instituciones educativas creadas por estrategia política, como paliativos a las necesidades educativas de la población, pero solamente apuntando a mostrar ampliación de cobertura ante los organismos internacionales, más no apuntando a brindar la calidad educativa que el país requiere para formar recurso humano competitivo.

La información expuesta en este 5to. capítulo evidencia claramente la existencia de un problema, lo relevante del mismo y la importancia de plantearle soluciones, especialmente en estos tiempos en los que el gobierno nacional de Colombia por lo menos expresa sin tapujos que la educación es lo primordial para el desarrollo del país y se ha fijado la meta de convertirlo en la Nación de Latinoamérica mejor educada al límite del año 2025.

**6. TENSIONES EN LA FUNCIÓN RECTORAL ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA Y SUS IMPACTOS EN LA CALIDAD EDUCATIVA PÚBLICA.**

Siendo la función rectoral, el núcleo de esta investigación científica que busca comprender problemáticas y proponer soluciones para las tensiones que se han evidenciado en el ejercicio profesional de administrar y gestionar las instituciones públicas de educación básica y media en Colombia; es pertinente manifestar que no se cuenta en Colombia con muchas investigaciones antecedentes profundas, el escenario acerca de la dirección escolar y el liderazgo de los rectores en muy limitado, como lo corrobora el más reciente estudio de la UNESCO<sup>34</sup> en ese sentido:

En Colombia, la escasa investigación en este tema ha sido abordada bajo estudios de carácter local y de bajo alcance, centrándose en las necesidades de formación de los directores, su perfil, competencias profesionales y formación, y su rol en los contextos de cambio. (p. 15)

De este modo, a diferencia de la situación a nivel internacional, la temática del liderazgo directivo escolar no se ha posicionado dentro de la agenda de investigación local ni ha avanzado hacia estudios integrales y sistemáticos sobre el tema, como se ha podido identificar en otras latitudes. (p. 16).

---

<sup>34</sup> El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe – Un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de la región.

Se presentan aquí entonces, unos aportes significativos de investigación sobre las<sup>133</sup> funciones de los rectores, un análisis pormenorizado desde lo práctico y lo teórico, enriquecido con las voces de los actores principales, propiciando la crítica constructiva y la elaboración de argumentos, con la intención de concretar algunas conclusiones y proponer recomendaciones respecto a las actividades que como líder primario deben desarrollar los rectores en el cumplimiento de sus funciones pedagógicas y administrativas con el propósito de alcanzar la pretendida calidad educativa.

#### 6.1 Naturaleza de la Función Rectoral en las instituciones públicas de educación básica y media.

La organización y funcionamiento del servicio educativo en las regiones de Colombia tiene una primera Autoridad Educativa que son los gobernadores, o los alcaldes dependiendo de si la ciudad está certificada para manejar su educación. Estas primeras autoridades tienen toda una dependencia administrativa (dotada de recurso humano, técnico, y financiero), con un funcionario de alto nivel (que es el Secretario de Educación) como responsable de la operatividad y el control del sistema escolar; pero la responsabilidad pedagógica, fiscal, disciplinaria, social, y hasta penal, de que se cumplan los procesos educativos y administrativos en las instituciones educativas públicas recae de manera específica en el Rector. Es el Rector de la institución educativa quien se enfrenta en la realidad a un sinnúmero de dificultades como la falta temporal o definitiva de profesores y de personal administrativo, las ausencias a laborar, el incumplimiento injustificado de los horarios laborales, el incumplimiento de funciones, las demandas por acoso laboral, la insuficiencia de recursos económicos, entre otras, lo cual puede traer como consecuencia la poca dedicación del rector a los asuntos académicos, la escasa o nula

participación de los docentes en los asuntos institucionales, el detrimento del clima laboral,<sup>134</sup> de los espacios de convivencia, de los espacios democráticos, etc.. con la innegable consecuencia de todo ello: el desmejoramiento de la calidad educativa.

No es nada fácil entender el *modus operandi* de la administración educativa, pero los testimonios de los actores principales evidencian que una de las fuentes de los problemas es que la estructura de funciones rectorales en las instituciones educativas públicas de Colombia tiene dos escenarios en conflicto: uno teórico legal y otro práctico social, que por la manera incoherente como se ponen en práctica hacen que esta estructura se torne extremadamente confusa, de tal magnitud que no se la comprende a simple vista, no se evidencia una conexión lógica de relaciones entre los mandatos normativos y los procesos para hacerlos realidad; lo cual le da a este tipo de organizaciones una apariencia de caos administrativo.

El gobierno nacional ha dado algunas muestras de reconocimiento de la complejidad inherente a la dirección de las instituciones educativas públicas, es así como en supuesto apoyo a la labor que cumplen los rectores, el Ministerio de Educación Nacional diseñó y dispuso la utilización del documento: Guía para el Mejoramiento Institucional “Guía 34<sup>35</sup>” de 2008, en el que dice lo siguiente:

Las características de las instituciones educativas efectivas muestran que los retos para gestionarlas son muy grandes. Por tanto, se requiere un rector o director con un

---

<sup>35</sup> La guía 34 es el producto de cinco años de trabajo en las regiones con profesionales de las secretarías de educación, docentes y directivos docentes. Está organizada en tres etapas que conducen al mejoramiento progresivo de las instituciones: La autoevaluación institucional, la elaboración de planes de mejoramiento y el seguimiento permanente al desarrollo de los planes de mejoramiento institucional. (ver: Carta de la Ministra de Educación, a manera de introducción en la misma guía).

alto nivel de liderazgo y con un conjunto de habilidades y competencias que le<sup>135</sup> permitan desempeñar todas sus funciones. (p. 25).

Analicemos por partes, respecto al alto nivel de liderazgo, la Guía 34 no se queda sólo en el reconocimiento de la necesidad de contar con rectores líderes, sino que además define cuales son las características del rector líder ideal. Tal como se muestra a continuación.

CARACTERÍSTICAS DEL RECTOR O DIRECTOR	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cree en la educación inclusiva como estrategia fundamental para acceder al conocimiento y al desarrollo.</li> <li>• Confía en la capacidad de todos los estudiantes para aprender y lidera la búsqueda y puesta en marcha de estrategias pedagógicas innovadoras y pertinentes.</li> <li>• Es proactivo y flexible (se permite cambiar, innovar y afrontar la complejidad).</li> <li>• Tiene un elevado grado de compromiso y motivación.</li> <li>• Estimula y reconoce el buen desempeño de estudiantes y docentes.</li> <li>• Dirige sus esfuerzos a los aspectos en los que puede incidir. No se siente impotente ante los problemas que no puede solucionar.</li> <li>• Usa datos e información para tomar decisiones de manera responsable.</li> <li>• Planea su trabajo y lidera la formulación, ejecución y seguimiento de planes y proyectos.</li> <li>• Sabe que debe aprender continuamente para tener más y mejores herramientas teóricas y metodológicas para ejercer su labor.</li> <li>• Promueve el sentido de pertenencia al establecimiento educativo.</li> <li>• Moviliza conocimientos y esquemas de acción para solucionar los problemas.</li> <li>• Construye el sentido y la razón de ser del establecimiento o centro educativo que dirige.</li> <li>• Fomenta el trabajo en equipo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lidera sus equipos directivo, docente y administrativo para que se involucren en la construcción y desarrollo de la identidad institucional, el PEI y los planes de estudio y de mejoramiento.</li> <li>• Logra que cada persona que trabaja en el establecimiento o centro educativo se sienta parte del equipo y comparta sus principios y formas de actuar.</li> <li>• Verifica el cumplimiento de las funciones y tareas de cada una de las personas a su cargo.</li> <li>• Evalúa periódicamente el desempeño de docentes, directivos y personal administrativo, y les da retroalimentación pertinente y oportuna para que puedan superar sus dificultades.</li> <li>• Conoce las características de los estudiantes, sus familias y el entorno de la institución educativa, así como su evolución en el tiempo.</li> <li>• Sabe cuáles son los aprendizajes y competencias básicas que todos los estudiantes deben desarrollar en cada momento de su proceso educativo.</li> <li>• Facilita la apertura y permanencia de espacios de participación y concertación de la comunidad educativa.</li> <li>• Establece canales de comunicación apropiados que permiten informar, escuchar, dialogar, debatir y concertar.</li> <li>• Fomenta el intercambio de experiencias.</li> <li>• Busca apoyos externos para fortalecer la institución y ayudar a estudiantes, docentes y personal administrativo.</li> </ul>

(Ver página 26 de la Guía 34 de 2008)

Aunque la Guía 34 dice que allí se muestran también los “requisitos profesionales básicos de un buen rector”, realmente no lo hace y queda el vacío en el documento respecto a lo que debe ser la formación profesional de los rectores. No obstante, con un perfil tan exigente para el cargo de rector (ideado por el propio Ministerio de Educación) ha de tenerse muy en cuenta entonces, que si bien la parte pedagógica es el eje fundamental de las instituciones educativas, lo pedagógico se rodea, impregna y hasta se condiciona por otras funciones que soportan la gestión, y es el rector quien ejerce o debe ejercer el liderazgo en todos los ámbitos (educativo, administrativo, financiero, directivo, comunitario), para lo cual es indispensable una formación superior específica que provea a los rectores de los conocimientos que demanda dirigir una organización educativa.

Mírese por ejemplo, lo que exponen Alexander Daza, Arturo Charris y Javier Vilorio en su artículo de investigación<sup>36</sup>, al respecto de la correlación que debe existir entre la formación académica y los requisitos profesionales básicos de quien dirige una organización:

A pesar del esfuerzo realizado entre la academia y la empresa, aún existen variables por incluir y afinar que permitan una armonía y correlación directa entre las competencias laborales adquiridas y las necesarias y puestas en práctica en las empresas por nuestros profesionales ya que muchas de las competencias formales adquiridas por el profesional en su Institución de educación superior o técnica, al llevarlas a la práctica, éstos no están en capacidad de aplicarlas a las situaciones reales

---

<sup>36</sup> “Competencias específicas de los administradores como factor de desarrollo” Este artículo es resultado del proyecto de investigación: Las Competencias Específicas de los Administradores en Colombia, a la Luz el proyecto Tuning América Latina. Fue financiado por la Universidad del Magdalena, Santa Martha, Colombia, [www.unimagdalena.edu.co](http://www.unimagdalena.edu.co). Fecha de recepción 25/05/2015, fecha de aceptación 30/07/2015.



de las organizaciones, lo que se atribuye por parte de algunos estudiosos del tema,<sup>137</sup> a características específicas del profesional y no a la falta de dicha formación por parte de la institución. (Daza et. al, 2015. p. 281).

La afirmación de Daza y otros para las empresas, no es en nada ajena a la problemática existente en las instituciones educativas públicas de básica y media, donde antes la gran mayoría de los rectores llegaban a ejercer el cargo formados en docencia y muy poco en administración, y hoy los hay de todas las profesiones, pero muchos carentes también de formación en procesos administrativos y hasta en procesos pedagógicos. Entonces, al analizar todas las cualidades y características profesionales que el Ministerio de Educación espera de los rectores, y todo lo que desde el ámbito de la formación profesional demanda la administración de las organizaciones, se puede afirmar que la labor profesional de dirigir una institución educativa no es nada fácil, así como también lo reconoce Francisco Cajiao:

Ser rector de un colegio no es, entonces, una responsabilidad trivial. Bajo su tutela se desarrolla un proceso complejísimo de desarrollo humano, que involucra a maestros, familias con historias de una diversidad inimaginable, solución permanente de toda clase de conflictos, procesos pedagógicos tan heterogéneos como requieren las diversas edades de los estudiantes y las marcadas diferencias en sus formas de aprendizaje. (2013).

Analicemos ahora del concepto de la Guía 34, la parte que dice: “se requiere un rector o<sup>138</sup> director... con un conjunto de habilidades y competencias que le permitan desempeñar todas sus funciones”. (p. 25). Veamos el aporte que sobre las competencias nos hace Daza et. al.

Las competencias se desarrollan en las personas, el tenerlas y desarrollarlas de forma correcta en su vida personal y laboral, es lo que en primera instancia asegurará su éxito. Para las empresas, no sólo es que un título académico diga que el individuo las tiene, es al enfrentarse en su trabajo en situaciones reales, donde se verificará si las tiene y las sabe usar para lo que fue contratado.

Analizando las competencias como herramienta laboral para los profesionales de la administración, Fernández (2009) dice que “la formación basada en competencias supone temas relacionados con funciones y tareas profesionales a realizar o desarrollar en las situaciones de trabajo. Únicamente de esa integración surgirá la competencia de acción profesional. Donde se articulan: (i) una competencia técnica (saber), (ii) una competencia metodológica (saber hacer), (iii) una competencia social (saber ser), (iv) una competencia participativa (saber estar). La definición de competencia abarca mucho más que las metodologías y conocimientos que necesita lo laboral, involucra comportamientos sociales como comunicación, relaciones interpersonales, espíritu colaborador entre otras, que determinan, en un contexto social (empresa, comunidad) la capacidad de estas personas a liderarlas. (Daza et. al, 2015. p. 278, 279).

Es decir, al extrapolar (de las empresas a las instituciones educativas) los conceptos de los<sup>139</sup> investigadores, se colige que ser el rector de una institución pública de básica y media implica no solamente tener conocimientos de administración concretamente, sino además la adquisición de un cúmulo de competencias y habilidades específicas para dirigir este tipo de organizaciones “sui generis” que además no son consideradas empresas.

En consonancia con con los conceptos citados, el proceso de auscultamiento que se ha hecho con los rectores respecto a su ejercicio laboral permite conceptuar que no basta con tener un título profesional (en docencia u otra profesión) para desempeñar el cargo de rector con el liderazgo y la calidad que demandan las organizaciones educativas, se requiere también de la adquisición de habilidades y competencias que “abarcan mucho más que las metodologías y conocimientos que necesita lo laboral, involucra comportamientos sociales como comunicación, relaciones interpersonales, espíritu colaborador entre otras, que determinan, en un contexto social (empresa, comunidad) la capacidad de estas personas a liderarlas.” Ibid.

Pero el problema radica en que lo que está consignado en el documento ministerial Guía 34 respecto a las habilidades y competencias, y que está respaldado por serias investigaciones en el campo de lo administrativo, como se ha mostrado; no se muestra en la realidad funcional de las organizaciones educativas de básica y media. Lo que se ha evidenciado con el estudio etnográfico adelantado con los rectores en esta tesis doctoral es que la mayoría de los rectores llegó al ejercicio del cargo con una gran falta de tales competencias y habilidades específicas que demanda la dirección de este tipo de organizaciones educativas.

Situación que se torna más intrincada porque en éstas instituciones no sólo laboran<sup>140</sup> docentes que imparten educación a sus estudiantes sino que también laboran personas que deben cumplir funciones en el ámbito directivo y administrativo; personas con las cuales el rector debe conformar equipos de trabajo con la finalidad de que se logre de manera eficaz la misión educativa institucional, tal como se reafirma con los siguientes aportes.

Si bien es cierto que un centro educativo para lograr óptimos resultados debe contar con un rector cualificado y motivado, no es menos cierto que el cumplimiento de sus funciones se dificultará si no cuenta con un equipo directivo, y que él asuma su rol como miembro de un grupo.

El equipo directivo como tal, se considera el órgano ejecutivo fundamental que debe involucrarse en las funciones de dirección – coordinación; asumir diferentes roles y acciones concretas, colaborar con la planeación, elaboración de instrumentos de requerimiento y control, valoración de los instrumentos y rendimiento de informes periódicos, para comprobar la efectividad de la gestión, en caso contrario se requieren procesos de redirección.

La acción directiva implica el cumplimiento, ejecución y control de normas específicas de la administración educativa pero es necesario asumir su otra dimensión que precisa el trabajo en equipo, relaciones humanas, comunicación y alcanzar consensos en marcha de las acciones de la planeación y ejecución a desarrollar en el centro educativo. (Manjarrés. 2010, P. 186).

Todo lo anterior permite prever que si el Gobierno colombiano quiere buscar soluciones a la problemática de resultados, de eficacia en las instituciones educativas públicas, aparece como de suma necesidad, importancia y urgencia analizar a fondo la formación profesional, las habilidades y competencias que requiere la función de dirigir las, y además de ello diseñar un plan de reestructuración de los procesos administrativos y de gestión que se desarrollan en ellas, y no solamente seguir buscando las soluciones en lo estrictamente pedagógico; ya que como lo manifiestan Koontz y Weihrich (1996) “Como administradores, las personas realizan funciones de planeación, organización, integración de personal, dirección y control” (p.4). Funciones sin las cuales no opera con éxito ninguna empresa u organización, y por supuesto, ninguna institución educativa.

Esta investigación demuestra con argumentos de los actores principales y con aportes de investigadores educativos, que las categorías “Administración” y “Pedagogía” no son opuestas, sino totalmente complementarias. Sin embargo se tuvo muy en cuenta el concepto de Gairín que dice:

...pero tampoco se puede perder de vista que la administración o la organización no son el objetivo, que sí lo es la calidad educativa; por lo tanto, es indudable que la administración y la estructura organizacional son elementos secundarios ante el elemento pedagógico, “no admitir esa subordinación sería olvidar el sentido instrumental que deben tener las organizaciones y convertirlas en fines. (1989. p 172).

Lo cual llevó a concretar que el objetivo fundamental en las instituciones públicas de educación básica y media es impartir educación de calidad, pero lograrlo no es posible si no se sustenta en procesos administrativos coherentes con las necesidades<sup>37</sup> reales del sistema educativo. Tal como lo expresa la socióloga Inés Aguerrondo<sup>38</sup> en el artículo “Calidad de la educación” publicado en la página virtual de la Organización de Estados Iberoamericanos “Buenas decisiones sobre la calidad, con un aparato de gestión ineficiente, no producen resultados efectivos”. Concepto que reafirma Chiavenato (1996) al decir: “La administración no es un fin en sí misma, pero si un medio de lograr que las cosas se realicen de la mejor manera posible, con el menor costo y con la mayor eficacia y eficiencia” (p.14). Se busca en consecuencia, que los problemas expuestos en esta investigación y los conceptos emitidos al respecto en otros estudios<sup>39</sup> sean conocidos y generen el interés de las autoridades públicas encargadas de tomar las decisiones de política educativa en Colombia.

---

<sup>37</sup> “Necesidad” es la “discrepancia entre lo que es y lo que debería ser cuando se analizan los resultados” Kauffman (1982: 73).

<sup>38</sup> Inés Aguerrondo: Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, especializada en planeamiento educativo en los EE.UU. y Europa. Ha sido consultora internacional para organismos como Banco Mundial, OEA, PAHO y UNESCO. Es autora de numerosos artículos educacionales y libros: “Revisión de la escuela actual”, “Una nueva educación para un nuevo país”, “El planeamiento educativo como instrumento de cambio”, entre otros. El PREDE/OEA le publicó en su colección Interamer, su estudio, “Escuela, fracaso y pobreza: ¿Cómo salir del círculo vicioso?” (1993). Fue Secretaria de Educación Nacional de Argentina (1993-1999). (<http://www.oei.es/calidad2/aguerrondo.htm>).

<sup>39</sup> Estudios avalados por la UNESCO, el Convenio Andrés Bello, la Organización de Estados Iberoamericanos- OEI, el Banco de la República, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico - OCDE, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, y la Red de Apoyo para la Gestión Educativa – Red AGE, entre otros. - ver Bibliografía.

## 6.2 Orígenes y Evolución de las TENSIONES en el ejercicio rectoral.

En un estudio, realizado hace quince años por la Universidad Nacional de Colombia, el profesor Carlos Miñana Blasco y un colectivo de directivos, encontraron información importante que daba cuenta de un problema naciente en las funciones rectorales de las instituciones educativas públicas. El resultado del estudio dio para escribir un libro, que desde su título comunica perfectamente la situación laboral de los rectores: *“En un vaivén sin hamaca: la cotidianidad del directivo docente”*

... el conocimiento sobre la dirección y gestión escolar en Colombia era -y es hasta ahora- incipiente. Proliferaban los escritos sobre el deber ser de la dirección y las recopilaciones de normas. Se trasladaban mecánicamente los modelos y los discursos de moda de la gerencia empresarial a la escuela. Aunque muchos rectores sentían una satisfacción interior y una elevación de su autoestima porque ahora eran "gerentes", otros manifestaban un cierto malestar frente a las nuevas demandas, la complejidad e incoherencias de las normas, y las condiciones en que se ejercía la dirección. (Miñana. 1999, P. 14).

La excesiva normatividad y control burocrático, es decir, diligenciamiento 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 deben entregar las tareas, se han convertido en actividades de

primer orden y se perciben como acciones que no garantizan ni estimulan el<sup>144</sup> trabajo profesional, la creatividad y la innovación, y por el contrario ponen en riesgo la tan anhelada autonomía institucional que por ahora se presenta esquivada y ambigua. (Miñana, et al. 1999, P. 42).

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 ese 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 de Estado. (Miñana, et al. 1999, P.53).

Pero a pesar de la claridad con que se expresaron las falencias, y a pesar de que ya de eso hace casi dos décadas, no se ha tenido un mejoramiento en tema de las funciones rectorales, por el contrario, con leyes y decretos (como se muestra en subtítulo 6.3.1) que usualmente toman por sorpresa a los rectores, cada año les han aumentado y les continúan aumentando las funciones, tareas y las responsabilidades a los directivos docentes (aunque según lo expresó el 90% de los rectores a los que se les aplicó el instrumento Escala de Likert<sup>40</sup>, el MEN y las Secretarías no reconocen que hay excesiva legislación en torno al funcionamiento de las instituciones educativas), a la vez que se les recorta presupuesto y se les reduce el personal, ahora tienen más

---

<sup>40</sup> Ver instrumento en el Anexo 7



colegios a su cargo, y menos coordinadores, y como si eso no bastara, el salario que reciben<sup>145</sup> no compensa la labor que desempeñan como “Funcionarios Directivos” dándose el caso de que hay colegios en donde las secretarías y hasta los porteros o celadores reciben mejor compensación económica que los rectores a los que se les exige título profesional y que solo pueden ingresar por “Concurso de Méritos”.

En esta investigación doctoral también se analizaron algunos trabajos de grado, encontrando muy interesante para el análisis de las funciones rectorales, los planteamientos que hace la doctora Rosa Ávila Aponte en su Tesis Doctoral “*La configuración del campo de la rectoría escolar oficial en Colombia en el contexto de las políticas educativas recientes*” en la cual manifiesta lo siguiente:

Sólo hasta los años 90 la rectoría escolar comenzó a ser considerada una pieza central en las reformas educativas, en consonancia con las investigaciones de mejoramiento que desde los años 70 constataron en sus hallazgos que la dirección escolar era fundamental en el cambio educativo, y en contraposición a los hallazgos etnográficos de la pedagogía crítica que cuestionaron el optimismo de las corrientes del mejoramiento educativo. A partir de 1994, con la expedición de la Ley 115 General de Educación y después con otras normas, se identificó al rector como figura clave dentro de la escuela. Tal como ha sucedido en otros países con los rectores, no sólo se propuso incrementar sus competencias y responsabilidades en el currículo, en la gestión del personal y en la toma de decisiones sobre la organización, sino que también se planteó aumentar su control sobre el éxito de los alumnos y los programas. Las demandas tienen implícito que los rectores deben ser líderes y saber delegar responsabilidades.

Estos cambios se relacionan con procesos de descentralización y<sup>146</sup> reordenamiento del Estado y del sistema educativo en los ámbitos financiero, administrativo, organizativo y pedagógico y suponen que las escuelas que funcionan mejor tienen mayor autonomía escolar. Con la Ley 115 Colombia generó cambios orientados a dar mayor autonomía a las instituciones, como la definición del Proyecto Educativo Institucional, la creación de los gobiernos escolares para ampliar la participación de la comunidad educativa en la dirección de los planteles y la delegación de funciones en aspectos administrativos. En la Ley 115/94 la autonomía es entendida como autonomía académica, y las declaraciones que la sustentan enfatizan el rol profesional del maestro y el carácter liberal de su disciplina que conlleva a una fuerte recontextualización de fines, contenidos y métodos educativos. Sin embargo, la Ley 715/2001 ha sido interpretada desde sectores magisteriales como una contrarreforma concretada en una profusión de decretos, resoluciones y directivas ministeriales como no se había visto en toda la historia legislativa del país, que afectan a la dirección escolar. En la Ley 715 la autonomía es entendida como autonomía financiera y administrativa de la institución, espacio en el cual el rector juega un papel fundamental. La autonomía académica se circunscribe a los medios educativos, siendo los fines o “productos” fuertemente regulados a través de estándares.

Este complejo panorama de políticas y normas es contradictorio y espera al mismo tiempo unas actividades burocráticas e impersonales, un liderazgo democrático y participativo y unas funciones gerenciales y punitivas por parte de los rectores, sin que se conozca aún la manera concreta cómo se resuelve la dirección escolar del rector en el país. (Ávila, Rosa 2008 p. 16).

En consonancia con el argumento de Rosa Ávila, un claro ejemplo hoy de las contradicciones de las normas organizativas de la educación se encuentra en la expedición de la resolución 507 de abril 10 de 2015, por parte de la Secretaría de Educación Distrital de Santa Marta: “Por la

cual se conforma el Comité de Vigilancia en Salud Ocupacional (COVISO) y el Sistema de<sup>147</sup> Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG – SST) en las instituciones y los centros educativos del distrito da Santa Marta”.

Esta resolución, tal como lo enuncia su encabezado, debe contener la conformación del “Comité” y la conformación o estructuración del “Sistema de Gestión en las instituciones”, pero no ocurre así, sino que solamente dice como se integrará el comité de vigilancia; pero la tarea de diseñar, organizar, implementar y evaluar el Sistema de Gestión Institucional, que es lo verdaderamente importante, que amerita trabajo, se la adjudican a los rectores sin que medie ningún análisis de necesidades y capacidades técnicas y/o profesionales en las instituciones públicas de educación básica y media.

A nivel de otros países el asunto de la complejidad administrativa de las instituciones educativas y su poco abordaje por investigadores, también se ha ido reconociendo, y no desde ahora, por ejemplo, hace 25 años Mario de Miguel Díaz, investigador de la Universidad de Oviedo, España, afirmaba lo siguiente:

Hoy nadie cuestiona el hecho de que las escuelas son organizaciones. Sin embargo esta afirmación se apoya más en una fundamentación teórica que práctica, ya que existen pocos trabajos de investigación que pongan de relieve las características de las instituciones educativas en tanto que organizaciones sociales. Todos sabemos que cada organización es diferente, lo mismo que cada escuela es diferente de otra, y las escuelas como grupo son igualmente diferentes de otra clase

de organizaciones. Lo importante es aislar estos rasgos diferenciales que<sup>148</sup> caracterizan las escuelas, de otras organizaciones. (Díaz, 1989, p. 21).

De manera más reciente, también en España, Julián López investigó y concluyó:

A pesar de su notable desarrollo como disciplina, la Organización Escolar en nuestro país se caracteriza por un bajo nivel de elaboración teórica. Sin embargo, cada vez más, organizar y organización aparecen como aspectos transversales de toda actividad humana que requieren un amplio enraizamiento teórico vinculado al conjunto de las Ciencias Sociales. La Organización Escolar necesita fundamentarse mejor desde el punto de vista teórico si quiere establecer un diálogo profundo y creativo con las demás disciplinas. (López, 2006, p. 1).

El más reciente análisis realizado con afinidad a esta temática de las funciones rectorales, es un estudio llevado a cabo en el año 2014 en América Latina y el Caribe, por Weinstein y otros, para la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe – OREALC de la UNESCO, según el cual:

En los últimos años el liderazgo directivo ha ido constituyéndose en un tema estratégico dentro de las políticas educativas. La investigación especializada ha constatado el fuerte peso del liderazgo en la eficacia y en la mejora de las escuelas, siendo considerado “el segundo factor intra-escolar” de mayor trascendencia (Leithwood y otros, 2006) citado en (Weinstein y otros, 2014. p.5)

Solo recientemente América Latina parece estar tomando cierta conciencia<sup>149</sup> sobre la importancia de incluir entre las políticas educativas la promoción del liderazgo directivo escolar. Así, varios países en el último lustro han empezado a generar iniciativas dirigidas a empoderar a sus directivos escolares; no obstante, la ausencia de investigación sistemática –e incluso de las más elementales estadísticas al respecto– hace que muchas de estas medidas se estén dando “a ciegas”, o solamente como una mera reproducción no contextualizada de un conjunto de acciones en marcha en los países del Norte. De hecho, existen escasos investigadores dedicados a estudiar sistemáticamente este fenómeno y son raras las publicaciones en revistas especializadas. Asimismo, casi no existen estudios comparados que permitan hacer más inteligibles las distintas realidades nacionales o subnacionales en relación con otras comparables<sup>41</sup>.

En este cuadro general de des-conocimiento y aislamiento de los circuitos internacionales especializados, la información más valiosa existente en la región proviene de datos de caracterización general de los directivos escolares que se han recogido como un apéndice de estudios destinados a conocer más sobre la calidad de la educación y, en particular, sobre el aprendizaje de los alumnos. Destaca, en este sentido, la información recogida por SERCE<sup>42</sup> (OREALC -UNESCO) así como la existente entre los resultados de la prueba PISA (OCDE). Murillo (2012) sintetiza, siguiendo los datos de SERCE, las características principales que tendrían los directores de escuelas básicas de la región... (Weinstein, et. al. 2014, P. 6).

---

<sup>41</sup>. Un ejemplo de esta carencia de estudios sobre el tema es que en una recopilación de los estudios realizados sobre liderazgo escolar en los países en desarrollo entre 1990 y 2003 que consideró a las principales revistas especializadas, tanto de educación comparada como de liderazgo escolar, de 37 investigaciones empíricas reportadas solo una era de América Latina (Oplatka,2004). (El estudio de OREALC – UNESCO incluye esta cita).

<sup>42</sup> Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) 2008, auspiciado por la UNESCO a través de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe – OREALC. Con el fin de disponer de resultados válidos, precisos y confiables sobre lo que los estudiantes de Primaria están aprendiendo, así como de información relevante sobre los principales factores asociados a estos.

- ✓ Las atribuciones de los directores suelen ser escasas y estar centradas en las 150 políticas de admisión de los alumnos, mientras que disponen, con excepción de ciertas decisiones sobre la formación en servicio, de limitado poder sobre los docentes (algunos países, como Cuba o Nicaragua, constituyen la excepción a la regla y entregan a muchos de sus directores competencias para contratar o despedir docentes).
  
- ✓ Aún cuando son críticos de su situación salarial, el nivel general de satisfacción de los directores con su labor es alto, en especial respecto de su vínculo con otros actores de la comunidad escolar como los estudiantes o los docentes, existiendo una situación de mayor insatisfacción entre los directores de escuelas rurales a quienes en una proporción más alta que el resto les gustaría ser reasignados.

Estos datos son una valiosa primera aproximación al tema. No obstante, aparte de entregar información exclusivamente sobre directores de escuelas básicas y no acerca de la enseñanza secundaria, dejan en la sombra interrogantes mayores sobre la definición normativa-legal de la dirección escolar, y acerca de cómo se ejerce efectivamente la función directiva, y con qué impacto, sobre los distintos actores de la comunidad escolar. (Weinstein, et. al. 2014, P. 6 y 7).

Los casos expuestos son solo algunos ejemplos relevantes de las tensiones que se presentan en el ejercicio profesional de los rectores de las instituciones educativas públicas y que se han detectado hasta el momento por las pocas investigaciones realizadas en Colombia y en América Latina y el Caribe.

El proceso metodológico aplicado para recolección de información y el análisis a fondo<sup>151</sup> realizado por el equipo de rectores (grupo de discusión) sobre sus funciones y las dificultades de llevarlas a la práctica, arrojaron un resultado más preciso sobre la situación en Colombia. Es posible por lo tanto, y a eso está proyectada, que esta investigación doctoral cause un mayor impacto, una mejor comprensión del problema y sirva como punto de apalancamiento para otras investigaciones o propuestas de mejora de la situación problemática identificada.

### 6.3 Escenario REAL del ejercicio rectoral en las instituciones públicas de educación básica y media.

Como de mostrar realidades en las funciones rectorales se trata, este tema se desarrollará ampliamente en cuatro subtemas (desde este inicio hasta el numeral 6.3.4), y es factible comenzar el análisis cayendo en cuenta de que ya han corrido 27 años desde la expedición de la Constitución Nacional de Colombia, y los gobiernos a pesar de la cantidad de leyes, decretos y resoluciones que se han expedido (ver subtema 6.3.1), no han logrado consolidar una clara y coherente base normativa del sistema educativo, que posibilite el funcionamiento efectivo de las instituciones públicas de educación básica y media.

Esa ausencia de coherencia en lo organizacional, se suma a que los rectores tampoco cuentan con la autonomía administrativa escrita en las normas<sup>43</sup>, carecen de mecanismos efectivos para el ejercicio de autoridad, y no cuentan con las herramientas, la tecnología, la infraestructura y los

---

<sup>43</sup> El 100% de los rectores manifestó que no tiene la autonomía administrativa necesaria para responder por la calidad educativa que se les exige a las instituciones. (en escala de Likert, anexo 7).

recursos humanos y económicos suficientes para lograr que las instituciones que dirigen<sup>152</sup> puedan mejorar los niveles de calidad en los educandos.

También se encuentra en el escenario real otro hecho que genera tensiones en el ejercicio laboral de los rectores, como lo es la actuación de los Consejos Directivos a partir de la ley 115 de 1994. Esta ley introdujo la novedad en Colombia de constituir los consejos directivos de las instituciones educativas, procurando el ejercicio democrático y la participación de los distintos miembros de la comunidad educativa en el manejo y orientación de los colegios proveyéndole funciones concretas en todas las áreas (Artículo 144). Las funciones muestran una buena intención del legislativo, pero el problema está en que complejizan la organización, el funcionamiento de las instituciones, y el trabajo de los rectores, en cuanto que el consejo ejerce todas sus funciones, pero ningún de los miembros responde solidariamente con el rector en caso de denuncias, o investigaciones administrativas, disciplinarias o penales. Tampoco en caso de pérdida o robo de bienes. Los entes de control y de investigación no tienen en cuenta si el consejo tomó una decisión equivocada, para ellos el sujeto disciplinable, castigable, responsable, es el rector. Y a este respecto, cabe mencionar que ninguna de las personas que han entrado a formar parte del grupo de rectores o directores de instituciones educativas ha recibido algún tipo de inducción para afrontar las funciones y las responsabilidades que el cargo demanda. Así se constató con ellos mismos:

No, en ningún momento se dio esa inducción. Algo así que el gobierno haya diseñado un taller para quienes van a desempeñar el cargo de rector, vea entonces usted se va a enfrentar a esto en lo administrativo y en lo pedagógico. Nunca que por el hecho de darnos a nosotros unas funciones nos hicieron alguna reunión individual o colectiva para enfrentarnos a esa nueva responsabilidad, solamente uno



se fue apropiando de eso espontáneamente o por la iniciativa propia. (Rector 6153 entrevistado en profundidad).

Era una de las expectativas que tenía al momento de posesionarme como rector, pues obviamente uno espera al iniciar un nuevo cargo que se de ese proceso de inducción, orientación y adiestramiento, en cuanto a las funciones que hay que cumplir, desafortunadamente acá en el Distrito de Santa Marta no fue posible ese proceso de inducción, y eso es lo que de alguna manera ha ocasionado que muchos rectores hayamos tenido dificultades de tipo administrativo para el desempeño de las funciones, hay que reconocer que a muchos nos ha tocado de manera autodidacta buscar el conocimiento, buscar la orientación sobre cómo desarrollar nuestra labor (Rector 7 entrevistado en profundidad).

Ninguno de los directivos que fuimos nombrados por concurso recibimos algún programa de formación de parte de la secretaria de educación distrital. Ninguna, ni pedagógica ni administrativa, así mismo tampoco inducción con ninguno de los organismos que de alguna u otra manera hacen presencia con algunos programas en los colegios, el caso de salud, o tampoco de las instituciones que hacen algún tipo de control sobre la gestión que los rectores realizan. (Rector 9 entrevistado en profundidad).

Además de lo anterior, la realidad laboral de los rectores también se tensiona negativa y directamente por situaciones como las siguientes:

- La Ley de fondos educativos les asigna responsabilidades a los rectores, pero no se los provee del personal profesional para esas funciones financieras.

Todos los rectores participantes en esta investigación coincidieron en<sup>154</sup> afirmar que ninguna institución educativa pública de Santa Marta cuenta con personal de contabilidad o pagaduría.

- Un rector responde por varias sedes pero no cuenta con un coordinador para cada una.

Esto fue expresado por los rectores en los instrumentos de recolección de información y se verificó mediante entrevista al jefe de recursos humanos de la Secretaría de Educación de la ciudad.

- No hay manual de funciones del personal administrativo que de labora en las instituciones.

Esto se constató entrevistando al responsable de salud ocupacional de la Secretaría de Educación y solicitándoles por escrito el manual de funciones, a lo que finalmente respondieron de boca que el documento no existe.

- Los rectores están obligados, son responsables de la prestación del servicio, pero no tienen autonomía para contratar personal auxiliar y mucho menos docente (se los prohíbe el Decreto 4791 DE 2008 (diciembre 19) que reglamenta el manejo de los fondos docentes. Tampoco tienen participación en la escogencia del personal que les mandan.

La ley 715 (artículo 10, numeral 8) al promulgarse les confería esa función “Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva”. Pero no habían pasado seis meses, cuando el artículo fue declarado inexequible por la Corte Constitucional

mediante Sentencia C-618-02 de 8 de agosto de 2002, Magistrado<sup>155</sup> Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, con relación al cargo de violación del principio de unidad de materia.

- No hay suficiente personal auxiliar administrativo, como aseadoras y celadores, pero el rector debe responder por mantener la higiene y la protección de los bienes.

No solo es insuficiente el personal administrativo sino también el personal docente, nosotros hemos enviado muchos oficios a la Secretaria de Educación solicitando el recurso humano, y siempre la respuesta que obtenemos es que en la medida que depure la planta de personal, nos asignarán el personal requerido para que se puedan cumplir todas las funciones, pero ya tengo 5 años de estar en la institución y no se ve el cambio, siempre contamos con el mismo personal. (Rector 5 entrevistado en profundidad)

No dan respuesta a las solicitudes que nosotros hemos hecho, no tenemos una aseadora, no tenemos un portero, no tenemos una ecónoma, no tenemos un auxiliar administrativo de calidad para el manejo del archivo documental, no tenemos bibliotecaria, es más fácil decirte qué tengo. (Rector 3 entrevistado en profundidad)

Lo real es que a pesar de las adversidades, los rectores ejecutan las políticas y normativas,<sup>156</sup> orientan lo pedagógico, dirigen lo administrativo y coordinan la participación democrática de todos los miembros internos y externos de la comunidad educativa. Pero al parecer los legisladores y los gobernantes colombianos no valoran las características generales y particulares que tiene el cargo de rector de una institución pública de educación básica y media, y cada vez más les asignan nuevas funciones y más responsabilidades, tal como se muestra en profundidad en el siguiente subtema.

#### 6.3.1 Lo teórico normativo de la función rectoral en la Institución Pública de Educación Básica y media.

Como ya se ha explicado ampliamente, son muchos los grupos de interés (internos y externos) que participan en la organización administración y funcionamiento de las instituciones públicas de educación básica y media, pero los rectores son los que cargan la responsabilidad del funcionamiento de la organización escolar. Al tenor de lo que para el legislador colombiano significan las funciones de los rectores, se encuentra que:

El rector y el director rural tienen la responsabilidad de dirigir técnica, pedagógica y administrativamente la labor de un establecimiento educativo. Es una función de carácter profesional que, sobre la base de una formación y experiencia específica, se ocupa de lo atinente a la planeación, dirección, orientación, programación, administración y supervisión de la educación dentro de una institución, de sus relaciones con el entorno y los padres de familia, y que conlleva responsabilidad

directa sobre el personal docente, directivo docente a su cargo, administrativo y<sup>157</sup> respecto de los alumnos. (Dec. 1278 de 2002, art. 6).

Pero, ¿será que lo que dicen los textos normativos respecto a las funciones rectorales se cumple fielmente en el ejercicio cotidiano pedagógico, administrativo y de gestión de las instituciones educativas?, lo que muestran los resultados de la investigación es que no es así, que hay una fragmentación o distanciamiento entre lo escrito y lo práctico, generándose una especie de tensiones en las funciones, que impiden a los rectores ejercer un normal desarrollo administrativo y de gestión institucional.

Específicamente, en cuanto a la administración de las instituciones del sector público, la Ley General de Educación Colombiana (115 de 1994), su Decreto Reglamentario 1860 del mismo año, y la Ley 715 de 2001 que incluye en su texto disposiciones para organizar la prestación del servicio de educación; disponen que éstas contarán con un RECTOR o DIRECTOR, designado por concurso de méritos, al cual le establecen la responsabilidad de garantizar su buen funcionamiento administrativo y académico; en cumplimiento de ello, estos funcionarios directivos se ven obligados a desarrollar procesos de dirección, planeación, programación, organización, coordinación, orientación, seguimiento y evaluación en todos los ámbitos de gestión que tienen lugar en una entidad escolar, y que se traducen en numerosas y muy diversas funciones como se muestra a continuación en el Normograma<sup>44</sup> (inexistente en las secretarías de

---

<sup>44</sup> El Normograma es un instrumento que le permite a las entidades delimitar su ámbito de responsabilidad, tener un panorama claro sobre la vigencia de las normas que regulan sus actuaciones, evidenciar las relaciones que tiene con otras entidades en el desarrollo de su gestión, identificar posible duplicidad de funciones o responsabilidades con otros entes públicos y soportar sus planes, programas, procesos, productos y servicios. (Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano - MECI 1000:2005 - 2008, p. 140).

Educación), construido en esta investigación, de la mencionada normatividad y de otras<sup>158</sup> normas más recientemente promulgadas.

Por efectos prácticos este normograma se enuncia de manera general primero, y después se incluye el ejercicio correspondiente de estudio, e identificación de las complejidades o tensiones que cada norma representa para la dirección de las instituciones públicas de educación básica y media.

## 6.3.1.1 NORMOGRAMA.

Cuadro No. 2

NORMA	FUNCIONES DEL RECTOR
Ley 115 de 1994.  LEY General de Educación.	Art. 182. Fondo de servicios docentes.  ... “El rector o director será el ordenador del gasto que apruebe el Consejo Directivo y responderá fiscalmente por el adecuado uso de los fondos”.  <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar el plan de ejecución presupuestal anual.</li> <li>- Elaborar los informes financieros.</li> <li>- Informar periódicamente al consejo.</li> </ul>

Cuadro No. 3

NORMA	FUNCIONES DEL RECTOR
DECRETO 1860 de 1994  Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales.	<p><b>ARTICULO 25. FUNCIONES DEL RECTOR.</b> Le corresponde al Rector del establecimiento educativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a). Orientar la ejecución del proyecto educativo institucional y aplicar las decisiones del gobierno escolar;</li> <li>b). Velar por el cumplimiento de las funciones docentes y el oportuno aprovisionamiento de los recursos necesarios para el efecto;</li> <li>c). Promover el proceso continuo de mejoramiento de la calidad de la educación en el establecimiento;</li> <li>d). Mantener 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.</li> <li>e). Establecer canales de comunicación entre los diferentes estamentos de la comunidad educativa;</li> <li>f). Orientar el proceso educativo con la asistencia del Consejo Académico.</li> <li>g). Ejercer las funciones disciplinarias que le atribuyan la ley, los reglamentos y el manual de convivencia;</li> <li>h). Identificar las nuevas tendencias, aspiraciones e influencias para canalizarlas en favor del mejoramiento del proyecto educativo institucional ;</li> <li>i). Promover actividades de beneficio social que vinculen al establecimiento con la comunidad local;</li> <li>j). Aplicar las disposiciones que se expidan por parte del Estado, atinentes a la prestación del servicio público educativo, y</li> <li>k).- Las demás funciones afines o complementarias con las anteriores que le atribuya el proyecto educativo institucional.</li> </ul> <p>Pero además de las anteriores funciones, el decreto 1860 estipula también lo siguiente:</p> <p>Art 20. Núm. 3.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Representar al colegio ante las autoridades.</li> <li>- Ejecutor de las funciones o tareas que le ponga el Consejo directivo y el consejo Académico.</li> </ul> <p>Art 23. Lit. f.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar el plan anual de actualización académica del personal docente.</li> </ul> <p>Art. 24.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presidir el Consejo académico.</li> </ul>

Cuadro No. 4

NORMA	FUNCIONES DEL RECTOR
<p>Ley 715 de 2001</p> <p>... Que incluye disposiciones para organizar la prestación del servicio de educación.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10. FUNCIONES DE RECTORES O DIRECTORES.</b> El rector o director de las instituciones educativas públicas, que será designado por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes:</p> <p>10.1. Dirigir la preparación del Proyecto Educativo Institucional con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa.</p> <p>10.2. Presidir el Consejo Directivo y el Consejo Académico de la institución y coordinar los distintos órganos del Gobierno Escolar.</p> <p>10.3. Representar el establecimiento ante las autoridades educativas y la comunidad escolar.</p> <p>10.4. Formular planes anuales de acción y de mejoramiento de calidad, y dirigir su ejecución.</p> <p>10.5. Dirigir el trabajo de los equipos docentes y establecer contactos interinstitucionales para el logro de las metas educativas.</p> <p>10.6. Realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y reportar las novedades e irregularidades del personal a la secretaría de educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces.</p> <p>*10.7 *10.8</p> <p>10.9. Distribuir las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia.</p> <p>10.10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.</p> <p>*10.11</p> <p>10.12. Proponer a los docentes que serán apoyados para recibir capacitación.</p> <p>10.13. Suministrar información oportuna al departamento, distrito o municipio, de acuerdo con sus requerimientos.</p> <p>10.14. Responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución.</p> <p>10.15. Rendir un informe al Consejo Directivo de la Institución Educativa al menos cada seis meses.</p> <p>10.16. Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, en los términos de la presente ley.</p> <p>10.17. Publicar una vez al semestre en lugares públicos y comunicar por escrito a los padres de familia, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la carga docente de cada uno de ellos.</p> <p>10.18. Las demás que le asigne el gobernador o alcalde para la correcta prestación del servicio educativo.</p> <p>.....</p> <p>* Numerales declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia <u>C-618-02</u> de 8 de agosto de 2002, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, 'con relación al cargo de violación del principio de unidad de materia.'.</p>



Cuadro No. 5

NORMA	FUNCIONES DEL RECTOR
<p>DECRETO 1278 de 2002</p> <p>Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.</p>	<p>ARTÍCULO 6. Directivos docentes.</p> <p>“... El Rector y el director rural tienen la responsabilidad de dirigir técnica, pedagógica y administrativamente la labor de un establecimiento educativo. Es una función de carácter profesional que, sobre la base de una formación y experiencia específica, se ocupa de lo atinente a la planeación, dirección, orientación, programación, administración y supervisión de la educación dentro de una institución, de sus relaciones con el entorno y los padres de familia, y que conlleva responsabilidad directa sobre el personal docente, directivo docente a su cargo, administrativo y respecto de los alumnos”.</p> <p>ARTICULO 57. Permisos.</p> <p>Corresponde al rector o director rural de la institución conceder o negar a los docentes los permisos remunerados, por causa justificada hasta por tres (3) días.</p>

Cuadro No. 6

NORMA	FUNCIONES DEL RECTOR
<p>DECRETO 1850 de 2002</p> <p>Por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados, y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Horario de la jornada escolar.</i> El horario de la jornada escolar será definido por el rector o director, al comienzo de cada año lectivo, de conformidad con las normas vigentes, el proyecto educativo institucional y el plan de estudios, y debe cumplirse durante las cuarenta (40) semanas lectivas establecidas por la Ley 115 de 1994 y fijadas por el calendario académico de la respectiva entidad territorial certificada.</p> <p>Artículo 3°. <i>Períodos de clase.</i> ... Los períodos de clase serán definidos por el rector o director del establecimiento educativo al comienzo de cada año lectivo y pueden tener duraciones diferentes de acuerdo con el plan de estudios, siempre y cuando el total semanal y anual, contabilizado en horas efectivas, sea igual a la intensidad mínima definida en el artículo 2 del presente Decreto.</p> <p>Artículo 7°. <i>Distribución de actividades de los docentes.</i> Para el desarrollo de las cuarenta (40) semanas lectivas de trabajo académico con estudiantes, definidas en el calendario académico, el rector o director del establecimiento educativo, fijará el horario de cada docente, distribuido para cada día de la semana, discriminando el tiempo dedicado al cumplimiento de la asignación académica y a las actividades curriculares complementarias.</p> <p>Artículo 8°. <i>Actividades de desarrollo institucional.</i> ... Para el desarrollo de estas actividades, el rector o director adoptará o definirá un plan de trabajo para los directivos docentes y docentes del establecimiento educativo, durante toda la jornada laboral.</p> <p>Art. 11. <i>Cumplimiento de la jornada laboral.</i> Parágrafo 2°. Los orientadores escolares cumplirán sus funciones de apoyo al servicio de orientación estudiantil conforme al horario que les asigne el rector...</p> <p>Art. 12. <i>Organización.</i> El rector o director es el superior inmediato del personal directivo docente y docente destinado para la atención de las actividades propias del servicio público de educación en cada establecimiento educativo.</p>

Cuadro No. 7

NORMA	FUNCIONES DEL RECTOR
<p>DECRETO 1286 DE 2005</p> <p>Por el cual se establecen normas sobre la participación de los padres de familia en el mejoramiento de los procesos educativos de los establecimientos oficiales y privados y se adoptan otras disposiciones.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Asamblea General de Padres de Familia.</i> ... Debe reunirse obligatoriamente mínimo dos veces al año por convocatoria del Rector o Director del establecimiento educativo.</p> <p>Artículo 5°. <i>Consejo de Padres de Familia.</i> Durante el transcurso del primer mes del año escolar contado desde la fecha de iniciación de las actividades académicas, el Rector o Director del establecimiento educativo convocará a los padres de familia para que elijan a sus representantes en el Consejo de Padres de Familia.</p> <p>Artículo 6°. El consejo de padres... Se reunirá como mínimo tres veces al año por convocatoria del rector o director, o por derecho propio.</p> <p>Artículo 7°. <i>Funciones del consejo de padres de familia.</i> Parágrafo 1°. El rector o director del establecimiento educativo proporcionará toda la información necesaria para que el consejo de padres pueda cumplir sus funciones.</p> <p>Parágrafo 2°. El consejo de padres de cada establecimiento educativo ejercerá estas funciones en directa coordinación con los rectores o directores...</p> <p>Artículo 8°. <i>Elección de los representantes de los padres familia en el consejo directivo.</i> El consejo de padres de familia, en una reunión convocada para tal fin por el rector o, director del establecimiento educativo, elegirá dentro de los primeros treinta días del año lectivo a los dos representantes de los padres de familia en el consejo directivo del establecimiento educativo.</p> <p>Artículo 13. <i>Ligas, federaciones y confederaciones de asociaciones.</i> ... El rector o director promoverá la organización de la asociación de padres de familia en el establecimiento educativo como un medio de fortalecimiento de la democracia participativa.</p>

Cuadro No. 8

NORMA	FUNCIONES DEL RECTOR
<p>DECRETO 4791 DE 2008 (diciembre 19)</p> <p>Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos <u>11</u>, <u>12</u>, <u>13</u> y <u>14</u> de la Ley 715 de 2001 en relación con el Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales. (Derogó los Decretos <u>1857</u> de 1994) y <u>992</u> de 2002</p>	<p>Artículo 3°. <i>Administración del Fondo de Servicios Educativos.</i> El rector o director rural en coordinación con el consejo directivo del establecimiento educativo estatal administra el Fondo de Servicios Educativos de acuerdo con las funciones otorgadas por la Ley 715 de 2001 y el presente decreto.</p> <p>Parágrafo. Se entiende por administrar el Fondo de Servicios Educativos las acciones de presupuestación, recaudo, conservación, inversión, compromiso, ejecución de sus recursos y rendición de cuentas, entre otras, con sujeción a la reglamentación pertinente y a lo dispuesto por el consejo directivo.</p> <p>Artículo 4°. <i>Ordenación del gasto.</i> ... El rector o director rural es el ordenador del gasto del Fondo de Servicios Educativos...</p>

Cuadro No. 9

NORMA	FUNCIONES DEL RECTOR
<p>DECRETO 4807 DE 2011</p> <p>Por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación</p> <p>-----</p> <p>Derogó el Decreto <u>135</u> de 1996.</p>	<p><b>Artículo 5°. Responsabilidad en el reporte de información.</b> Los rectores y directores de las instituciones educativas estatales, los secretarios de educación y los gobernadores y alcaldes de los departamentos y de los municipios certificados, serán responsables solidariamente por la oportunidad, veracidad y calidad de la información que suministren para la asignación y distribución de los recursos de gratuidad.</p> <p><b>Artículo 7°. Procedimiento para el giro.</b></p> <p>c) Para proceder al giro de los respectivos recursos a los Fondos de Servicios Educativos, los rectores y directores de las instituciones educativas estatales deberán hacer llegar al Ministerio de Educación Nacional, a través del departamento o del municipio certificado, la información sobre las instituciones educativas beneficiarias, el Fondo de Servicios Educativos al cual se deben girar los recursos, la certificación de la cuenta bancaria en la cual se realizará el giro y la demás información que el Ministerio establezca para dicho fin, en las condiciones y plazos que determine para el efecto.</p> <p><b>Artículo 11. Obligaciones.</b> En consonancia con las competencias que se señalan en las leyes 115 de 1994 y 715 de 2001, se establecen las siguientes disposiciones:</p> <p>1. Los rectores y directores de las instituciones educativas estatales deben:</p> <p>a) Velar porque no se realice ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios a los estudiantes matriculados en la institución educativa estatal entre transición y undécimo grado, en ningún momento del año, de acuerdo con las normas contenidas en el presente decreto.</p> <p>b) Ejecutar los recursos de gratuidad, de acuerdo con las condiciones y lineamientos establecidos en el presente decreto, la Ley 715 de 2001, el Decreto 4791 de 2008 y las normas de contratación pública vigentes.</p> <p>c) Reportar trimestralmente la ejecución de los recursos de gratuidad a la secretaría de educación de la entidad municipal, si la institución educativa es de un municipio certificado; o a la alcaldía municipal y a la secretaría de educación departamental si la institución educativa es de un municipio no certificado, de acuerdo con los lineamientos y procedimientos que defina el Ministerio de Educación Nacional.</p>

Cuadro No. 10

NORMA	FUNCIONES DEL RECTOR
<p>LEY 1620 DE 2013</p> <p>Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.</p>	<p><b>Artículo 18. Responsabilidades del director o rector...</b></p> <p>Además de las que establece la normatividad vigente y que le son propias, tendrá las siguientes responsabilidades:</p> <p>1. Liderar el comité escolar de convivencia acorde con lo estipulado en los artículos 11, 12 y 13 de la presente ley.</p> <p>2. Incorporar en los procesos de planeación institucional el desarrollo de los componentes de prevención y de promoción, y los protocolos o procedimientos establecidos para la implementación de la ruta de atención integral para la convivencia escolar.</p> <p>3. Liderar la revisión y ajuste del proyecto educativo institucional, el manual de convivencia, y el sistema institucional de evaluación anualmente, en un proceso participativo que involucre a los estudiantes y en general a la comunidad educativa, en el marco del Plan de Mejoramiento Institucional.</p> <p>4. Reportar aquellos casos de acoso y violencia escolar y vulneración de derechos sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes del establecimiento educativo, en su calidad de presidente del comité escolar de convivencia, acorde con la normatividad vigente y los protocolos definidos en la Ruta de Atención Integral y hacer seguimiento a dichos casos.</p>

Cuadro No. 11

NORMA	FUNCIONES DEL RECTOR
<p>Resolución 507 de abril 10 de 2015 Secretaría de Educación Distrital de Santa Marta.</p> <p>“Por la cual se conforma el Comité de Vigilancia en Salud Ocupacional (COVISO) y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG – SST) en las instituciones y los centros educativos del distrito da Santa Marta”.</p> <p>(ver la Resolución completa en el anexo No. 6)</p>	<p>ARTICULO QUINTO. - Las instituciones y los centros educativos del Distrito da Santa Marta deben elaborar su sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SG – SST).</p>

#### 6.3.1.2 Análisis del Normograma.

Hecha la presentación de las principales normas que tienen injerencia en la organización y funcionamiento de las instituciones públicas de educación básica y media, se procede ahora a presentar el análisis, contrastación e identificación de las tensiones que a partir de cada norma se generan en el escenario real de las funciones de los rectores y que por esa vía causan afectaciones negativas en la calidad educativa. Entre los hallazgos se pueden notar cosas relevantes, como por ejemplo que algunas leyes hablan sobre un tema ya tratado en una ley anterior, pero que no la derogan, sino que simplemente adicionan más funciones y/o responsabilidades trayendo como consecuencia que algunas veces se repiten o superponen conceptos, como en el caso siguiente:

**Ley 115 de 1994- Art. 182.** Fondo de servicios docentes. (ver cuadro No. 2).

... “El rector o director será el ordenador del gasto que apruebe el Consejo Directivo y responderá fiscalmente por el adecuado uso de los fondos”.

**Decreto 4791 de 2008 - Artículo 3°.** *Administración del Fondo de Servicios Educativos*. (ver cuadro No. 8). El rector o director rural en coordinación con el consejo directivo del establecimiento educativo estatal administra el Fondo de Servicios Educativos de acuerdo con las funciones otorgadas por la Ley 715 de 2001 y el presente decreto.

**Parágrafo.** Se entiende por administrar el Fondo de Servicios Educativos las acciones de presupuestación, recaudo, conservación, inversión, compromiso, ejecución de sus recursos y rendición de cuentas, entre otras, con sujeción a la reglamentación pertinente y a lo dispuesto por el consejo directivo.

Como se observa en la primera norma, con cierta autonomía el rector ordena el gasto que aprueba el consejo directivo; pero en la otra dice que lo administrará en coordinación con él en lo referente a presupuestación, recaudo, conservación, inversión, compromiso, ejecución de sus recursos y rendición de cuentas, entre otras, con sujeción a la reglamentación pertinente y a lo dispuesto por el consejo directivo. Lo cual le quita toda función de autonomía al rector pero le mantiene la responsabilidad fiscal solo a él. Esto, puede resultar perjudicial para el ejercicio de la función rectoral, tal como lo advierte Gairín: “La legislación, por otra parte, y en sentido más general la normativa que incide en las instituciones escolares, puede ahogar en la práctica la capacidad organizativa de los centros si supone una reducción de su autonomía”. (1989, p 178).

Un rector debe dirigir con poder decisorio y de manera ejecutiva todo el funcionamiento institucional, pero contando con sus equipos de trabajo, su planta de personal definida, para poder cumplir plenamente las responsabilidades de educar con la calidad que le exigen como director de la institución y no ser simplemente un hacedor de tareas. (Rector 9 entrevistado en profundidad).

Por otra parte, también puede ser un elemento generador de tensiones en el ejercicio<sup>166</sup> rectoral el hecho de que las normas dejen abiertas las posibilidades de que cada vez le surjan más funciones a los rectores, como por ejemplo: “Ejecutor de las funciones o tareas que le ponga el Consejo directivo y el consejo Académico”. (Art 20, Dec. 1860 de 1994). (ver cuadro No. 3). Este enunciado normativo se pone en práctica, por ejemplo, cuando el Consejo Directivo de la institución educativa le exige al rector que lleve a cabo acciones encaminadas a mejorar el aseo en el colegio y resulta que ello le queda complicado a los rectores porque la secretaría no manda a la institución las aseadoras suficientes, incluso hay sedes que no tienen aseadoras, y para colmo él no puede contratar aseadoras con los recursos del colegio. Otro ejemplo es cuando los padres de familia del consejo le piden al rector que haga algo para mejorar el aprendizaje de los estudiantes en alguna materia, pero ello se convierte en una tensión para el rector debido a que él realmente no tiene poder jerárquico sobre los docentes sino que ese poder se encuentra concentrado en la Secretaría de Educación, y cuando los rectores presionan a los docentes para que mejoren su rendimiento o les llaman la atención terminan denunciados por acoso laboral y la secretaría no les soluciona nada a los rectores y ni siquiera los ayudan a defenderse de las demandas y denuncias que por tratar de cumplir con su deber terminan afrontando.

Nótese también que el decreto 1860 del 94 (cuadro No. 3) no concluye el listado de funciones de los rectores, sino que dice en su artículo 25, Literal k, que le corresponden: “Las demás funciones afines o complementarias con las anteriores que le atribuya el proyecto educativo institucional - PEI”. Es decir que se han dejado las puertas abiertas para que todas funciones que surjan por necesidades reales educacionales les sean asignadas a los rectores, por parte de la comunidad educativa a través del Proyecto Educativo Institucional. Por ejemplo: ahora el

Ministerio de Educación está haciendo unas mediciones de rendimiento denominadas “Índice<sup>167</sup> Sintético de Calidad Educativa”, pues bien, como consta en los PEI el rector es el líder de los procesos académicos de las instituciones, con lo cual le compete la responsabilidad de diseñar e implementar las acciones para el mejoramiento del índice, lo cual no sería mayor problema si los rectores contaran con la infraestructura, el equipamiento tecnológico y el personal profesional suficiente para llevar a cabo las nuevas funciones que le implica superar los índices de calidad año tras año, pero la realidad que ellos expresan es otra:

Nosotros no contamos con una infraestructura adecuada, ni una estructura administrativa lógica y de pronto llegamos a estar hasta un poco obsoletos porque hay situaciones muy repetitivas en las que nosotros tenemos que hacer de mensajeros, tenemos que estar pendientes de los problemas servicios públicos, llegamos a tener problemas inclusive con situaciones de seguridad externa que no son de nuestra competencia sino de otras dependencias de la alcaldía. Y todo lo que afecte el funcionamiento de la institución afecta directamente el rendimiento pedagógico de la misma. (Rector 2 entrevistado en profundidad).

Por su parte, la Ley 715 de 2001 (Cuadro No. 4), cuyo artículo 10 dice: “El rector o director de las instituciones educativas públicas, que será designado por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes...” y al final le agrega: “Las demás que le asigne el gobernador o alcalde para la correcta prestación del servicio educativo” (Ver Artículo 10, numeral 10.18); lo cual es normalmente válido y usual en el diseño de los manuales de funciones de las entidades estatales, y significa que también les pueden sobrevenir las

funciones que surjan como necesarias para llevar a cabo los proyectos y programas de orden<sup>168</sup> educativo de los gobernadores y alcaldes; pero también dejan la puerta abierta y sin control alguno para que las ocurrencias, improvisaciones y compromisos contractuales de los gobiernos de turno, pueden acomodársele con facilidad a los rectores, lo cual pasa año tras año en desmedro de las verdaderas funciones que les competen.

Un claro ejemplo de tensiones que surgen de esta norma es el cúmulo de funciones que les han surgido a los rectores con la puesta en marcha del Programa de Alimentación Escolar – PAE. El caso es que en los colegios se presta el servicio de restaurante escolar, para lo cual una empresa privada contratada por la alcaldía lleva los alimentos, todo lo necesario para prepararlos y contrata a las señoras que los preparan y los sirven a los estudiantes. Hasta allí no hay problema, pero las tensiones para los rectores surgen cuando por la autoridad de la secretaría de educación o del alcalde (con base en la ley 715, Artículo 18) se les asigna toda la responsabilidad logística, de funcionamiento, de calidad, de cantidad, de oportunidad, de higiene, etc. de los restaurantes escolares, a los rectores. “Aparte de las leyes, en cada circular del Ministerio o de los entes descentralizados nos asignan responsabilidades a los rectores, que no encajan con las funciones que realmente nos corresponden”. (Rector 4, grupo de discusión). Y lo que es peor, sin tener en cuenta que para cumplir con esas nuevas responsabilidades y funciones los rectores necesitan personal de apoyo suficiente y calificado, y no lo tienen.

Si se analiza la magnitud de las tareas encomendadas tan solo para el Programa de Alimentación Escolar, se podría concluir que ellas son suficientes para ocupar el tiempo laboral de los rectores, especialmente si se tiene toma en consideración que la gran mayoría de ellos tiene a su cargo tres, cuatro, cinco y hasta más colegios a los que eufemísticamente les



cambiaron el nombre y ahora se llaman “sede”. Para el gobierno el mensaje psicológico no<sup>169</sup> es el mismo, por eso cambiaron, y ahora dicen que un rector administra un colegio que tiene cinco sedes, y no que un rector dirige cinco colegios. El estrés y las tensiones de los rectores empeóra cuando, como en este caso, tratan de encontrar apoyo en la entidad coordinadora de la educación en el distrito, pero nunca les contestan. “Si la Secretaría manda un oficio a los rectores, todos deben responder apegados a los términos de ley, pero cuando los rectores ofician a la Secretaría ellos no responden y no pasa nada. (Rector de Institución Educativa Distrital. En grupo de discusión en la IED Rodrigo Galván el 23 de febrero de 2016).

En el tema de alimentación escolar nos tienen en un vaivén y nadie responde, entonces los entes de seguimiento y control lo que hacen es zafarse ellos y mandarle las responsabilidades a los rectores. El distrito debe asumir sus responsabilidades en el manejo y supervisión del Plan de Alimentación Escolar. (Rector 4, grupo de discusión).

Las normas establecidas para el rector casi que no dejan por fuera ninguna función, y la que más me ha llamado la atención de todas es una que se implementó hace cuatro años, que es validar estudiante por estudiante, si tiene o no tiene derecho al subsidio de familias en acción. Nosotros realmente no tenemos que ver en lo absoluto nada con esa situación, es más existe una base de datos del Ministerio que se llama SIMAT (sistema integrado de matrícula) desde la cual perfectamente podrían validar la condición de cada estudiante, sin embargo todos los meses nos ponen a validar esta información, estudiante por estudiante, y en mi caso que tengo una población de tres mil estudiantes, pues te puedes imaginar lo costoso de tiempo y en

logística que eso significa y realmente no aporta nada a mi proceso como responsable de la institución educativa. (Rector 8 entrevistado en profundidad).

Analícese ahora el DECRETO 1278 de 2002 (ver cuadro 5), por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. Que en su artículo 6 dice:

“... El Rector y el director rural tienen la responsabilidad de dirigir técnica, pedagógica y administrativamente la labor de un establecimiento educativo. Es una función de carácter profesional que, sobre la base de una formación y experiencia específica, se ocupa de lo atinente a la planeación, dirección, orientación, programación, administración y supervisión de la educación dentro de una institución, de sus relaciones con el entorno y los padres de familia, y que conlleva responsabilidad directa sobre el personal docente, directivo docente a su cargo, administrativo y respecto de los alumnos”.

El texto es sin duda completo en lo referente a la misión de los rectores al frente de las instituciones públicas de educación básica y media, si lo escrito allí fuera una realidad, la calidad educativa que ofertan los colegios tendría muchos mejores niveles de los que hoy presenta. El problema radica en que los docentes tienen sus ocupaciones, y los rectores con los escasos coordinadores que tienen no cuentan con el personal de apoyo para planear, dirigir, orientar, programar, administrar y supervisar la educación.

Aparte de que no cuenta con el personal, la institución no tiene suficientes<sup>171</sup> recursos para contratar a las personas idóneas que realmente le puedan brindar a uno un mejor trabajo. Y si se pensara en contratar el personal faltante con los recursos del colegio, tampoco podríamos hacerlo porque la ley nos prohíbe invertir los dineros en cosas que son responsabilidad del ente territorial. (Rector 1, Entrevista en profundidad).

El rol de director hoy día es bastante amplio, sin embargo la gestión directiva, que es el pilar de nuestra misión, se ve plenamente afectada por cuanto como rector se cumplen funciones desde portería, pasando por coordinación hasta de conserje, definitivamente la ausencia de una planta normalizada nos afecta tremendamente, el tiempo de permanencia atendiendo funciones impropias aumenta y el trabajo se duplica en el momento mismo que no tenga la planta de personal completa.

Así mismo todo lo que es labor administrativa, generar documentos que son propios de un auxiliar administrativo o archivar documentos que es propio de una secretaria, hasta alimentar las bases de datos o las plataformas del Ministerio, que son funciones también de otros cargos. La gestión directiva que es la esencia misma, se ve plenamente afectada por asumir otros roles ante la falta del recurso humano que se necesita, a eso me refiero. (Rector 9, Entrevista en profundidad).

Es incongruente que una norma les asigne las funciones fundamentales de una institución educativa a los rectores, y que además les imponga responsabilidades directas sobre el personal docente, directivo docente a su cargo, administrativo y respecto de los alumnos; pero sin las

garantías, los recursos y las herramientas necesarias para que ellos puedan llevar a cabo esas<sup>172</sup> funciones y asumir tales responsabilidades.

En cuanto al Decreto 1850 de 2002, Artículo 12, (ver cuadro No. 6) la norma dice que “El rector o director es el superior inmediato del personal directivo docente y docente destinado para la atención de las actividades propias del servicio público de educación en cada establecimiento educativo., pero en la práctica desde las secretarías otros funcionarios ejercen esas funciones pasando por encima de los rectores. Por ejemplo, se hacen traslados de personal de los que el rector se entera cuando el docente o administrativo ya se encuentra en el otro colegio, tal como consta en la carta de presentación de inquietudes y solicitudes enviada por los rectores a la Secretaria de Educación Distrital de Santa Marta el 08 de septiembre de 2014<sup>45</sup>: “Se están haciendo reubicaciones de docentes, directivos y administrativos sin notificación alguna a los rectores y sin enviar el debido reemplazo”. O el rector hace el reporte de días no laborados sin justa causa por un docente para que se le descuenten del salario, pero no pasa nada. Al rector solo le queda mandar cartas a la secretaría. Cartas que nunca generan la solución que ellos esperan: que se les respeten sus funciones.

No todas las leyes y decretos tienen incongruencias entre si generadoras de tensiones para el ejercicio directivo, tal es el caso del Decreto 1286 DE 2005 (ver cuadro 7), por el cual se establecen normas sobre la participación de los padres de familia en el mejoramiento de los procesos educativos de los establecimientos oficiales y privados y se adoptan otras disposiciones.

---

<sup>45</sup> Ver anexo No. 8, Numeral 6.

No obstante, poner en práctica lo que manda la norma, en vez de constituir un apoyo para la<sup>173</sup> gestión de los rectores, termina convirtiéndose en un elemento más de tensiones para ellos. Al analizar el texto normativo y el espíritu del mismo se evidencia que la norma fue creada como un instrumento de cooperación de los padres hacia la institución, un instrumento cohesionador de voluntades en torno a los intereses de la institución educativa. Pero la Asamblea de padres y el Consejo de padres, según lo expresaron los rectores participantes en la investigación, en la mayoría de los casos lo que hacen es criticar la gestión de los rectores en lo académico y lo administrativo, mirando los toros desde la barrera, sin apoyarlo realmente en los procesos de mejoramiento institucional. Puede que haya rectores merecedores los cuestionamientos, seguramente, pero el concepto generalizado de los rectores es que las críticas negativas obedecen a que los padres de familia desconocen realmente la compleja problemática que enfrentan los rectores faltos de autonomía, de autoridad, de recursos de toda índole, de infraestructura adecuada y de apoyo gubernamental. Además los padres de familia no se vinculan de lleno a los procesos que sin recursos y con muchos obstáculos jalonan los rectores, primero porque cuando el rector expone los problemas, ellos se desaniman, se abruman, y prefieren no meterse en la búsqueda de las soluciones; y segundo “porque ellos no tienen tiempo. En las reuniones casi ninguno quiere pertenecer a nada y cuando los eligen es complicado lograr que asistan a las reuniones de trabajo” (Rector 5 - Grupo de discusión).

Por lo expuesto, los rectores consideran que esta disposición normativa diseñada como instrumento de cooperación e integración, se ha convertido motivado por causas externas a las instituciones, en otro elemento generador de problemas, de tensiones en la dirección institucional ejercida por por ellos.

Obsérvese ahora la incompatibilidad normativa que resulta al analizar el Decreto 4791/2008 Fondos de servicios educativos (ver cuadro No. 8), el Decreto 4807/2011 Gratuidad Educativa (ver cuadro No. 9), y enfrentarlos con lo que dispone para los rectores la Guía 34 de 2008 (ver cuadro No. 12). Es responsabilidad del gobierno local municipal, o regional en el caso de los Departamentos, garantizar la atención de la población estudiantil en caso de accidentes escolares, pero en la práctica no lo hace, y en la “Guía 34” dice que el rector debe prevenir los riesgos internos y los provenientes del entorno; pero el “Decreto 4791/2008” expedido el mismo año le prohíbe al rector contratar seguro contra accidentes escolares con los recursos de que él dispone, y para atarlo más, otra norma el “Decreto 4807/2011” lo obliga a no pedirle un solo peso a los padres de los estudiantes. Como se observa, los rectores se encuentran en una encrucijada, y lo que suele suceder a la hora de buscar responsables cuando ocurren los accidentes, es que el rector es el primero de la lista.

El ente responsable de que a nosotros los rectores nos orienten o nos preparen no solo a los rectores sino a todos los directivos, los administrativos, no lo está haciendo. Crean normas sobre normas y normas sobre normas, y somos nosotros los que tenemos que buscar el entendimiento de la norma; yo estoy seguro que existen los organismos que con el mismo recurso del Estado tienen dentro de sus funciones acercarse a las instituciones educativas para que den una orientación que permitan hacer los procesos preventivos y no curativos. (Rector 2. Entrevista en profundidad).

Es función de los rectores velar por la calidad de la prestación del servicio en su<sup>175</sup> institución, incluida la seguridad interna y externa lo dice la normatividad; pero esa misma normatividad no les proporciona los suficientes recursos económicos, humanos, tecnológicos y de infraestructura para ello. He ahí el razonamiento del asunto.

En cuanto a la LEY 1620 DE 2013 (ver cuadro 10) Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, tenemos que su artículo 18 establece “responsabilidades” a los rectores así:

Además de las que establece la normatividad vigente y que le son propias, tendrán las siguientes responsabilidades:

1. Liderar el comité escolar de convivencia acorde con lo estipulado en los artículos 11, 12 y 13 de la presente ley.
2. Incorporar en los procesos de planeación institucional el desarrollo de los componentes de prevención y de promoción, y los protocolos o procedimientos establecidos para la implementación de la ruta de atención integral para la convivencia escolar.
3. Liderar la revisión y ajuste del proyecto educativo institucional, el manual de convivencia, y el sistema institucional de evaluación anualmente, en un proceso participativo que involucre a los estudiantes y en general a la comunidad educativa, en el marco del Plan de Mejoramiento Institucional.
4. Reportar aquellos casos de acoso y violencia escolar y vulneración de derechos sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes del establecimiento educativo, en su calidad de presidente del comité escolar de convivencia, acorde con la normatividad vigente y los protocolos definidos en la Ruta de Atención Integral y hacer seguimiento a dichos casos.

Nótese que no sólo se los responsabiliza de llevar a cabo las tareas puntuales, sino también de hacer seguimiento a los casos de de acoso y violencia escolar, y vulneración de derechos sexuales y reproductivos de los estudiantes. Los rectores al tener que afrontar las disposiciones de esta Ley 1620 de 2013, son objeto de nuevas tensiones al ser presionados por la Secretaría de Educación para que cumplan implementando lo que en ella se manda, pero la misma Secretaría nos los apoya en nada, ni siquiera enviando el personal de apoyo idóneo que las instituciones requieren para cumplir con esas tareas.

Necesitamos una secretaria de educación que este más con la institución educativa, una secretaria de educación que se preocupe por estar en la institución educativa acompañando, siguiendo, orientando, evaluando, retroalimentando procesos, es decir, que la institución educativa sienta que tiene una secretaría que va con ella de la mano en el desarrollo de los diferentes procesos que se deben llevar a cabo. (Rector 7, entrevista en profundidad).

En concreto, según datos aportados por Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Educación, sólo el 55% de las 73 instituciones educativas públicas de básica y media de Santa Marta cuentan con docente orientador (psicólogo), y en consecuencia les toca a los rectores, a costa del tiempo que necesitan para atender los procesos académicos, ocuparse de promover la resolución de conflictos internos y externos que se reflejan en la convivencia estudiantil y que por su puesto, afectan negativamente el rendimiento educativo de calidad que se desea tener.



Otro ejemplo de tensión por incongruencia entre la normativa y la praxis lo constituye la<sup>177</sup> Resolución 507 de abril 10 de 2015 (Cuadro No. 11) emanada de la Secretaría de Educación Distrital de Santa Marta: “Por la cual se conforma el Comité de Vigilancia en Salud Ocupacional (COVISO) y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG – SST) en las instituciones y los centros educativos del distrito da Santa Marta”. Esta resolución incluye en sus considerandos, mandatos de la Ley 9 de 1979/Enero 24, (por la cual se dictan Medidas Sanitarias). Y allí en la resolución se lee en el cuarto párrafo lo siguiente:

...que el literal c) y d) del artículo 84 de la referida ley, señalan:

c. Responsabilizarse de un programa permanente de medicina, higiene y seguridad en el trabajo destinado a proteger y mantener la salud de los trabajadores de conformidad con la presente Ley y sus reglamentaciones.

d. Adoptar medidas efectivas para proteger y promover la salud de los trabajadores, mediante la instalación, operación y mantenimiento, en forma eficiente, de los sistemas y equipos de control necesarios para prevenir enfermedades y accidentes en los lugares de trabajo.

Con base en esos mandatos de la Ley (entre otros), esta resolución (507 de abril 10 de 2015) expedida por la Secretaría, da soporte legal a la parte resolutive de sí misma, en cuyo artículo quinto dice:

ARTICULO QUINTO. - Las instituciones y los centros educativos del Distrito<sup>178</sup> de Santa Marta deben elaborar su sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SG – SST).

Es decir, según ese artículo queda claro quienes son los responsables de elaborar el sistema de la seguridad y salud en el trabajo (SG – SST) en las instituciones y centros educativos; y queda también claro que es un mandato legal. Es decir, son los rectores; y les toca hacerlo porque está escrito en una norma.

Pero al analizar en profundidad dicha norma, se encontró que si bien es cierto que el literal c y d del artículo 84 de la referida Ley, señalan que alguien tiene que “responsabilizarse” y “Adoptar medidas”, no lo dicen respecto a los rectores, sino a “los empleadores”. Véase el texto de la Ley 9 de 1979 (Enero 24):

**Artículo 84°.-** Todos los empleadores están obligados a:

Está claro entonces que como los rectores no son empleadores, no tienen que responsabilizarse, ni adoptar medidas, en lo que refiere la Ley. Y si lo que se quería hacer con la resolución era una delegación de funciones, que es viable y legalmente permitido, ello no se hace de esa manera tan lacónica y desprovista de los mínimos elementos para llevarse a la realidad. Los rectores constantemente manifiestan su desacuerdo ante acciones como esta que les complican su trabajo cada vez más:

Yo considero que de pronto los rectores deben conocer el tema de salud<sup>179</sup> ocupacional, conocer que organismo que da las pautas en la institución y nos diga los derroteros, pero no estar nosotros haciendo las cosas e inclusive haciendo los seguimientos. Hay personas que tienen que ser valoradas para poder decidir si continúan prestando el servicio o no, y casi que nos toca a nosotros ir a las instancias a decirles que valoren a una persona a pesar de que tienen conocimiento de la necesidad. Nosotros no podemos asumir el manejo de riesgos que se dan en las instituciones. Existen normas de que dicen que debe ser desde ente territorial y todas esas cosas no nos corresponden a nosotros como rectores, pero en el momento que pasen los accidentes somos las personas investigadas por la responsabilidad sobre lo que se presente dentro de la institución, inclusive con maestros, padres de familias y con estudiantes. Nosotros no somos empleadores, entonces no tendríamos por qué estar en esa situación si realmente se cumpliera lo que dice la norma. (Rector 2 entrevistado en profundidad).

La expedición de esa Resolución 507 de abril 10 de 2015, es una muestra común de la forma como les surgen, les imponen, más funciones y responsabilidades a los rectores sin planeación alguna. Manifiestan los rectores que suele suceder, que la Administración Distrital y la Secretaría de Educación, se liberan de las tareas y las responsabilidades y se las trasladan a los rectores; sin un estudio de las capacidades y posibilidades de las instituciones educativas, sin tener en cuenta que los rectores no tienen oficina de personal, no tienen funcionarios formados en el tema de salud ocupacional y riesgos laborales, y mucho menos tienen en cuenta si tienen tiempo o no para asumir esos compromisos que son netamente de administración de recurso

humano. Como agravante de la situación, la resolución no establece la manera como los 180 rectores deberían elaborar el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo de las instituciones y tampoco establece un plazo prudente para ello, dejando más confuso el horizonte de la aplicación de la norma.

Además de las tensiones en las funciones rectorales expuestas anteriormente, es importante poner de relieve que hay algunos documentos elaborados por el gobierno que enmarcan de forma particular la administración de las Instituciones Educativas Públicas de Colombia, que también contribuyen al aumento de la complejidad; como el caso de la “Guía 34, Para el Mejoramiento Institucional”, documento expedido en el año 2008 por el Ministerio de Educación Nacional para orientar la administración de las instituciones, el cual establece que la gestión institucional debe dar cuenta de cuatro áreas de gestión, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 12**

GUÍA 34 de 2008	FUNCIONES DEL RECTOR
<p><b>Gestión académica:</b> ésta es la esencia del trabajo de un establecimiento educativo, pues señala cómo se enfocan sus acciones para lograr que los estudiantes aprendan y desarrollen las competencias necesarias para su desempeño personal, social y profesional. Esta área de la gestión se encarga de los procesos de diseño curricular, prácticas pedagógicas institucionales, gestión de clases y seguimiento académico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño de Currículos.</li> <li>- Diseño de Prácticas pedagógicas.</li> <li>- Gestión de clases.</li> <li>- Seguimiento académico.</li> </ul>
<p><b>Gestión directiva:</b> se refiere a la manera como el establecimiento educativo es orientado. Esta área se centra en el direccionamiento estratégico, la cultura institucional, el clima y el gobierno escolar, además de las relaciones con el entorno. De esta forma es posible que el rector o director y su equipo de gestión organicen, desarrollen y evalúen el funcionamiento general de la institución</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direccionamiento estratégico.</li> <li>- Promover la cultura y el clima institucional.</li> <li>- Organizar e impulsar el gobierno escolar.</li> <li>- Gestionar las relaciones con el entorno.</li> <li>- Organizar, desarrollar y evaluar el funcionamiento general de la institución.</li> </ul>
<p><b>Gestión administrativa y financiera:</b> esta área da soporte al trabajo institucional. Tiene a su cargo todos los procesos de apoyo a la gestión académica, la administración de la planta física, los recursos y los servicios, el manejo del talento humano, y el apoyo financiero y contable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración de la planta física.</li> <li>- Administración de los recursos.</li> <li>- Garantizar los recursos y servicios.</li> <li>- Manejo del talento humano.</li> <li>- Administración financiera y contable.</li> <li>- Prevención de riesgos internos.</li> </ul>
<p><b>Gestión de la comunidad:</b> como su nombre lo indica, se encarga de las relaciones de la institución con la comunidad; así como de la participación y la convivencia, la atención educativa a grupos poblacionales con necesidades especiales bajo una perspectiva de inclusión, y la prevención de riesgos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vincular a la comunidad con los procesos institucionales y viceversa.</li> <li>- Gestionar atención educativa a grupos poblacionales con necesidades especiales.</li> <li>- Prevención de riesgos provenientes del entorno.</li> </ul>

Como se observa, es una extensa lista de funciones que caracteriza el ejercicio rectoral de las instituciones públicas de educación básica y media (que de por sí no serían un problema), la complejidad tensional emerge cuando los rectores, a medida que pasa el tiempo, se van dando cuenta de que en sus instituciones no pueden, no tienen las maneras de llevar a la realidad tantos mandatos y responsabilidades. No cuentan con el recurso humano docente y administrativo, en número y perfil que se necesita para cumplir con lo requerido. Además tampoco cuentan con las herramientas, la tecnología, ni con los recursos económicos suficientes. Tampoco cuentan con la autonomía administrativa escrita en las normas, y además carecen de mecanismos efectivos para el ejercicio de autoridad.

La secretaría cumple con sus responsabilidades a medias o sencillamente no cumple, pero exige y acosa todo el tiempo con la solicitud de informes, con el aumento de cobertura, con la implementación de los programas del ministerio, con la asistencia a reuniones para recoger firmas que solo le sirven a ellos para justificar su trabajo, y con muchas cosas más que lo que hacen es generarle más estrés y tensiones, a los rectores. (Rectores en grupo de discusión).

Con ese panorama legal, normativo exorbitante, complejo e incoherente que en este documento se ha develado, a los rectores en su ejercicio funcional cotidiano no les queda otra opción que improvisar soluciones que la mayoría de las veces se constituyen en un boomerang que les enreda más su vida laboral; es decir, cuando terminan denunciados, investigados y hasta

castigados por supuestamente actuar contra las normas, como resultado de sus acciones y<sup>182</sup> decisiones de buena fe para que las instituciones educativas públicas funcionen a pesar de los miles de problemas que les surgen corrientemente, y para que los estudiantes no dejen de recibir educación así esta no sea de la calidad deseada.

### 6.3.2 El ejercicio práctico social de la función rectoral en la Institución Pública de Educación Básica y media.

Una vez conocidas las normas principales que rigen el trabajo de los rectores y las tensiones que generan en el ejercicio de dirigir pedagógica y administrativamente una institución educativa, se puede comprender mejor el desempeño intrincado que estos funcionarios llevan a cabo cotidianamente en cumplimiento de su labor.

El ejercicio laboral real de los rectores de las instituciones educativas de básica y media del sector público es bastante complicado, así lo muestran los hechos, por ejemplo cuando el gobierno cada vez que reforma la estructura educativa del país, recorta más personal y les asigna más funciones y más responsabilidades. Es importante analizar como en Colombia se ha pasado de tener hace treinta años, un rector por jornada, es decir un rector para la jornada de la mañana, uno para la jornada de la tarde y uno para la noche, en el mismo colegio; a tener un solo Rector por las dos o tres jornadas que tuviera ese colegio. Y Posteriormente, del año 2005 en adelante, cuando se inició la implementación de lo normado en la Ley 715 de 2001 “Habrá una sola administración cuando en una misma planta física operen más de una jornada. También podrá designarse una sola administración para varias plantas físicas, de conformidad con el reglamento.” (Art 9. Parágrafo 4), se ha pasado de tener escuelas de preescolar, de primaria y de bachillerato administradas independientemente cada una con su Rector; a la unificación por

zonas, organizando como una sola institución a la integración de una escuela de preescolar,<sup>183</sup> una de primaria y una de bachillerato, aunque funcionen en sitios diferentes; pero eso sí, administradas por un solo Rector. Y como la norma de unificación por zonas lo permite, se organizaron instituciones por zonas unificando no sólo una escuela de cada nivel sino varias, de tal manera que hoy existen instituciones que tienen hasta seis sedes en lo urbano dependiendo de la cercanía de los barrios; siendo peor en la zona rural, en donde por ejemplo en Santa Marta, existe una institución educativa (la del Corregimiento de Bonda) que tiene catorce (14) sedes, tres en el casco urbano del corregimiento y 11 veredales, todas distantes una de otra, y todas bajo la administración de un solo Rector.

Aparte de tener ahora más colegios bajo su responsabilidad los rectores tienen también más funciones nacidas de las necesidades institucionales en la práctica, o impuestas por Leyes y decretos, por nuevas políticas de los gobiernos en turno, o simplemente surgidas de las necesidades de otras instituciones del Estado (DANE, ICFES, EJÉRCITO, REGISTRADURÍA, ICBF, FAMILIAS EN ACCIÓN, etcétera).

Como se ha demostrado en lo avanzado de esta investigación, en la práctica real a los a los rectores les toca desarrollar sus funciones en muchas áreas (diseño, planeación, organización, direccionamiento, evaluación, control, mantenimiento de la estructura física, ejecución presupuestal, rendición de informes, gestión de matrícula, gestión pedagógica, ampliación de cobertura, administración del restaurante escolar, gestión comunitaria, prevención de riesgos internos y externos, garantizar los servicios, etc.) caracterizadas por la intervención de muchos actores y en muchos contextos que sólo se presentan en las instituciones educativas públicas;

pero algo de fondo está obstruyendo el funcionamiento ideal de las instituciones, y la<sup>184</sup> principal causa de la crisis administrativa son las TENSIONES que se generan entre esa gran cantidad de áreas funcionales. Crisis que aumenta con el paso de los años y condena al fracaso los demás procesos, incluyendo al pedagógico que es la razón de la existencia del sistema educativo.

Las autoridades públicas nacionales y locales encargadas de la toma de decisiones en el ámbito educacional han de saber que en todas las instituciones educativas públicas debe haber un acople estructural entre los aspectos directivo, administrativo, pedagógico, financiero, comunitario y cultural; pero lo que aparentemente se muestra es que al tema no se le ha dado la importancia que amerita, y sólo se ocupan de hacer grandes esfuerzos por jalonar alumnos con estrategias varias (como la gratuidad, los desayunos, los complementos alimenticios, entre otras) para llenar los salones de alumnos y mostrar mayor cobertura ante los organismos de cooperación internacional, pero no se visualiza un verdadero compromiso para lograr la calidad pedagógica y el funcionamiento eficiente de la organización educativa. Así lo expresan los rectores: “Cada día la tramitología es mayor para los rectores, pido que tengan compasión con nosotros”. (Rectora de Institución Educativa Distrital. en Reunión de rectores en la IED Liceo Celedón el 18 de marzo de 2015).

En realidad a las instituciones educativas públicas las viene socavando una crisis administrativa oculta, una que todos los rectores padecen, critican y enfrentan en solitario, pero nadie saca a flote, una crisis generalizada en todas las instituciones educativas de básica y media del distrito de Santa Marta y probablemente de toda Colombia.



En el año 2008 en una muestra de reconocimiento de la necesidad de un elemento articulador u ordenador de las funciones de los rectores, el gobierno nacional elaboró la “Guía 34, Para el Mejoramiento Institucional” (documento ya citado en capítulos precedentes) con el objetivo de que se convirtiera en la hoja de ruta hacia el fortalecimiento de las Instituciones educativas bajo el liderazgo de los rectores. Casi una década después de su entrada en vigencia, los testimonios de los rectores muestran que no ha dado los resultados que se esperaban, y terminó convirtiéndose en otra serie de funciones a cumplir por ellos.

Con la intención de profundizar en el análisis de la manera como los rectores ejercitan en la práctica las áreas de gestión establecidas en la guía 34, en esta investigación se diseñó y puso en práctica un instrumento que se denominó “Bitácora del ejercicio de funciones por parte de los rectores”, como elemento para la recolección de información directa de los actores principales. El instrumento consiste en una matriz en la cual los rectores colaboradores anotaron todas las actividades laborales realizadas por ellos diariamente, durante cinco días seguidos, y además calificaron si tales actividades hacen o no parte de sus funciones legalmente asignadas, o si tenían dudas al respecto. El siguiente es un extracto de uno de los instrumentos diligenciado por uno de los rectores. El análisis en profundidad de todo el ejercicio realizado se encuentra seguidamente.

Bitácora de acciones realizadas.

No.	Día	Actividad específica realizada.	Hace parte de sus funciones legalmente asignadas.	No hace parte de sus funciones legalmente asignadas	EXISTE DUDA
1		Presidir las Comisiones de Promoción	X		
2		Reunir al Consejo de Padres de Familia	X		
3		Participar en las reuniones convocadas por la Secretaría de Educación	X		
4		Representar a la Institución en las reuniones de la Junta de Acción Comunal.	X		
5		Ir a Gases del Caribe a gestionar la instalación del gas para la cocina		X	
6		Liderar en la Institución la realización de mesas temáticas para el PDD			X

(ver el instrumento completo en el anexo 4).

Cuando ya se tuvo la información aportada por los rectores se aplicó un ejercicio de clasificación de las actividades (con colores), según su correspondencia con cada una de las cuatro áreas de gestión establecidas para los directivos docentes en la Guía 34, de manera tal que ello permitiera obtener datos estadísticos acerca de que tanto tiempo laboral dedican los rectores a cada área específica.

Convención de colores para tabulación acorde con la guía 34

Gestión académica
Gestión directiva
Gestión administrativa y financiera
Gestión de la comunidad
LOS RECTORES CONSIDERAN QUE NO ES FUNCIÓN DEL RECTOR
EXISTE DUDA DE SI ES O NO ES.

Convención de colores aplicados a la Bitácora.

No.	Día	Actividad específica realizada.	Hace parte de sus funciones legalmente asignadas.	No hace parte de sus funciones legalmente asignadas	EXISTE DUDA
1		Presidir las Comisiones de Promoción	X		
2		Reunir al Consejo de Padres de Familia	X		
3		Participar en las reuniones convocadas por la Secretaría de Educación	X		
4		Representar a la Institución en las reuniones de la Junta de Acción Comunal.	X		
5		Ir a Gases del Caribe a gestionar la instalación del gas para la cocina		X	
6		Liderar en la Institución la realización de mesas temáticas para el PDD			X

Los resultados obtenidos son totalmente congruentes con la problemática identificada con<sup>187</sup> los grupos de discusión y con las entrevistas en profundidad, y por lo tanto realmente importantes para tenerlos en cuenta en el diseño de acciones de mejoramiento. Los rectores dedican sus energías a un sinnúmero de funciones administrativas que prácticamente no les dejan tiempo para la misión de formar estudiantes con calidad educativa. Las cifras son muy reveladoras como se muestra en el cuadro siguiente.

ÁREAS DE GESTIÓN SEGÚN LA GUÍA 34 de 2008	Resumen de FUNCIONES DEL RECTOR por cada área de Gestión según la Guía.	Número de Acciones realizadas durante una semana por los rectores.		Sumatoria de acciones Por área de gestión.
<p>Gestión académica: ésta es la esencia del trabajo de un establecimiento educativo, pues señala cómo se enfocan sus acciones para lograr que los estudiantes aprendan y desarrollen las competencias necesarias para su desempeño personal, social y profesional. Esta área de la gestión se encarga de los procesos de diseño curricular, prácticas pedagógicas institucionales, gestión de clases y seguimiento académico.</p>	<p>-Diseño de Currículos. -Diseño de Prácticas pedagógicas. -Gestión de clases. -Seguimiento académico.  -y todas aquellas realizadas en pro de estos enunciados.</p>	RECTOR 1	4	13
		RECTOR 2	4	
		RECTOR 3	3	
		RECTOR 4	0	
<p>Gestión directiva: se refiere a la manera como el establecimiento educativo es orientado. Esta área se centra en el direccionamiento estratégico, la cultura institucional, el clima y el gobierno escolar, además de las relaciones con el entorno. De esta forma es posible que el rector o director y su equipo de gestión organicen, desarrollen y evalúen el funcionamiento general de la institución</p>	<p>-Direccionamiento estratégico -Promover la cultura y el clima institucional. -Organizar e impulsar el gobierno escolar. -Gestionar las relaciones con el entorno. -Organizar, desarrollar y evaluar el funcionamiento general de la institución.  -y todas aquellas realizadas en pro de estos enunciados.</p>	RECTOR 1	2	15
		RECTOR 2	2	
		RECTOR 3	7	
		RECTOR 4	4	
<p>Gestión administrativa y financiera: esta área da soporte al trabajo institucional. Tiene a su cargo todos los procesos de apoyo a la gestión académica, la administración de la planta física, los recursos y los servicios, el manejo del talento humano, y el apoyo financiero y contable.</p>	<p>-Administración de la planta física. -Administración de los recursos. -Garantizar los recursos y servicios. -Manejo del talento humano. -Administración financiera y contable. -Prevención de riesgos internos. -y todas aquellas realizadas en pro de estos enunciados.</p>	RECTOR 1	5	35
		RECTOR 2	13	
		RECTOR 3	7	
		RECTOR 4	10	
<p>Gestión de la comunidad: como su nombre lo indica, se encarga de las relaciones de la institución con la comunidad; así como de la participación y la convivencia, la atención educativa a grupos poblacionales con necesidades especiales bajo una perspectiva de inclusión, y la prevención de riesgos.</p>	<p>-Vincular a la comunidad con los procesos institucionales y viceversa. -Gestionar atención educativa a grupos poblacionales con necesidades especiales. -Prevención de riesgos provenientes del entorno.  -y todas aquellas realizadas en pro de estos enunciados.</p>	RECTOR 1	3	19
		RECTOR 2	3	
		RECTOR 3	8	
		RECTOR 4	5	
<p>LOS RECTORES CONSIDERAN QUE ALGUNAS ACCIONES REALIZADAS NO SON FUNCIONES SUYAS SEGÚN LAS NORMAS.</p>		RECTOR 1	9	41
	RECTOR 2	3		
	RECTOR 3	13		
	RECTOR 4	16		
<p>HAY OTRAS ACCIONES QUE REALIZARON LOS RECTORES DURANTE LA SEMANA DE ESTUDIO, DE LAS CUALES TIENEN DUDA DE SI SON O NO FUNCIONES SUYAS.</p>		RECTOR 1	4	12
	RECTOR 2	3		
	RECTOR 3	4		
	RECTOR 4	1		
Sumatoria de acciones realizadas por el grupo de rectores durante la semana de estudio:				133

La tabulación y análisis de la información permite obtener las siguientes conclusiones relevantes para la comprensión de las realidades laborales de los rectores.

De las 133 acciones realizadas:

El 8% correspondieron a acciones propias del área Académica.

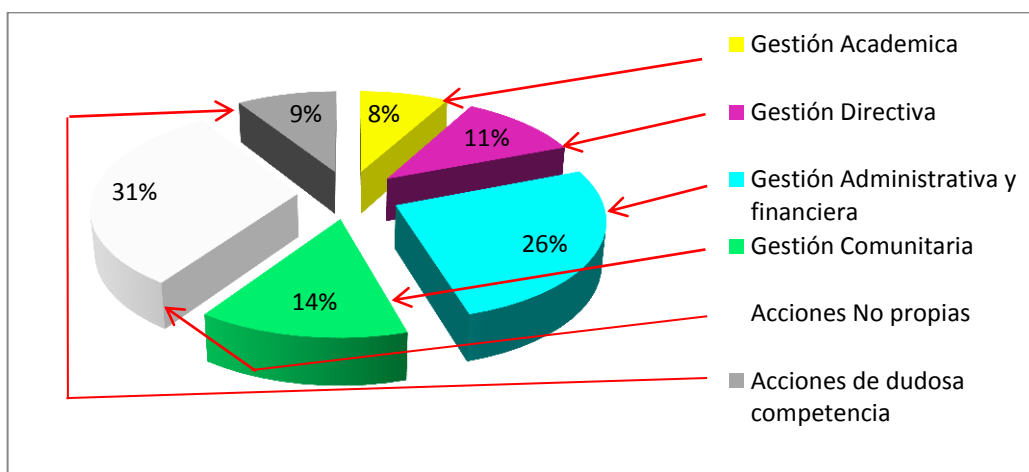
El 11% correspondieron a acciones propias del área Directiva.

El 26% correspondieron a acciones propias del área Administrativa y Financiera.

El 14% correspondieron a acciones propias del área Comunitaria.

El 31% correspondieron a acciones que los rectores no consideran como suyas.

El 9% correspondieron a acciones de las cuales tienen dudas de si son o no funciones suyas.



La interpretación de la información recolectada a través de la bitácora de acciones permite hacer revelaciones acerca de la manera como los rectores de las instituciones educativas públicas desarrollan en la práctica su rol como directivos. Sorprende observar que en el lapso analizado (una semana) los rectores llevaron a cabo diversas acciones, pero que solamente el 8% de tales, estaban enmarcadas en el área de gestión académica, siendo que este es el área medular del proceso formativo de los estudiantes, es decir, la razón de la existencia de todos los demás elementos, áreas, funciones y estructuras de gestión, que hacen parte de una institución educativa.

Estos resultados que evidencian aspectos negativos para la gestión académica en las 190 instituciones educativas públicas encuentran su explicación en los argumentos que los rectores expusieron mediante la aplicación de las entrevistas en profundidad: “Nosotros los rectores estamos llenos de funciones, que no están en ningún manual en ninguna ley, en ningún decreto, y eso no permite que atendamos los asuntos académicos de los colegios”. (Rector 8. Entrevista en profundidad).

Ahora poco miraba las proporciones de las cargas laborales y vemos que se han invertido completamente en el tiempo, anteriormente las escuelas funcionaban con un rector por cada jornada, damos un ejemplo específico, el Instituto Magdalena; había un rector para la jornada de la mañana, un rector para la jornada de la tarde, un rector para la jornada de la noche; es decir, tres rectores para una misma institución educativa. Hoy el Instituto Magdalena se encuentra convertido en la Institución Educativa Distrital Magdalena (con un solo rector), y le anexaron dos colegios más; donde la proporción se invirtió completamente, entonces se pasó de tener tres rectores para una institución educativa, a tener hoy un solo rector para tres centros educativos; con toda la problemática que demanda cada una de estas escuelas, con todas las responsabilidades, con todos los aspectos que tiene que enfrentar una misma persona. Entonces ¿con que tiempo atiende ese rector esos tres colegios?, ¿a qué horas asume las riendas del rendimiento académico? (Rector 7. Entrevista en profundidad).

También se observa que el área siguiente en importancia después de la académica, es<sup>191</sup> decir el área Directiva, (dado que en ella se define e implementa la orientación estratégica de la organización educativa), apenas tuvo un 11% de dedicación por parte de los encargados de motivar y ejercer el liderazgo institucional.

Hay un gran divorcio entre lo que dice la ley y lo que nosotros los rectores cumplimos, porque muchas de las cosas que dice la ley, que nos obliga la ley a hacerlas, no las podemos ejercer en la medida que no nos cumplen con lo mínimo que nosotros necesitamos. (Rector 3. Entrevista en profundidad).

Como rectores no nos corresponden las funciones de logística, nosotros tenemos unas responsabilidades directivas y unas responsabilidades pedagógicas que si nos quedamos en esas funciones de operatividad, realmente la calidad educativa no va a poder avanzar. (Rector 4 – Grupo de discusión.).

En cambio las acciones de carácter operativo como lo son las correspondientes al área de Administración y Finanzas tuvieron una dedicación del 26%. Obsérvese que ni siquiera integrando los porcentajes de las dos áreas principales (Academia y Dirección) que suman un 19% se supera el porcentaje que los rectores dedicaron al área administrativa y financiera; que si bien es muy importante, no se debe olvidar que es un área de apoyo para el cumplimiento del objetivo misional institucional que es la formación académica. Así lo corrobora un de los actores “El manejo contable, contractual y de recursos físicos, es un trabajo que desgasta mucho la

gestión del rector y lo aleja en muchas ocasiones de su actividad pedagógica misional”<sup>192</sup> (Rector 4. Entrevista en profundidad).

En cuanto al área comunitaria, puede notarse que al obtener un 14%, también supera el porcentaje de dedicación que obtuvo el área académica que solo tuvo un 8%. Casi lo dobla. Y precisamente la atención a la comunidad es otra de las razones que los rectores consideran que les “roban” el tiempo de calidad que exige orientar académica y estratégicamente una institución educativa.

Otra gran revelación del estudio es cuando muestra que el 31% de las acciones realizadas por los rectores, no son reconocidas por ellos mismos como funciones que legalmente les corresponda hacer. Pero según ellos les toca hacerlas para darle continuidad a los procesos.

Yo tengo que velar porque se cumplan las funciones del personal administrativo, pero no soy el obligado o el responsable de ejecutarlas. Sin embargo me toca hacerlas porque no cuento con el personal requerido. Y hay rectores que tienen personal, pero ese personal no tiene la experiencia, no tiene esa competencia básica para archivar, para manejo de documentos para atención de personal... entonces también le toca al rector hacer las funciones de ellos. (Rector 3. Entrevista en profundidad).

Este dato de 31% es coherente con la respuestas dadas por los rectores cuando en la entrevista en profundidad se les solicitó: ¿Mencione funciones y actividades que cumple usted habitualmente, que no correspondan con las funciones que le señala la normativa a su cargo



como Rector?. Aunque las entrevistas fueron realizadas en días y sitios diferentes, los<sup>193</sup> rectores entrevistados mencionaron prácticamente las mismas funciones o actividades que a su juicio no son legalmente suyas. Son las siguientes: Mensajería, coordinar mantenimientos generales, solucionar problemas de servicios públicos, responder por accidentes escolares, supervisar celadores, porteras y aseadoras; tareas secretariales, hacer compras de insumos, tareas de coordinación, vigilancia de alumnos, labores de contabilidad, contratación, pagaduría; solucionar problemas de convivencia, ampliación de la infraestructura, manejo de almacén, y hacer informes y firmar certificados para familias en acción y cajas de compensación.

Adicionalmente el ejercicio de la Bitácora mostró un cúmulo de acciones que suman 9%, las cuales los rectores llevan a cabo sin saber si ello normativamente es su responsabilidad o no. Se evidencia entonces un vacío normativo que los rectores reclaman que debe ser resuelto por la secretaría o por el ministerio de educación debido la grave afectación que eso tiene en los resultados de su gestión laboral en busca de la calidad educativa que el gobierno les exige.

Hay mucha actividad por fuera de la responsabilidad de los rectores que realmente nos quita también posibilidades de estar cerca de la comunidad educativa, de tratar casos directamente con ellos. Ése espacio se está perdiendo porque cada minuto que uno le pueda dedicar a la comunidad educativa, padres de familias, maestros, es valioso. ¿Cuántos maestros no necesitan que uno esté ahí?, y no para perseguirlos sino que uno esté ahí para orientarlos, la presencia de uno hace que el maestro se sienta bien. Es como todo, el maestro no ve al rector y dice: - Lo que yo hago a quien le da satisfacción, a quien se lo muestro, a mí no me paran bolas -, pues van


bajando todo su poder productivo dentro de su quehacer, lo van bajando hasta<sup>194</sup> quedar en unos actos mecánicos postrantes. Por otra parte, el ministerio y la secretaría nos convocan a eventos y reuniones sólo para mostrar asistencia, no tenemos poder decisorio sobre los temas que se tratan. (Rector 2. Entrevista en profundidad).

Acorde con lo que se viene tratando, se registra a continuación el análisis de una reunión realizada el lunes 27 de abril de 2015 en la IED Liceo Samario. Los rectores se reunieron para debatir sobre sus problemas y la necesidad de crear una asociación de directivos docentes con la que pudieran actuar en bloque en pro de sus intereses. En ese evento ellos expusieron una serie de temas en los que se les ha asignado responsabilidades y se les exige resultados positivos pero sin soluciones a las tensiones o inconsistencias administrativas que les impiden cumplir su labor con éxito. Los temas se presentan a continuación y seguidamente se profundiza en su análisis.



Hay muchas funciones que debido a que se carece del recurso humano o no están dadas muy bien las directrices de parte del ente certificado, les toca suplirlas al rector para que la institución pueda brindar el servicio como debe ser, porque si uno no las realiza, estaríamos incurriendo en que no estaríamos cumpliendo con la misión de la institución, que es la de formar estudiantes. (Rector 1. Entrevista en profundidad).

Como ya se ha dicho, las funciones de los rectores están en las Leyes, los Decretos y en los documentos técnicos gubernamentales como las Guías; pero además les surgen funciones generadas por los estudiantes, por los padres de familia, por los docentes, por los administrativos, por la comunidad vecina, etc., sin olvidar que también les asignan funciones los gobernadores y los alcaldes; tampoco se ha de pasar por alto que surgen funciones rectorales de las necesidades operativas de otros organismos del Gobierno Nacional como por ejemplo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (que le exige a los rectores que garanticen el buen funcionamiento del restaurante escolar, o que cuando le llega un niño sin escuela se lo manda a un Rector para que cumpla su función de proveerle educación), o como el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (que cuando necesita datos educativos le remite los formularios a los rectores), o como el Ejército (que le asigna a los rectores la función de organizar todo el proceso de documentación y presentación de los varones de último grado para la prestación del servicio militar), o como el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (que le asigna responsabilidades a los rectores para el cobro de costos y para la realización de sus evaluaciones con sólo enviarles por correo un afiche en el que textualmente les dice “Señor rector, ahora usted es el responsable...”)



**¡Señor rector!**  
Ahora usted es el responsable de administrar todo el proceso de inscripción de forma completa y en los tiempos estipulados.

Tenga en cuenta que la información de su institución debe estar actualizada en el SIMAT pues ésta será la fuente de consulta para los procesos del ICFES.


Línea Gratuita Nacional 01 8000 110858  
Bogotá: 307 7008 • [www.icfes.gov.co](http://www.icfes.gov.co)

### Fechas de inscripción al examen SABER 11° CALENDARIO A 2014

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO	FECHA
Fecha límite para actualización de datos en el DUE y el SIMAT	28 de febrero de 2014
<b>Recaudo</b>	Del 14 al 28 de abril de 2014
<b>Registro</b>	Del 15 al 29 de abril de 2014
Recaudo extraordinario	Del 2 al 7 de mayo de 2014
Registro extraordinario	Del 5 al 9 de mayo de 2014
Fecha límite para correcciones en datos de la inscripción y/o cambio de municipio	Del 9 al 12 de mayo de 2014
Publicación de Citaciones	18 de julio de 2014
Aplicación de Examen	3 de agosto de 2014
Publicación de Resultados Individuales	10 de octubre de 2014
Publicación de Resultados Institucionales agregados	17 de octubre de 2014
Publicación de Resultados de Validantes	17 de octubre de 2014
Publicación de Resultados PRE SABER 11°	24 de octubre de 2014

• Consulte las tarifas en [www.icfes.gov.co](http://www.icfes.gov.co) • Recuerde que puede realizar su pago en línea

**El ICFES informará a las personas en condición de discapacidad y a los reclusos de instituciones penitenciarias la fecha de aplicación del examen.**

**icfes** mejor saber  MinEducación Esto es construir un país justo. Estamos transformando a Colombia.

Otro tanto pasa con entidades de gobierno de orden local, como las Secretarías de salud (que hacen inspección sanitaria en los colegios y como resultado le asignan al Rector funciones de salubridad que debería asumir esa secretaría), o como la Secretaría de Gobierno (que exige de los rectores la garantía de la seguridad en los colegios, la prevención de la drogadicción, de la prostitución, de los embarazos adolescentes, del juego agresivo, evitar el porte de elementos que puedan constituir armas, etc.), o la Secretaría de Cultura y Deporte (que organiza programas comprometiendo inconsulta y obligatoriamente a las instituciones, es decir a los rectores), o la propia Secretaría de Educación que le pone funciones adicionales de todo tipo a los rectores en lo que tiene que ver con la calidad educativa, la convivencia, el manejo de la planta de profesores, y la planta de administrativos (secretarías, aseadoras, celadores, conductores, enfermeras, porteros, ecónomas, etc.), el manejo de las finanzas, atención a estudiantes, atención a padres, realizar acciones de bienestar, proveer los espacios y material de apoyo, mantenimientos logísticos, arreglo de daños, funcionamiento operativo y de servicios, relación con la comunidad, buscar alumnos en los barrios, evitar que deserten, etcétera. Y esto, aparte de los programas, proyectos, capacitaciones, manifestaciones, caminatas y eventos que se idean en las dependencias de la alcaldía, creándole más ocupaciones a los rectores. He aquí un ejemplo:

Por instrucciones de la Secretaria de Educación y de acuerdo a los compromisos suscritos en el lanzamiento de las estrategias de ampliación de cobertura realizada el día 12 de febrero, se cita a una reunión urgente e indelegable el día 18 de febrero del presente a partir de las 9:00 a.m. en la biblioteca de la IED LICEO CELEDON.

La agenda de la reunión será exclusivamente ***“LA ORGANIZACIÓN DE LA MATRICULATON QUE SE EFECTUARA LOS DIAS 22 Y 23 DE FEBRERO”*** Según los compromisos adquiridos con el Ministerio de Educación Nacional, es responsabilidad de todos los actores principalmente de los rectores y coordinadores de los establecimientos educativos.

(Correo mandado a los rectores en el mes de febrero de 2014).

Nótese (el subrayado se ha puesto en este documento de tesis) que ya se les asigna la responsabilidad de los resultados del evento a los rectores, y eso que apenas se los estaba invitando. Y los rectores en ese momento no tenían conocimiento de cuales eran “los compromisos adquiridos con el ministerio”, ni quien los adquirió. Y véanse ahora los resultados de la mencionada reunión en otro correo:

#### MATRICULATÓN

21 Y 22 DE FEBRERO

SEÑORES RECTORES Y DIRECTORES DISTRITALES

RECIBAN UN CORDIAL SALUDO,

Se les envía la información de las orientaciones socializadas el día de hoy 18 de febrero en la reunión efectuada en la biblioteca de la IED LICEO CELEDON, en el marco de la preparación del gran evento denominado **MATRICULATON**, donde se realizará la búsqueda de niños, niñas y jóvenes por fuera del sistema educativo para matricularlos en establecimientos educativos oficiales cercanos a sus sitios de vivienda...

Los establecimientos educativos realizarán la actividad de búsqueda de niños, niñas y jóvenes por fuera del sistema educativo con los estudiantes de grado décimo y undécimo, los cuales se organizarán y visitarán casa a casa de los barrios de influencia del establecimientos educativo, invitando a los padres de familia a vincular al colegio a los niños que no se encuentren estudiando.

Los rectores y coordinadores organizarán las visitas en cada uno de los barrios de influencia, los 198 estudiantes deben de ir con el uniforme del colegio y cada grupo acompañado de docentes.

Se les envía la dirección donde pueden adquirir la camiseta alusiva a la campaña. Estampados Transfer calle 15 N° 5 – 63 Centro Histórico cel. 313 765 9711 las camisetas tiene un valor de \$17.000 cada una.

En el punto de matrícula se deben disponer mesas y mínimo cinco portátiles para realizar la matricula en el formato adjunto (formato en Excel en cual contiene datos básicos para la matricula) se dispondrá de estudiantes de grado undécimo para que realicen esta acción, en cada punto de matrícula estarán funcionarios de la Secretaria de Educación realizando el respectivo acompañamiento. La Secretaria de Educación con el Alcalde distrital realizaran visita a cada uno de los sitios.

El rector reunirá e invitará a participar al concejo directivo y les informara sobre la actividad, como también a los líderes comunitarios (miembros de junta de acción comunal y ediles), a los cuales se deben motivar para que realicen llamadas a las emisoras y comenten sobre el apoyo al evento y la importancia de vinculación de todos los niños al sistema educativo. Esta actividad es fundamental para garantizar el máximo logro de la campaña.

En los puntos de matrícula se debe disponer de información en pendones, pasacalles elaborados por los estudiantes referentes a la campaña y a los beneficios de estrategias de permanencia (alimentación, kits escolares, computadores, etc.) recibidos durante este gobierno distrital.

Se anexa modelo de volante.

Próximamente le estaremos enviando más información, recuerden que la meta de cobertura es una tarea de todos.

Gracias.

(Correo mandado a los rectores en el mes de febrero de 2014.)

Analizando el texto de este segundo correo se pueden resumir las tareas que les tocó hacer a los rectores:

- Organizar las visitas en cada uno de los barrios de influencia.
- Búsqueda de niños y jóvenes por fuera del sistema educativo.
- Comprar camisetas alusivas a la campaña.

- Disponer mesas y portátiles en los puntos de matrícula.
- Reunir e invitar a participar al consejo directivo.
- Informar y motivar a los líderes comunitarios (miembros de junta de acción comunal y ediles) para que realicen llamadas a las emisoras.
- Disponer de información en pendones y pasacalles.
- Mandar a hacer los volantes.

Todo eso surgido de apenas una sola actividad impuesta por la Secretaría de Educación. En ninguna parte de la normatividad se estipula que los rectores tienen como función salir a buscar niños y jóvenes a sus casas para matricularlos. ¿Será que los rectores podrían negarse a participar?. Para responder la pregunta, analícese que el texto también dice: “...en cada punto de matrícula estarán funcionarios de la Secretaria de Educación realizando el respectivo acompañamiento. La Secretaria de Educación con el Alcalde distrital realizarán visita a cada uno de los sitios”.

Los rectores indagados al respecto dijeron: “¿Cuál acompañamiento?, ¿Para qué? si todo lo van a hacer las instituciones bajo la responsabilidad de los rectores, ¿tal vez quisieron decir la respectiva vigilancia?”.

Por otra parte, respecto a la participación de los rectores en la administración del recurso humano de las instituciones educativas públicas, hubo un hecho trascendental, como lo es la asignación de tres funciones importantes, estipuladas en el Artículo 10 de la ley 715 de Diciembre de 2001 (ver cuadro No. 4) , específicamente los numerales:

- 10.7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos.

- 10.8. Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva.
- 10.11. Imponer las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario de conformidad con las normas vigentes.

Pero las funciones estipuladas en los tres artículos citados prácticamente no pudieron ser ejercidas por los rectores, porque sólo duraron vigentes siete (7) meses. Tales funciones fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-618-02 de 8 de agosto de 2002, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, “con relación al cargo de violación del principio de unidad de materia”.

Según los rectores, el efecto de que hayan anulado esas funciones ha sido que “Como no tenemos participación en el proceso de selección de docentes ni de administrativos nos toca trabajar con el personal que manda la secretaría, el cual no es suficiente ni idóneo” (Rector 1, grupo de discusión). “La consecuencia es que al rector le toca responder por todo”. (Rector 4, grupo de discusión).

De no haberse derogado, el efecto de ejercer esas funciones de manera permanente habría sido muy positivo para el funcionamiento efectivo de las instituciones públicas de educación básica y media, toda vez que si los rectores participaran en la selección de su personal: “Los establecimientos educativos contarían con una estructura administrativa funcional, con cargos específicos y personal idóneo” (rector 3, grupo de discusión). “Tendríamos el recurso humano completo para uno poder de verdad ejercer las funciones que le corresponden” (Rector 1, grupo de discusión).



En concreto, los rectores saben y aceptan que hay normas y procedimientos escritos que<sup>201</sup> se crearon para guiar los procesos en las instituciones educativas públicas, el meollo del problema está en las TENSIONES que se presentan cuando tales normas y procedimientos no corresponden a las demandas de la realidad administrativa, de gestión, de manejo de personal, de planeación, de funcionamiento de las instituciones, y contrariamente a lo que la misma normativa dice sobre las responsabilidades y autonomía de los rectores, se obstaculiza su desempeño autónomo y se le atribuyen responsabilidades sin que se le concedan las herramientas necesarias para su cumplimiento. Esto, acorde con el 90% de los rectores que considera que el MEN y las Secretarías no facilitan el trabajo complementario administrativo – pedagógico que caracteriza a las instituciones educativas. (En cuestionario de escala de Likert aplicada. ver anexo 7).

Para la comprensión de la complejidad pedagógico - administrativa - legal que caracteriza a las instituciones públicas de educación básica y media en Colombia resulta ineludible (y es lo que se ha hecho en esta tesis doctoral) investigar en profundidad el desempeño del principal responsable del funcionamiento y los resultados de la institución educativa: El Rector. Pero si se quiere ir más allá y posibilitar los cambios es necesario impulsar, implementar, procesos que ayuden a Re-Visualizar y Re-Significar la administración de las instituciones educativas públicas, y de suyo, las funciones de los rectores.

Hay problemas de aseo, porque los baños no quedaron bien aseados, o porque la aseadora no hizo el aseo, llegan donde el rector, el rector tiene que suspender lo que esté haciendo, salir a ver qué pasa con el baño, que pasó con la aseadora, quien viene a hacer el aseo... Las vicerrectorías que existieron en alguna época, por ejemplo la

vicerectoría administrativa hace mucha falta, hay muchas cosas de tipo<sup>202</sup> administrativo que si hubiera un vicerrector administrativo, él estaría a cargo de esas situaciones. Los coordinadores con todo el peso académico y convivencial de la institución, no dan abasto para ese tipo de tareas. (Rector 10. Entrevista en profundidad).

Si el gobierno de Colombia desea alcanzar su meta de calidad educativa<sup>46</sup> (consistente en que Colombia sea la nación mejor educada de América Latina a 2025), los rectores deben tener capacidad de actuación y ser efectivos en el alcance de la calidad institucional, pero para que eso sea posible, no basta con que esté escrito en las leyes, tal como lo está en el Artículo 12 del Decreto 1850 de 2002: “El rector o director es el superior inmediato del personal directivo docente y docente destinado para la atención de las actividades propias del servicio público de educación en cada establecimiento educativo”. Por supuesto que deben existir leyes y reconocimientos teóricos, pero el gobierno debe ir más allá de la enunciación y proveerle las condiciones y los recursos para que eso escrito se cumpla en realidad. Hoy el escenario es otro, como se nota en las propias expresiones de los rectores:

---

<sup>46</sup> Para el Gobierno colombiano actual la calidad educativa interna del país (en educación primaria, básica y media), se determina por los Índices Sintéticos de Calidad que se calculan con base en exámenes denominados “pruebas saber” que miden el aprendizaje del contenido curricular y se aplican a todos los estudiantes de los grados 3, 5, 9 y 11 cada año. Y la comparación con los países de América se hace con base en los resultados de las pruebas PISA.



Reunión de rectores en la Universidad de Magdalena, 24 de febrero de 2015.

“Hubo una ordenanza y un acuerdo que imponen responsabilidades a los rectores, pero ni la oficina jurídica de la Alcaldía, de la Gobernación, de la Secretaría, ni la del Concejo informaron a los rectores sobre el pago; ahora se pide que los rectores respondan, ahora toda la responsabilidad por no haber cobrado el impuesto durante diez años es de los rectores”. (Rector de IED en Reunión de rectores en la Universidad de Magdalena, 24 de febrero de 2015).

“Los rectores tenemos problemas en las relaciones entre la Secretaría de Educación, el Ministerio y las Instituciones educativas: no hay asesorías, no hay acompañamiento”. (Presidente de la Asociación de Directivos Docentes del Magdalena. Reunión de rectores en la Universidad de Magdalena, 24 de febrero de 2015).

Los documentos legales pueden estipular, y de hecho así lo hacen, muchas funciones que posicionan al rector como el administrador, como el gerente, como el responsable de las instituciones educativas, como el líder autónomo y jerárquico. Es decir, se enaltece el cargo con una apariencia de gran dignidad, pero la realidad es otra, ya que según los rectores participantes en la investigación, ejercer la rectoría de una institución educativa pública es una actividad desesperante y alienante, por ello se requiere que la normatividad no sea letra muerta y además que sea coherente, que el ejercicio práctico y efectivo de la función directiva y del liderazgo sea posible. Al respecto, nótese ahora un ejemplo de reclamo en conjunto de los rectores de Santa Marta:

Se requiere la divulgación del Manual de funciones vigente del ente territorial para que cada funcionario tenga claridad al respecto de quien es su jefe inmediato y el alcance de sus funciones. Esto debido a que en el caso de los rectores no hay precisión en ese sentido: a los docentes y administrativos no se les puede hacer

llamados de atención puesto que el rector no tiene la autoridad para esto sino el<sup>204</sup>  
ente nominador...<sup>47</sup>

Es necesario que los rectores se sientan seguros de que sus funciones tienen una organización coherente con sus responsabilidades y con las exigencias de las instituciones que dirigen. Pero lo que se constata con base en sus declaraciones e información documental recolectada con las técnicas de investigación es que los directivos en la práctica de sus funciones no tienen real ejercicio de autoridad, jerarquía y autonomía en el manejo administrativo de las instituciones educativas. Y tampoco tienen el reconocimiento de tales competencias por parte de la Secretaría de Educación. “La Secretaría sigue haciendo traslados de docentes y de administrativos sin siquiera consultar o avisar a los rectores” (Rector de IED en grupo de discusión en la IED Rodrigo Galván el 23 de febrero de 2016). “Cuando los rectores reclaman la Secretaría pasa cuentas de cobro” (Un representante de la Asociación de Directivos Docentes del Magdalena. En reunión de rectores en la IED Rodrigo Galván el 23 de febrero de 2016).

Mírese ahora un aparte de la intervención de una funcionaria del Ministerio de Educación en la reunión preparatoria del “Día E<sup>48</sup>” que tuvo lugar en la IED Liceo Celedón el 18 de marzo de 2015:

---

<sup>47</sup> Ver anexo No. 8, Numeral 2. Carta de presentación de inquietudes y solicitudes enviada por los rectores a la Secretaría de Educación Distrital de Santa Marta el 08 de septiembre de 2014.

<sup>48</sup> “Día E”, Día de la excelencia educativa, una estrategia del Ministerio de Educación para que en una jornada de trabajo de un día realizada el 25 de marzo de 2015 en las instituciones educativas, estas se comprometieran a alcanzar unas metas de mejoramiento durante el mismo año.



“A los rectores se les ha cargado toda la actividad administrativa, despojándolos de la función fundamental de dirigir la educación”. (Olga Zárate, Funcionaria de la Dirección de Calidad del MEN).

¿Será que el Rector y los coordinadores pueden solos desarrollar con éxito las funciones administrativas fundamentales que demanda una institución educativa?. “El mejor uso que el rector o director puede hacer de su tiempo, es cuando emplea éste en asegurar que el resto de personas trabajan hacia el logro del resultado previsto” (Santiago, 2007, p. 115).

#### 6.3.4 Meta 2025, Formación profesional, estatus y remuneración del rector.

Gracias al empeño ampliamente difundido por el Gobierno Nacional de transformar la educación en Colombia, al punto tal de aspirar a convertirla en el país de Latinoamérica más educado al límite del año 2025, esta es una investigación que cobra relevancia en la medida en que podría sentar las bases para construir una estrategia para el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los rectores, con base en los análisis y conclusiones de la realidad estudiada, sobre lo que sería el estado ideal y sobre el estado realmente posible acorde con las condiciones del contexto. No se limita a la comprensión del problema identificado sino que además pretende hacer un aporte adicional a comunidad educativa y gubernativa, al proponer soluciones construidas desde el seno mismo de las dificultades y por el principal grupo de interés: Los Rectores.

Con todos los problemas develados y analizados en los capítulos de esta tesis doctoral, se muestra que la meta 2025 está muy difícil de lograrse, sobre todo porque en la estrategia del gobierno para alcanzarla solo se han incluido programas de reforzamiento didáctico y teórico en las aulas y no se han tenido en cuenta las contrariedades de fondo que imposibilitan el mejoramiento de la calidad ecadémica. Sin embargo muchos rectores se esfuerzan por cumplir con los requerimientos de eficiencia administrativa, cobertura, retención del estudiantado y calidad educativa, que les hacen las secretarías, el Ministerio y la institución misma, sin contar con el apoyo de sus superiores ni de sus “subordinados”. (El entrecomillado es a propósito para comunicar que esa subordinación no está sustentada en el ejercicio real).

El Estado tiene una enorme deuda con la educación pública en relación con la formación apropiada de quienes dirigen las instituciones educativas. Es verdad que se los "capacita" -término desafortunado para los más capaces-, pero en general se hace a partir de modelos muy poco pertinentes.

En las capacitaciones escuchan profusas y sesudas conferencias de académicos, casi nunca maestros, pero, en cambio, no los oyen ni se oyen entre ellos. Se los convoca para darles instrucciones con cada cambio de administración, pero no se los invita a participar en el diseño de las políticas que tendrán que poner en marcha. Se les asigna colegio, sabe Dios de qué manera, y luego se los abandona a su suerte. (Cajiao, 2013).

Indudablemente las reflexiones y opiniones de los rectores respecto a la relación entre la<sup>207</sup> normatividad rectoral y el ejercicio cotidiano, así como los argumentos extractados de los antecedentes, obligan a idear, a pensar un escenario distinto. “No sería mala idea ocuparse en serio de la dirección escolar desde el Ministerio de Educación, las secretarías territoriales y las facultades de educación, tan proclives a la historia y tan precarias con las soluciones del futuro” (Cajiao, 2013).

En esa línea de análisis y trabajo defendida por Cajiao, esta Tesis Doctoral busca darle sentido dialógico a lo que de manera común y reiterada expresan, reclaman, anhelan, los rectores en torno a su desempeño funcional, pero que siempre queda en la oquedad.

Para el ejercicio práctico de sus funciones los rectores tienen exigencias de formación profesional, conocimientos administrativo-pedagógicos y además competencias, que les permitan comprender que el proceso educativo se desarrolla en el terreno y ambiente de una organización social, en donde hombres y mujeres, movidos por sus motivaciones personales intentan darle cumplimiento a sus propias funciones, diseñadas para coadyuvar al alcance de la finalidad institucional. “La formación se entiende como parte del desarrollo profesional de los directivos, que debe acompañarse de otras acciones estructurales y personales en el marco de las organizaciones donde desarrollan su actividad. (Gairín, et al. 2011 p. 8).

A este respecto, se trae una cita del libro “Introducción a la Teoría General de la Administración” que nos aporta lo siguiente:

Así como una organización tiene expectativas en relación con sus<sup>208</sup> participantes, respecto de sus actitudes, talentos y potencial de desarrollo, los participantes también tienen sus expectativas en torno a la organización. Las personas buscan o forman una organización porque esperan que su participación en ella satisfaga algunas de sus necesidades personales. Para obtener dichas satisfacciones, las personas están dispuestas a incurrir en ciertos gastos o a hacer ciertas inversiones personales en la organización, la que por otro lado, busca personas con la expectativa de que trabajen y desempeñen sus tareas. (Chiavenato 1996, p. 557).

Habla seguidamente el autor del “proceso de reciprocidad”, definiéndolo como un producto de la interacción entre las personas y la organización, en donde esta última entrega incentivos, recompensas y satisfacciones personales a las primeras a cambio de que estas entreguen su capacidad laboral (1996, p. 557).

En este punto es pertinente hacer la siguiente reflexión: Si el gobierno actual de Colombia quiere y pregonar ante el resto del mundo, que una de sus principales metas es mejorar los niveles de calidad y eficacia educativa del país, siguiendo a países como Finlandia, Israel o Singapur, ¿cómo proyecta que los rectores lideren los planes, proyectos, estrategias; y que sean el ejemplo motivador para los demás miembros de la comunidad educativa, cuando lo que ha hecho en realidad durante los últimos cinco lustros es aumentar las funciones, las responsabilidades y la



población estudiantil atendida; a la vez que ha venido reduciendo el personal de apoyo,<sup>209</sup> eliminando cargos, desmejorando los salarios, y desmontando incentivos?.

No solo los rectores, sino también todos los docentes que han ingresado al magisterio a partir del año 2005, cobijados por el decreto 1278 de 2002, han sufrido una gran decepción puesto que en vez de recibir unas mejores condiciones laborales y salariales, por el hecho de haber ganado su cargo en un concurso de méritos y no por recomendación de un político como usualmente ocurría, lo que han recibido al contrario es un salario que no recompensa, que no llena las expectativas, que no alcanza para satisfacer las necesidades básicas de una familia. Es así como, mientras en Finlandia la labor docente es la mejor pagada de las profesiones, en Colombia un Profesional de la Educación o de otras profesiones, tras cinco años de estudios universitarios, ganador de acceso a la docencia por concurso de méritos, tiene (año 2016) una asignación salarial inicial de 1,624.511 pesos mensuales, y si es rector, recibe la misma suma con un porcentaje adicional mensual que puede llegar hasta un 30% es decir 2,111.864 pesos; mientras que cualquier otra persona profesional, ya sea en carrera administrativa o nombrada por el alcalde o gobernador mediante la figura de “libre nombramiento y remoción”, para desempeñar una labor administrativa en el cargo denominado “Profesional Universitario”, en el grado más bajo recibe (año 2016) un salario de 3,873.643 pesos. Es decir, gana mucho más que un docente (más del doble), y más que un rector (casi el doble). Y es válido destacar que casi todas las personas que trabajan en las propias secretarías de educación, desempeñando funciones operativas de apoyo a la educación, ganan mucho mejor salario que los docentes y directivos docentes, y la mayoría de ellos sin haber ganado un concurso de méritos. Algo tan incoherente,

como si los empleados operativos de las Secretarías de Salud ganaran más que los médicos y<sup>210</sup> los gerentes de los hospitales.

Por otro lado, es difícil entender porque a los rectores de las instituciones educativas públicas no se les remunera económicamente acorde con las funciones administrativas y gerenciales que desempeñan. Los rectores deberían recibir sueldos como los líderes que son de una organización social educativa, en la cual a él le corresponde planear, organizar, evaluar, controlar, ordenar gasto de dinero público, rendir cuentas públicas, manejar recurso humano (docente y administrativo), atender a los usuarios (estudiantes y sus padres), relaciones comunitarias, rendir informes a un Consejo Directivo, rendir informes a la Secretaría de Educación, presidir el comité de riesgos, el de convivencia, el de evaluación y promoción, el consejo académico, supervisar cumplimiento de funciones, trabajar por el buen clima laboral y estudiantil, garantizar el buen estado de la estructura física y los servicios públicos de la institución, responder por el funcionamiento y aseo del restaurante escolar, cumplir metas de rendimiento y de número de usuarios, manejar una sede principal y varias sucursales, responder por la seguridad de los bienes, representar a la entidad ante otros organismos, rendir informes a los entes de control, y a otras entidades como DANE, ICFES, EJÉRCITO, REGISTRADURÍA, ICBF, entre otras.

No se necesita analizar mucho para encontrar las coincidencias entre las funciones de un rector y las de un gerente de cualquier empresa. Incluso, casi ningún gerente de empresa pública tiene tantas y tan diversas funciones como las tienen los rectores de las instituciones públicas de educación básica y media. Luego entonces, si los rectores tienen tantas funciones y tantas responsabilidades como cualquier gerente de otra empresa, entidad u organización del gobierno,

por qué no se los equipara a tales en cuanto a autonomía, autoridad, estatus y salarios.<sup>211</sup>

Obsérvese el concepto de la Corte Constitucional al respecto:

**Sentencia T-018/ de 1999.**

**PRINCIPIO. “A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL”.**

Alcance

*En reiterada jurisprudencia de ésta Corporación, se ha señalado que el derecho a la igualdad, no plantea una igualdad matemática, sino una igualdad real, que busca un trato igual a las personas que se encuentran bajo unas mismas condiciones, y que justifica un trato diferente sólo cuando se encuentran bajo distintas condiciones. Con base en éste derecho fundamental contenido en la Carta Política es que se ha dado desarrollo al principio de "a trabajo igual, salario igual". No se puede dar un trato discriminatorio entre trabajadores, que cumpliendo una misma labor con las mismas responsabilidades, sean objeto de una remuneración diferente. Al respecto cabe señalar que no se puede dejar en manos del mismo empleador, la posibilidad de que éste desarrolle criterios, subjetivos, amañados y caprichosos que pretendan justificar un trato discriminatorio entre trabajadores que desarrollan la misma actividad.*

Hay un claro desnivel en los cargos directivos de los gobiernos locales desde el punto de vista de las funciones, las responsabilidades y la compensación económica. Los rectores tienen, por ejemplo, tantas o más funciones y responsabilidades que cualquiera de los gerentes de entidades de la Alcaldía, y con ellos la diferencia salarial es altísima. Así lo manifiestan ellos mismos:

Los directivos docentes tenemos una mala compensación salarial. Las compensaciones adicionales que recibimos los directivos docentes son un sofisma. Que no nos paguen compensación adicional y que nos paguen un salario justo,

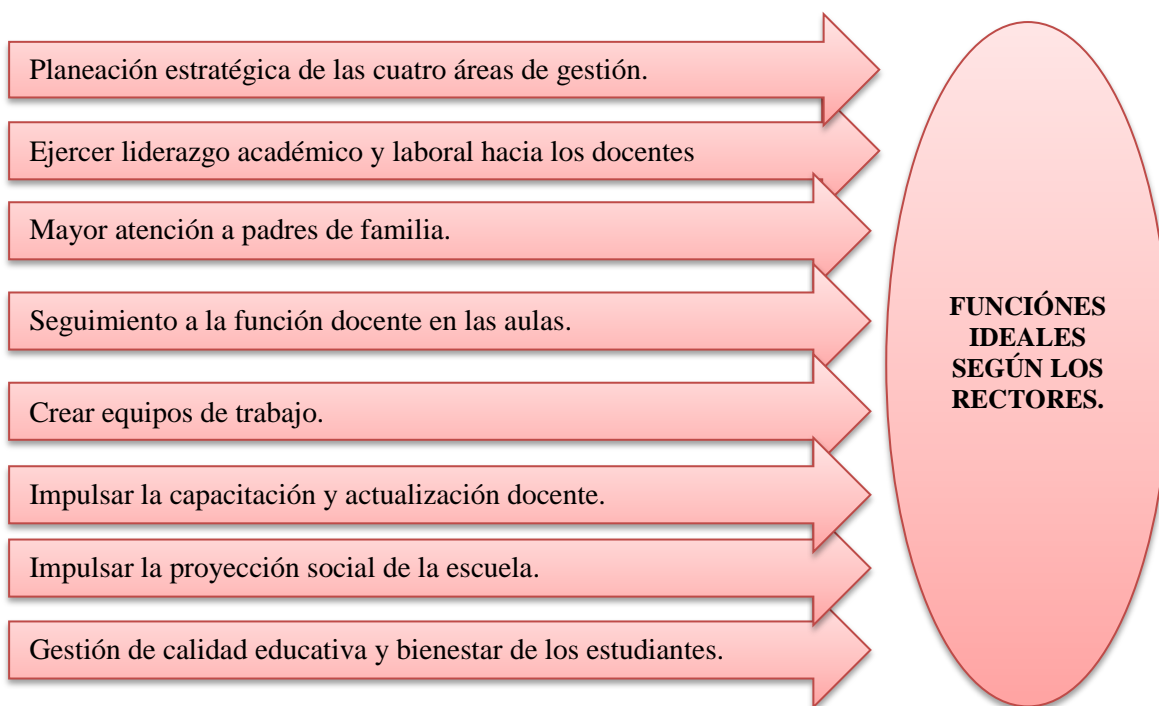
acorde con las funciones y las responsabilidades que tenemos, y que son en<sup>212</sup> muchos casos muchas más de las que tienen algunos secretarios de despacho. (Rector 9. Entrevista en profundidad).

Al plantear la comparación anterior no se está desmeritando el trabajo de los demás funcionarios de las administraciones municipales, los cuales ganan apenas lo justo para el trabajo que realizan; lo que no queda claro es el discurso del gobierno colombiano respecto al mejoramiento de la educación, para el cual, según lo que se deduce de estas inequidades, la labor docente y las funciones rectorales en las instituciones educativas son de menor importancia que la de los ejemplos citados. Algunos rectores han opinado que resultaría mejor trabajar de celador, portero o secretario en una institución educativa pública; en vez de estudiar una profesión cinco años y tener que ganarse un concurso de méritos para ocupar un cargo de rector con gigantesco número de funciones, responsabilidades, problemas y mala remuneración.

Se retoma el tema entonces entendiendo que a los desmotivados rectores les toca cumplir sus funciones en ese contexto de relaciones y esa confusa creación social que es la institución educativa pública, en donde es requisito *sine qua non* que existan todos esos procesos propios de las organizaciones; lo cual le imprime un carácter de mayor grandeza y dificultad a lo que de manera muy simple y superficial se nombra en el artículo 9 de la ley 715 de 2001 como un “conjunto de personas y bienes”, subvalorando a estas complejísimas organizaciones y la titánica labor de dirigirlas.

#### 6.4 Escenario IDEAL para el ejercicio rectoral en las instituciones públicas de educación básica y media.

Que mejor manera de conocer lo que sería el escenario ideal del ejercicio rectoral en las instituciones educativas públicas, que escucharlo de los protagonistas. En las entrevistas en profundidad se les preguntó a los rectores: ¿Cuáles deben ser las funciones principales que debe cumplir un rector de una institución educativa?, el resultado es el siguiente:



Obsérvese ahora la sustentación del porqué para los rectores esas funciones hacen parte de sus ideales:

Planeación estratégica de las cuatro áreas de gestión.

Expresan los rectores: “Sería maravilloso que lo que dice la Guía 34 de 2008 se cumpliera en la realidad”:

Los establecimientos educativos han evolucionado: han pasado de ser instituciones cerradas y aisladas a funcionar como organizaciones abiertas, autónomas y complejas. Esto significa que requieren nuevas formas de gestión para cumplir sus propósitos, desarrollar sus capacidades para articular sus procesos internos y consolidar su PEI. (p. 27).

La planeación estratégica de la institución eso pienso yo que debe ser la meta principal del rector, planear todo lo que tiene que ver en todos los aspectos o los cuatro aspectos para los cuales esta nombrado el rector.

Lo ideal para nosotros los rectores es que llegara un Ministro de Educación que conozca del tema educativo. Alguien que nos escuche, que revolucionara el funcionamiento de las instituciones de educación pública. Lo que dice la Guía se queda en el papel y no se nos facilitan los procesos para que podamos hacer la planeación estratégica que se necesita para mejorar la calidad educativa, por el contrario cada vez más el ministerio y las secretarías nos absorben con los planes de

ellos y nos toca hacer las cosas aunque no las compartamos. Es muy difícil hacer<sup>215</sup> planeación estratégica sin contar con los elementos fundamentales, especialmente sin el recurso humano; muchas veces lo que hacemos es apagar incendios porque no hay una política de administración educativa acorde con lo que se necesita realmente. (Rector 6. Entrevista en profundidad).

### Ejercer liderazgo académico y laboral hacia los docentes:

La palabra liderar aparece repetitivamente en las normas educativas, por ejemplo:

Ley 1620 Artículo 18. *Responsabilidades del director o rector...*

Además de las que establece normatividad vigente y que le son propias, tendrá las siguientes responsabilidades:

1. Liderar el comité escolar de convivencia acorde con lo estipulado en los artículos 11, 12 y 13 de la presente ley.
3. Liderar la revisión y ajuste del proyecto educativo institucional, el manual de convivencia, y el sistema institucional de evaluación anualmente, en un proceso participativo que involucre a los estudiantes y en general a la comunidad educativa, en el marco del Plan de Mejoramiento Institucional.

Las características de las instituciones educativas efectivas muestran que los retos para gestionarlas son muy grandes. Por tanto, se requiere un rector o director con un alto nivel de liderazgo y con un conjunto de habilidades y competencias que le permitan desempeñar todas sus funciones. (p. 25).

Pero obsérvese que piensan los rectores de ese liderazgo:

Ejercemos liderazgo a medias, y eso, a costa de sacrificar un espacio de tiempo que le pertenece a la familia, porque no contamos con el personal idóneo y suficiente. Si nosotros pudiéramos ejercer liderazgo de verdad ante los docentes y los alumnos las instituciones públicas estarían llamadas a ser efectivas en los índices de calidad educativa porque dedicaríamos nuestros conocimientos y el tiempo necesario para diseñar estrategias y trabajar en equipo. (Rector 3. Entrevista en profundidad).

Mayor atención a padres de familia.

Esto parece algo sin importancia, pero cuando se hacen las reuniones de padres de familia, que cuando mucho se hacen cuatro al año para entrega de informes, es cuando nos damos cuenta de la necesidad, o mejor dicho de la importancia de hablar con los padres. Todos quieren decirnos algo y generalmente son cosas importantes que sirven para el mejoramiento de los procesos académicos y de convivencia. (Rector 1. Entrevista en profundidad).



### Seguimiento a la función docente en las aulas.

Lo fundamental es administrar todos los espacios que nos corresponden a nosotros como rectores, todos los momentos, el tiempo para planificar, crear y hacer funcionar con dinamismo y funcionalidad todos los diferentes comités que se pueden crear alrededor del fortalecimiento de la educación: ¿qué pasa con el comité de calidad?, ¿cómo trabajo con ellos?, ¿qué pasa con el consejo académico?, ¿en qué tiempo puedo trabajar con ellos? ¿cómo hago para hacer una verificación del acto de aula?, ¿cómo puedo llegar allá al aula para poder decirle a un compañero tu no crees que esto puede ser así mejor que lo que estás haciendo? o refuerza esto; nosotros no tenemos tiempo, ni siquiera tenemos tiempo de llegar a un compañero para felicitarlo, porque no sabemos si lo que está haciendo dentro del aula es bueno o es malo. (Rector 2. Entrevista en profundidad).

### Crear equipos de trabajo.

La principal función que debe tener un rector es dirigir de manera ejecutiva todo el proyecto educativo institucional, pero contando con sus equipos de trabajo, su planta de personal definida, para poder cumplir plenamente lo que tiene como director de la institución y no hacedor de tareas. (Rector 9. Entrevista en profundidad).

Impulsar la capacitación y actualización docente.

Lo ideal sería que existiera un fondo para la capacitación y actualización de los docentes, para todos los años, y que ese fondo sea girado directamente a las instituciones y no a las secretarías de educación; de esa manera los docentes liderados por su rector escogerían e implementarían programas de capacitación en lo que verdaderamente necesitan. (Rector 8. Entrevista en profundidad).

Impulsar la proyección social de la escuela.

Una de las funciones principales de los rectores debe ser proyectar planes, que tengan algún impacto con los padres de familia o con la comunidad, las reuniones que se hacen con padres de familia, que no son muy frecuentes, pero en donde se le trata de hacer entender al padre de familia la responsabilidad que tienen en la parte educativa de sus hijos o acudidos, donde se les enseña que la educación no depende solo de la escuela. De otra parte cuando se proyecta la escuela a la comunidad, los alumnos van adquiriendo otro tipo de conocimientos, nacido de las relaciones comunitarias que sus docentes les ponen de ejemplo y ellos ponen en práctica mediante las labores de trabajo social. (Rector 10. Entrevista en profundidad).

Gestión de calidad educativa y bienestar de los estudiantes.

Solamente en la medida en que los rectores podamos dedicarnos a impulsar la calidad educativa y el bienestar de los estudiantes estaremos cumpliendo con los objetivos misionales de la educación. El país no saldrá nunca de los últimos puestos de medición en los exámenes internacionales con las condiciones que tenemos actualmente. Se necesita un cambio en el paradigma y ese cambio tiene que nacer desde las leyes porque todo nos lo encargan de boca y la saturación de funciones no nos deja trabajar por la calidad que se nos exige. (Rector 7. Entrevista en profundidad).

Nosotros tenemos que apuntar al tema de la calidad de la educación, es una de las principales funciones en las que nos debemos centrar, debemos brindar una educación de calidad y para brindar una educación de calidad, se deben generar unas condiciones que nos permitan precisamente a nosotros poder ofrecer ese servicio de calidad. (Rector 2. Entrevista en profundidad).

A propósito de esta recomendación de “generar unas condiciones” que hizo el entrevistado, no se puede dejar de tocar en esta Tesis Doctoral el hecho de que el Gobierno de Colombia se encuentra en estos precisos momentos enfilando todos sus esfuerzos a lograr lo que ellos consideran una gran meta: obtener la adhesión como país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. Proceso en el cual las políticas públicas para lograr educación de calidad, son uno de los pilares fundamentales de la aprobación.

En el caso particular de Colombia, la OCDE abrió en el año 2013 un proceso de negociación para discutir su incorporación como un nuevo miembro.

...Con el fin de permitirle al Consejo de la OCDE tomar una decisión con respecto a la incorporación de Colombia, el país fue sometido a una profunda revisión a través de los comités técnicos de la organización, los cuales son los encargados de proveer una opinión formal al Consejo respecto a la adhesión. (<http://www.gerencie.com/requisitos-y-estandares-que-un-pais-debe-cumplir-para-ingresar-a-la-ocde.html>)

La OCDE para nosotros es como la gran universidad... con las evaluaciones e informes de los comités estamos en el proceso de admisión. (Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas. Entrevista en el programa “Puntos Cardinales”, Canal Día TV-26/07/2016).

Son 22 comités evaluadores los que actúan en Colombia, y para el caso que nos compete, el encargado es el denominado: “Comité de Revisión de Desarrollo Económico y de Políticas de Educación”, el cual ya emitió su informe, que en el prólogo dice:

Colombia ha puesto la educación como la principal prioridad para mejorar la prosperidad económica y social del país y ha prometido más recursos para este sector que para cualquier otra área de política. Ya ha dado grandes pasos para ofrecer una educación incluyente y de calidad. Ha logrado alargar el periodo de tiempo que los niños colombianos van a la escuela, y ha garantizado que más niños ingresen al sistema desde edades más tempranas y continúen hasta la educación superior, en particular, entre los más desfavorecidos. Se han introducido mecanismos de

aseguramiento de la calidad y se han hecho esfuerzos para mejorar la profesión<sup>221</sup> docente. Estos son logros notables considerando los retos socioeconómicos y las disparidades regionales que enfrenta el país. Sostener este progreso será crucial para convertir en realidad las ambiciones de Colombia de ser el país mejor educado de América Latina. (La Educación en Colombia - informe OCDE 2016, P 3)

No obstante que en esta investigación doctoral se encontró que existen muchas discrepancias entre el informe evaluativo de la OCDE y lo que piensan los rectores (Expuesto en el capítulo 4), es procedente, para ampliar el espectro de análisis académico e investigativo, presentar aquí algunas de las recomendaciones de este organismo internacional, que contribuirían según ellos, a que Colombia presente un escenario propicio para conseguir el aseguramiento de la calidad en lo referente al servicio educativo público.

Es importante contar con mecanismos con una excelente coordinación en las estructuras de gobierno descentralizadas, tanto para garantizar la coherencia y congruencia entre los actores como para apoyar el desarrollo de las capacidades. (p. 45)

El MEN normalmente reúne a las secretarías de educación para debatir sobre la implementación de la política; estas reuniones podrían estructurarse para compartir de manera más sistemática las buenas políticas y prácticas. (p. 45)

La descentralización será una fuerza efectiva para mejorar, solamente si el MEN tiene la información adecuada para identificar y vigilar a las Entidades Territoriales Certificadas, y si éstas y los gobiernos locales tienen la capacidad para impulsar el cambio y apoyar efectivamente a las escuelas y colegios y a sus rectores. (p. 45)

Un diálogo permanente entre el MEN y las secretarías de educación es vital para cimentar las relaciones y la confianza necesarias para realizar una reforma exitosa. (p. 45)

En toda la nación deberían estar disponibles programas de inducción que les proporcionen apoyo intensivo y de calidad a los nuevos profesores. (p. 206)

Las evaluaciones deberían ser obligatorias para todos los profesores, incluidos aquellos cobijados por el estatuto antiguo o que ocupen puestos temporales. (p. 206)

Se debe reformar la estructura de la carrera y de remuneración de los profesores, a fin de mejorar el atractivo de la profesión y recompensar al personal de forma adecuada por su trabajo. (p. 206)

Construir una profesión de gestión escolar más sólida. (p. 206)

La introducción de estándares profesionales para los directivos docentes podría ayudar a que el enfoque pase de centrarse en la administración a los procesos de enseñanza y aprendizaje en las escuelas y colegios. (p. 206)

Se requiere aumentar la financiación general a fin de transformar significativamente las escuelas colombianas y alcanzar la ambiciosa meta de convertir a Colombia en el país mejor educado de América Latina para el año 2025. (p. 207)

Desde el año 2003, el MEN ha promovido la agrupación de escuelas y colegios públicos con el fin de garantizar que los estudiantes puedan acceder a todos los grados...

Cada una de las agrupaciones es gestionada por un directivo docente, con el<sup>223</sup> apoyo de los coordinadores de cada sede de la agrupación, así como de otro personal para la atención de los asuntos administrativos y financieros. (p. 148)

Colombia no tiene definidas normas nacionales claras que estipulen las capacidades y los conocimientos con los que deberían contar los profesores y directivos docentes. (p. 157)

No hay indicios de que falten profesores a nivel nacional en la educación básica primaria y secundaria, (p. 156).

Obsérvese que de las 14 recomendaciones o hallazgos que se extractaron del informe de la OCDE solamente cinco (se han subrayado a propósito) hacen alusión a los rectores, y se incluyeron con base en lo que el comité evaluador sabe que tienen los países de la organización y que le hace falta a Colombia; y no está mal, pero no se nota en el informe de la OCDE que se hayan tenido en cuenta las necesidades sectoriales o al menos las opiniones y solicitudes del gremio de directivos docentes, como debió hacerse.

Como estamos hablando del escenario ideal, se trae al texto el siguiente aporte:

Las políticas educativas se establecen a partir de las implicaciones sociales de los procesos educativos y considerando las construcciones históricas que se han determinado en el contexto de las necesidades de las poblaciones en un territorio específico. Por lo tanto, son manifestaciones oficiales para intervenir el sistema educativo a favor de un mejoramiento de las condiciones de calidad de las actividades de gestión educativa. (Sánchez et al, 2017-1 p. 60).

Eso que Jorge Sánchez y otros investigadores expresan es precisamente lo que debería hacerse, lo ideal: establecer políticas educativas fundadas en las necesidades regionales o sectoriales para mejorar la calidad de la gestión educativa, pero otra cosa es lo que acontece en la realidad, osea lo contrario; como se muestra en el estudio de la OCDE, y terminan entonces los rectores y la gestión educativa propiamente dicha (como en casi todas las investigaciones pedagógicas) olvidados, ignorados; o en el mejor de los casos acuñados a los estudios de aula, de docencia, a las administraciones locales, al sistema... como un elemento anexo que de vez en cuando se nombra. Sin que ni siquiera ellos mismos puedan hacer oír sus voces y defender la importancia de su existencia. Para muestra de ello mírese

Según la Secretaría de Educación Departamental los problemas de calidad en la educación en el Magdalena están asociados a tres factores fundamentalmente:

- Proyectos educativos descontextualizados y ofertas educativas que no responden adecuadamente a las necesidades del entorno y a las perspectivas de desarrollo del departamento y la región.
  
- Planes de estudio en los que el referente de los estándares y las competencias básicas no es lo suficientemente claro.
  
- Debilidades en el trabajo de aula por la falta de formación y actualización de los docentes en el conocimiento disciplinar y en opciones didácticas para



propiciar el aprendizaje efectivo de los estudiantes, así como por la<sup>225</sup> insuficiencia de materiales didácticos.

Con la intención de hacer frente a esta problemática, se desarrolló por parte esta entidad el Plan Decenal de Educación 2010-2019 que contempla las herramientas que se deben implementar en el Departamento para mejorar los indicadores en el campo educativo. (Sánchez et al, 2017-2, p. 26).

Nótese que en esos factores generadores de los problemas que Sánchez et al. cita en su estudio, la Gobernación del Departamento de Magdalena no incluye, no considera que la gestión rectoral sea un elemento asociado a la baja calidad educativa en la región.

También en ese sentido llama la atención en el informe de la OCDE 2016 que una de las reclamaciones más comunes de los rectores, como lo es la falta de docentes (por lo menos en el Distrito de Santa Marta, el Municipio de Ciénaga y el departamento de Magdalena), no haya sido incluida como aspecto a solucionar, o considerada como tema de una política pública, y que por el contrario, se incluya que: “No hay indicios de que falten profesores a nivel nacional en la educación básica primaria y secundaria” (p. 156). Seguramente el dato lo habrá aportado el ministerio o las secretarías, pero si el dato lo hubiesen dado los rectores otra cosa sería lo afirmado, tal como lo manifestaron de viva voz, como se muestra a continuación: “Lo ideal es que podamos nosotros realmente contar con el personal docente y administrativo necesario”. (Rector 4, grupo de discusión). “Es necesario tener el recurso humano docente y administrativo completo para poder uno de verdad ejercer las funciones que le corresponden”. (Rector 1, grupo

de discusión). “Falta de recursos técnicos, de infraestructura, logísticos, de personal docente<sup>226</sup> y administrativo, en fin”. (Rector 2, grupo de discusión). “No está completa la planta de docentes”. (Rector 8. Entrevista en profundidad). “Que bueno sería tener el recurso humano docente y administrativo disponible para uno poder ofrecer eficientemente los servicios educativos”. (Rector 1. Entrevista en profundidad).

Aparte de lo mencionado hasta aquí, existen más consensos específicos de los rectores (expresados en los grupos de discusión) acerca de lo que ellos consideran que sería el escenario ideal para el cabal desempeño de sus funciones al frente de las instituciones educativas públicas:

- ✓ Que exista claridad sobre las funciones que competen a los rectores.
- ✓ Que se tenga suficiente recurso financiero garantizado.
- ✓ Que los rectores tengan el recurso humano docente y administrativo completo para poder estar descargados de tantas funciones administrativas y dedicarse a liderar su actividad misional.
- ✓ Que los rectores participen en la selección de su personal docente y administrativo.
- ✓ Que los rectores tengan la autonomía y autoridad para poder cumplir con las funciones que les corresponden.
- ✓ Que los rectores puedan gerenciar organizaciones, educativas obedeciendo a un plan estratégico diseñado, y a prácticas establecidas a corto plazo.
- ✓ Que los rectores cuenten con todos los recursos humanos y materiales que una institución educativa requiere para ser eficiente.
- ✓ Que las instituciones tengan la infraestructura adecuada.
- ✓ Que el gobierno asuma sus responsabilidades en la seguridad física de los estudiantes.

- ✓ Que el gobierno asuma sus responsabilidades en el manejo y supervisión del Plan de<sup>227</sup> Alimentación Escolar.
- ✓ Que los establecimientos educativos cuenten con organización administrativa funcional, con cargos específicos y personal idóneo, para que los rectores puedan organizar equipos de trabajo y planear el desarrollo institucional.
- ✓ Que todos los directivos docentes que ingresen a la planta de personal reciban inducción, y capacitación permanente en lo que se refiera a sus funciones, normatividad y responsabilidades conexas.

La inducción y permanente capacitación debe hacerse, es tan fundamental, que permite organizar las instituciones educativas. Se haría una mejor organización una mejor planificación, conoceríamos fundamentalmente cuales son los riesgos que tenemos en la parte administrativa cómo se manejaría lo que tiene que ver con la parte contable, como podríamos apropiarnos de lo que tiene que ver con el manejo de grupos de talento humano, que eso no se da. Inclusive no importa el cómo se llegue al magisterio sino que se haga la inducción. (Rector 2. Entrevista en profundidad).

Esta inducción nunca se ha dado y debía haberse dado desde el inicio de la gestión, más aún si nosotros tenemos ante la ley diversos tipos de responsabilidad entre las cuales, está la responsabilidad fiscal, la responsabilidad disciplinaria, la responsabilidad civil, inclusive la responsabilidad penal en el ejercicio, o en la omisión de nuestras funciones. (Rector 4. Entrevista en profundidad).

Yo pienso que la inducción inicial, o capacitación debe hacerse es tan fundamental, que permite organizar las instituciones educativas porque en este caso pues se haría una mejor organización una mejor planificación, conoceríamos fundamentalmente cuales son los riesgos que tenemos en la parte administrativa cómo se manejaría lo que tiene que ver con la parte contable, como podríamos apropiarnos de lo que tiene que ver con el manejo de grupos, manejo de talento humano. Pero yo si considero que como todo, como toda empresa como toda

institución se debiera hacer ese proceso de inducción, inclusive no importa el<sup>228</sup> cómo se llegue al magisterio como rector, si es por concurso o por encargo, sino que se haga la inducción para que se sepa como afrontar las situaciones. Inclusive para conocer la propia estructura administrativa del ente territorial de donde dependemos, como nos relacionamos, a donde debemos ir, a donde nos podemos dirigirnos si es posible. Eso no se da pero sí creo que de acuerdo a las dificultades que he pasado durante todo el tiempo que he sido rector, que para poder organizar las instituciones educativas se hace necesario la inducción y las actualizaciones, porque con eso se evitaría cometer muchos errores o realmente no hacer las cosas como se deben hacer. (Rector 2 entrevistado en profundidad).

En este subcapítulo de “Escenario ideal” es procedente mostrar las respuestas de los rectores a una pregunta que se les planteó de manera diferente en las entrevistas en profundidad : ¿De las actividades que usted habitualmente cumple, cuáles son las que tienen un mayor impacto positivo en el cumplimiento de la misión de su institución educativa?, ¿y cuáles tienen un menor impacto?. He aquí algunas de sus respuestas.

Quizás las cosas que más inciden positivamente de parte del rector son las reuniones que se hacen con los docentes para analizar la situación académica, la situación de convivencia, para proyectar planes, que tengan algún impacto con los padres de familia o con la comunidad, las reuniones que se hacen con padres de familia, que no son muy frecuentes, pero en donde se le trata de hacer entender al padre de familia la responsabilidad que tienen en la parte educativa de sus hijos o acudidos, cuando se toman decisiones de inversión, por ejemplo cuando se realizan cosas que tienen que ver con el mantenimiento de los salones de clase o con el

mantenimiento de la infraestructura, o cosas de tipo administrativo que redundan<sup>229</sup> en mejor dotación de la institución.

Y lo que causa menos impacto positivo son los problemas triviales como el aseo por ejemplo, porque los baños no quedaron bien aseados, o porque la aseadora no hizo el aseo, llegan donde el rector, el rector tiene que suspender, mirar a ver que pasa con el baño, que pasó con la aseadora, quien viene a hacer el aseo...son cosas de tipo administrativo que no son negativas pero que le quitan el tiempo de calidad que el rector debe darle a lo pedagógico. (Rector 10 entrevista en profundidad).

Yo digo que realmente la permanencia de uno en la institución sería una satisfacción, un agrado, nos sobraría el tiempo para dedicarle al fortalecimiento pedagógico, al bienestar de los niños, la alegría de ellos el acercamiento del padre de familia a la institución, los espacios de convivencia con ellos como antes, el saludo, los buenos días cosas que aparentemente son simples, pero que se han ido perdiendo porque no tenemos tiempo ni siquiera para poder uno reunirse con ellos. El impacto más grande que uno puede lograr es unir una sociedad alrededor de unos objetivos institucionales que se reflejaran como oportunidad social al mejoramiento de la calidad de vida de ese personal que uno tiene, motivar al personal estudiantil y docente a que realmente permanezca en las instituciones educativas a través de actividades de innovación. Darle valor a las cosas, educar en función de la comprensión del otro.

Respecto a lo de menos impacto, pienso que a veces actividades organizadas<sup>230</sup> por otras entidades, puede ser por el ente territorial, puede ser por la misma secretaría de educación, por los organismos de salud, por la policía; que nos citan y nosotros encontramos que son dos, tres, cuatro horas haciendo un acto de presencia que no dedicamos a las instituciones educativas, yo creo que a veces no se hace necesario que este un rector sino las delegaturas, pero por una parte nos dicen que es indelegable y por otra no contamos con el personal de apoyo para eso. (Rector 2. Entrevista en profundidad).

El mayor impacto, te contesto como licenciado, como pedagogo, como persona que trabaja la pedagogía y como orientador de un proceso. Nosotros los rectores nos dedicamos y le solicitamos a los compañeros docentes dedicar un tiempo más a la parte de la pedagogía en sí, la parte de planear los temas, planear la semana, hacer los concejos académicos. Creo que la parte pedagógica es la parte donde nos involucramos un poco más, a más de que yo lo digo, lo repito, si nosotros estamos gerenciando un colegio debemos aportarle mucho más a la parte pedagógica.

Y el menor impacto que logro como rector es cuando desde cada dependencia, cada macro proceso, cada proceso, cada proyecto de la secretaría están solicitando mucha información, incluso se repiten la solicitud de una dependencia con la otra, entonces yo creo que ahí es donde mayor dificultad tenemos. Aun existiendo el correo electrónico uno hace un documento y debe radicarlo en la secretaría físicamente, además de que tiene que llevarlo uno mismo porque no cuenta con el

personal para esa tarea. Es decir muy a pesar de ser director, ser coordinador<sup>231</sup> también nos toca hacer de mensajeros y nos toca hacer incluso hasta de aseo, tenemos dificultades incluso con el personal administrativo porque no contamos sino con un celador, el cual ejerce sus funciones en la jornada nocturna y de hecho no contamos de pronto con un portero en la jornada de la mañana, tampoco contamos con la persona que nos apoye en este tipo de actividades que salen a diario en los colegios, en cuestiones de servicios generales etc. (Rector 5. Entrevista en profundidad).

Con base en la información aportada por los rectores en las entrevistas profundas, se hizo un proceso de ordenación de las respuestas según su nivel de impacto positivo, y el resultado del ejercicio fue el siguiente:

<b>Según los rectores sus actividades de impacto positivo MAYOR en la calidad académica, son las relacionadas con:</b>	<b>Según los rectores sus actividades de impacto positivo MENOR en la calidad académica, son las relacionadas con:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-La planeación pedagógica.</li> <li>-La calidad de las ayudas audiovisuales.</li> <li>-Mejoramiento del ambiente académico.</li> <li>-El manejo de la convivencia en la comunidad educativa.</li> <li>-Interacción con el recurso humano.</li> <li>-Clima laboral.</li> <li>-El diagnóstico, la Planeación y la evaluación institucional.</li> <li>-Seguimiento a la gestión de todos los funcionarios.</li> <li>-Trabajo en equipo con los docentes.</li> <li>-Capacitación para los docentes.</li> <li>-El direccionamiento institucional.</li> <li>-Las reuniones con padres de familia.</li> <li>-El funcionamiento logístico y de los servicios públicos en el colegio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gastar tiempo en la secretaría solicitando docentes, administrativos u otras cosas.</li> <li>-Eventos y reuniones de la Secretaría.</li> <li>-Labores administrativas, secretariales.</li> <li>-Labores auxiliares y de coordinación.</li> <li>-Elaboración de informes para diferentes entes como la secretaría y los entes de control.</li> <li>-La atención de denuncias y procesos disciplinarios en su contra.</li> <li>-Firmar constancias y certificados.</li> <li>-Supervisar el cumplimiento de labores de los celadores y demás administrativos.</li> <li>-Mantenimiento de plantas físicas, de enseres y equipos.</li> </ul>

Obsérvese en la primera columna (acciones de impacto positivo mayor), que casi todas las<sup>232</sup> actividades o funciones competen a las áreas de gestión académica y directiva, que son las áreas consideradas por los rectores como fundamentales para el alcance de las metas misionales de calidad de las instituciones educativas. Precisamente esas son a juicio de los rectores, las actividades o funciones que idealmente deberían cumplir los rectores. Solamente la última actividad de la columna (El funcionamiento logístico y de los servicios públicos en el colegio) corresponde al área administrativa, y si bien es cierto que los rectores le reconocen a esta actividad un impacto positivo mayor, hay que resaltar que, según lo expresan ellos mismos, esta actividad es asumida por los rectores pero obligados por las circunstancias:

Es desgastante hacer cosas que no son competencia de uno sino de otras personas, pero cuando un rector le pone de pronto todo el empeño a la institución él no quiere que el proceso que viene haciendo se le caiga, como no quiere que se caiga de pronto ese ambiente que trae con sus compañeros, ese ambiente que trae con la comunidad educativa; entonces en este orden de ideas el rector coge y se recarga en todo lo que haya que hacer. Pero lo hace a costa de su tiempo y de su salud, solo para que no bajen los índices de calidad. (Rector 5, entrevista en profundidad).

Queda claro en los testimonios que los rectores relizan actividades que no son funciones propias de ellos y que lo ideal sería que estuvieran a cargo de otra persona. Por ejemplo: en el caso del funcionamiento de los servicios públicos en el colegio, eso es responsabilidad del ente territorial. Mírese otros alegatos al respecto:



El rector hoy se encuentra bajo el estrés, bajo la presión, bajo el compromiso,<sup>233</sup> de atender un sin número de ocupaciones y el tiempo que está dedicando a las labores académicas y pedagógicas es muy reducido, hoy el rector tiene que dedicar parte de su tiempo a atender labores que tienen que ver con contabilidad, en atender requerimientos, derechos de petición, tutelas, en solucionar situaciones de convivencia entre estudiantes, entre docentes e incluso entre padres de familia. Tenemos un rector multifuncional y esta multifuncionalidad o multiresponsabilidad, que hoy ostenta el rector, obviamente que degrada la misión de educar integralmente a los jóvenes. (Rector 7. Entrevista en profundidad).

Este resultado que arroja la entrevista en profundidad sobre las actividades de mayor o menor impacto positivo que realizan los rectores es muy bueno en tanto que muestra que los rectores tienen claras las áreas fundamentales de su trabajo, los objetivos misionales y las rutas para llegar a ellos, pero el resultado se convierte en una gran preocupación al hacer una triangulación con los resultados de la aplicación del instrumento “Bitácora o diario de campo”, el cual mostró claramente que los rectores, absorbidos por el gran número de funciones “complementarias” que no son legalmente de ellos, solo alcanzan a dedicar el 8% de su tiempo laboral a acciones propias del área Académica y el 11% a acciones del área Directiva (como se mostró en la pág. 174 del sub capítulo 6.3.3) con lo cual se devela, se descubre, un panorama bastante negativo entre lo que debe ser el escenario ideal y lo que en realidad ocurre en el proceso de dirección de la educación básica y media, y así las cosas, resulta muy difícil lograr mejoramientos en la calidad de la educación que reciben los estudiantes de las instituciones.

## 7. **CONCLUSIONES: EL ESCENARIO POSIBLE.**

Con esta investigación se ha pretendido hacer algunas contribuciones académicas, como Impulsar la resignificación del concepto de institución educativa, hacia la “organización educativa” que debe ser; que debe funcionar con elementos teóricos de administración pública y privada pero no impuestos, ni de manera improvisada sino producto de un proceso de diseño, planeación, estructuración e implementación, concertado con los actores internos y externos que influyen su funcionamiento y la calidad de sus resultados pedagógicos. Impulsar la resignificación requiere, extrapolando conceptos de Sánchez, un producto de la creación y la innovación.

La creación y la innovación surgen en la franja que se genera cuando se lucha por pasar de la no conciencia a la conciencia: la creación surge en las franjas de interferencia entre el inconsciente y el consciente, quizás de un encuentro turbulento entre la seguridad y la incertidumbre. La aventura por la conciencia es la aventura del pensamiento humano y del pensamiento de la humanidad. (2009, p. 9).

Los representantes del gobierno colombiano deben comprender y ante todo tener verdadera conciencia de que cuando se habla de conseguir mejoramiento de la calidad educativa, no basta con insertarlo en una definición normativa, mencionarlo en un eslogan de un programa de gobierno, o hacerle exorbitante publicidad por medios masivos de comunicación; las acciones

deben ser coherentes con los objetivos que se persiguen; se debe tomar en cuenta que al<sup>235</sup> hablar de mejoramiento de la calidad educativa se habla inherentemente de las organizaciones educativas, y al hablar de estas, según Gairín (1989) se habla de estructuras y sistema relacional, entendiendo que existe una interrelación de elementos. (p. 168).

El estudio de las instituciones educativas como organizaciones debe ir más allá del análisis de las estructuras administrativas internas que las componen. “La organización escolar comprende por tanto el análisis de realidades formales y no formales siempre que en ellas haya un proceso sistemático de intervención educativa (Gairín,1989, p. 168). Y en eso se ha fallado, toda vez que no se han tomado en consideración los elementos condicionantes externos como el ministerio, las secretarías, los sindicatos, las comunidades, etc. que con su actuar influyen el funcionamiento de estas instituciones y hacen realmente difícil el ejercicio de la autonomía institucional, tornándola casi inexistente. Gairín propone abordar el estudio de la organización educativa, desde el concepto de realidad escolar:

Participar del concepto de realidad escolar mencionado supone discrepar de la visión restrictiva de Del Pozo (1978), cuando considera como objeto de la Organización Escolar a (la escuela o institución educativa como lugar donde se realiza la educación formal...) Por otra parte, la realidad escolar queda definida y enmarcada en realidades más amplias con las que mantiene variadas relaciones. En tal sentido, abarca tanto el intorno como el entorno escolar en cuanto influye en aquél. Gairín (1989, p. 168).

Por otro lado, “La dirección, entendida como sistema de dinamización, apoyo y<sup>236</sup> acompañamiento a la actuación pedagógica e institucional, lejos de estar en crisis, se considera cada vez más necesaria”. (Gairín, et al. 2011 p. 7). Por lo tanto, es urgente la resignificación del concepto de “rector” pasando de ser el señor “todero, polifuncional” a ser el “Lider de la organización educativa”. Ese líder que asuma y sea reconocido como el responsable del direccionamiento estratégico de la nueva y verdadera organización pública de educación básica y media.

La propuesta de la resignificación se concibe desde una concepción “espiralada” del desarrollo, no lineal, en la cual toda la dinámica de la gestión educativa se potencia a partir de un proceso continuo de “construcción- deconstrucción” que gira en torno al eje de la misión institucional de cada organización educativa. Esto no significa que sólo se piense el desarrollo en términos introspectivos, es decir hacia adentro; por el contrario, esta perspectiva se conjuga con una mirada académica siempre atenta al contexto externo que determina e influencia la dinámica de gestión institucional. (Sánchez, 2009, p. 6).

Consecuentemente con la resignificación del concepto de rector, surge la necesidad de cambiar el paradigma administrativo de las instituciones educativas públicas. La necesidad de cambio paradigmático se respalda con el argumento repetitivo y sustentado por los rectores, de que ya no funciona; además del espaldarazo que esta idea encuentra en todas las investigaciones consultadas, al manifestarse en ellas la ineffectividad del sistema educativo en el alcance de los fines de calidad educativa. Y un ejemplo de ello, como ya se ha mostrado, son los bajos

resultados de calidad que obtiene Colombia cada vez que los alumnos de educación básica y<sup>237</sup> media son sometidos a las pruebas internacionales que miden la calidad educativa.

Parte de lo que se concluye, permite aseverar que las instituciones educativas públicas han caído, por la fuerza y los intereses del sistema político imperante, en una operatividad mecanicista, en un razonamiento conformista. Podría afirmarse que estamos volviendo a la época del funcionalismo (década de 1930) caracterizado por el utilitarismo otorgado a las acciones que deben sostener el orden establecido en las sociedades. Especialmente nos referimos a la escuela funcionalista americana, basada en las tesis de Talcott Parsons<sup>49</sup>, Sociólogo estadounidense, que ponía un énfasis particular en el mantenimiento de la estabilidad social. Las tesis de Parsons han sido criticadas por no prestar suficiente atención al cambio social y a los conflictos asociados a él. Tal parece acontecer ahora en las instituciones educativas públicas donde lo evidente es el conservadurismo de lo impuesto por el sistema político imperante, donde los argumentos y actuaciones del gobierno, donde el diseño y la implementación de programas y proyectos educativos apuntan al fortalecimiento del sistema político actual, a la defensa y mantenimiento de sus intereses; sin tener en cuenta las reales exigencias de cambio hacia una mejor educación pública que la evolución del mundo demanda.

---

<sup>49</sup> Talcott Parsons. (Diciembre de 1902 – Mayo de 1979). Sociólogo estadounidense. Fue uno de los grandes representantes del funcionalismo estructuralista, cuya contribución más notable fue la difusión del concepto de "acción social". Sus teorías acerca de los mecanismos de la acción social y los principios organizativos que subyacen en las estructuras sociales contribuyeron al desarrollo de la sociología. (<http://www.ecured.cu/>).

Así las cosas, es pertinente acuñar que las instituciones educativas, trayendo a colación un<sup>238</sup> término aristotélico, no son una *entelequia*<sup>50</sup>, por el contrario, son una realidad que necesita la sociedad; son bastiones de su desarrollo; que interactúan de manera infranqueable con muchos sistemas externos, llegando incluso a evidenciarse fuertes niveles de dependencia, como el caso en comento en donde las instituciones educativas no tienen vida propia, sino que dependen en casi todo de las políticas, directrices, y hasta de los caprichos de los gobiernos de turno. No obstante la existencia de tal dependencia, todas las organizaciones sociales y entre ellas las instituciones educativas públicas, como sistemas que son, tienen su “*élan vital*”<sup>51</sup> es decir, están intrínsecamente destinadas a experimentar evolución y desarrollo, que no es otra cosa que experimentar cambios. Lastimosamente, en Colombia esos cambios, que son jalonados por la misma evolución del mundo, no han sido lo positivos que deberían ser, sino que por el contrario, han sido cambios en retroceso. Mientras las sociedades del mundo, como Finlandia, Canadá, Singapur, Israel, Japón, Chile, entre otras, avanzan hacia nuevos procesos y modelos con miras a la eficacia de las organizaciones educativas, las instituciones educativas públicas de Colombia están cambiando, pero por el efecto de quedarse rezagadas.

Esta investigación doctoral también ha permitido concluir que el interés económico ahorrativo y la reducción de cargos en el aparato administrativo de la educación, son parte del problema que está acabando con el funcionamiento de las Instituciones Públicas de Educación Básica y Media.

---

<sup>50</sup> Entelequia: Término creado por Aristóteles - 1. Ente que contiene en si mismo su propio universo, su propia realización y su propio fin). 2. Persona, cosa o situación imaginaria e ideal que no puede existir en la realidad. Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L.

<sup>51</sup> Élan vital: [Filosofía] Expresión francesa que se traduce en español como 'impulso vital', o 'ímpetu vital', es fundamental en el pensamiento del filósofo francés Henri-Louis Bergson (1859-1941). El concepto le sirve a Bergson para fundamentar su teoría de la "evolución" (tal como la expone en su obra *La evolución creadora*, 1907), entendida como una "corriente que va de un germen a otro, por medio de un organismo vivo". Es, pues, este impulso vital lo que determina la evolución en el tiempo. (<http://www.enciclonet.com>).

Las instituciones educativas requieren, demandan, para su óptimo funcionamiento y<sup>239</sup> consecución de resultados de calidad, estar debidamente organizadas como los sistemas que son, y contar con todos los recursos administrativos y pedagógicos necesarios. Una cosa es la organización estratégica y otra cosa la manera cómo ha de administrarse, en palabras de Gairín “se puede perfectamente diferenciar entre Administración y Organización en función de sus diferentes elementos y sin que ello presuponga una falta de relación. (1989, p 169).

El panorama funcional incoherente que se evidencia en las instituciones educativas públicas permite hacer una clasificación tipológica respecto de sus miembros, en tres grupos como se muestra en el siguiente esquema:

GRUPO 1 Adaptación positiva.	GRUPO 2 Adaptación negativa.	GRUPO 3 Inadaptados o víctimas.
A fuerza de no frustrarse, algunos miembros de las Instituciones Educativas Públicas terminan por amoldarse a funcionar con problemas, tratan de entregar su potencial profesional de la mejor manera que les es posible, pero son conscientes de que ejercen sus funciones a medias.	Un segundo grupo de miembros se adapta negativamente, se resigna y termina dejando de lado su compromiso profesional. Estos no se preocupan por nada, no aportan nada, no se comprometen en nada, entonces sin darse cuenta, terminan convirtiéndose en parte del problema.	El tercer grupo es el de los miembros que no se amoldan positiva ni negativamente y se la pasan enfrentando toda la vida los problemas del sistema, tratando de solucionar internamente problemas generados desde el exterior: “buscando la fiebre en la sábana”, y con ello convirtiéndose sin darse cuenta, en personas estresadas a causa de la frustración y la impotencia de no poder desarrollar plenamente sus potencialidades profesionales y humanas en favor de la organización y de sus educandos, a tal punto que muchos terminan enfermándose o hasta renunciando a la labor pedagógica, asumiéndola como su <i>desiderátum</i> <sup>52</sup> .

<sup>52</sup> (Del lat. *desiderātum*, lo deseado). *Real Academia Española*.

1. m. Aspiración, deseo que aún no se ha cumplido.  
2. m. El no va más.

Transitar los capítulos componentes de esta tesis, permite visualizar y construir un<sup>240</sup> horizonte de conclusiones medulares a partir de las opiniones y visiones críticas – propositivas emanadas de las voces de los actores principales, y sustentadas en las investigaciones contemporáneas inherentes. Es decir, visionar y construir un ESCENARIO POSIBLE.

Horizonte o Escenario Posible que a la vez permite al lector académico, investigador, o al agente decisor de políticas de gobierno, ampliar y clarificar el espectro en la búsqueda de posibles soluciones de la problemática identificada que constituye el impedimento para la consecución de los objetivos misionales de calidad educativa en las instituciones públicas de educación básica y media en Colombia.

Por las características de la metodología prospectiva aplicada, el subtema “Escenario Posible” se ha incluido como parte fundamental de este Capítulo de cierre, toda vez que las conclusiones y recomendaciones que pueden surgir de una investigación de corte prospectivo, no pueden ser otra cosa más sino elucubraciones o creaciones, consideradas como posibles de lograr, de hacerlas realidad, de ponerlas en práctica. El escenario posible es un acopio depurado de anhelos y esperanzas emanado de lo real, visionado y fundamentado en lo ideal, pero con la conciencia plena de que se puede lograr. En otras palabras, lo que esta investigación concluye y recomienda (expresión real, propia y directa de sus protagonistas: LOS RECTORES), es que el escenario posible que aquí se vislumbra sea visto como el cimiento sobre el cual debe edificarse toda estructura de reingeniería administrativa y pedagógica con miras al mejoramiento de la calidad de la educación en las instituciones educativas públicas de Colombia.



7.1 Escenario POSIBLE para el ejercicio de las funciones rectorales en las instituciones públicas de educación básica y media.

La palabra “posible” comunica viabilidad, eventualidad, expectativa, perspectiva, esperanza; entraña algo que se puede lograr. Ese es precisamente el gran valor del método prospectivo: hacer visible el punto de equilibrio entre los problemas reales y los estados ideales, para construir futuro positivo a partir del reconocimiento de lo que es posible alcanzar. En las voces de los rectores, son muchas las cosas que se pueden hacer, algunas dependen de ellos mismos, pero las más trascendentales, pertinentes y urgentes para entrar en la ruta de la calidad educativa institucional pública que pregona el gobierno, escapan a su alcance decisivo, dependen de los otros actores, de los organismos que también hacen parte de la estructura sistémica de la educación en Colombia. Son acciones sintetizadas, que fueron emergiendo de las técnicas de investigación científica aplicadas a los actores principales (las entrevistas en profundidad, los grupos de discusión y la escala de actitudes y opiniones, entre las principales). Acciones concretas, redactadas con los pies en la tierra por los rectores como protagonistas, con la convicción de que son un Escenario Posible en medio de tanta complejidad adversa en su campo de actuación laboral.

- 7.1.1 Que el Ministerio de Educación analice y consolide (con la participación de los rectores, requisito *sine qua non*) un documento preciso, claro, que depure y especifique las funciones y las responsabilidades propias de los rectores según la misión institucional.

Tenemos una sobrecarga de trabajo con cosas o funciones que no nos corresponden, que debería desempeñarlas otra persona diferente al rector, llámese vicerrector, o llámese como usted quiera llamarlo. (Rector 10, entrevista en profundidad).

Tenemos un rector multifuncional y como lo decía anteriormente pues esta multifuncionalidad o multiresponsabilidad, que hoy ostenta el rector obviamente que degrada la misión de educar a los jóvenes. (Rector 7, entrevista en profundidad).

La legislación, por otra parte, y en sentido más general la normativa que incide en las instituciones escolares, puede ahogar en la práctica la capacidad organizativa de los centros si supone una reducción de su autonomía. (Gairín, 1989, p 178).

No se trata de una compilación de leyes y normas ya existentes sin ningún análisis de su pertinencia, aplicabilidad y coherencia sistémica, como se hizo con el Decreto 1075 de 2015<sup>53</sup>; lo que se necesita es una nueva legislación construida desde las bases, desde las necesidades reales de las instituciones educativas públicas de básica y media, construida por su puesto con la participación de sus grupos de interés.

---

<sup>53</sup> Decreto único reglamentario del sector educativo.

Es importante que desde el ámbito legislativo se regule el funcionamiento y la organización de los centros escolares, ya que entendemos que es algo que no puede dejarse al arbitrio del azar o la casualidad. Aunque también es cierto, que cada centro tiene unas peculiaridades que lo definen, y que por tanto la legislación a este respecto debe ser lo bastante flexible como para que la organización de cada centro se ajuste a las necesidades de las personas implicadas, teniendo en cuenta las posibilidades y limitaciones de los distintos factores que condicionan dicha organización. (Santamaría y Navarro, 2012, p. 125).

Este punto es muy apremiante, ya que hace parte de la depuración de la compleja e incongruente normatividad educativa colombiana. Debe darse para que las instituciones educativas públicas puedan tener rectores dedicados principalmente a lo pedagógico, y a lo administrativo de manera secundaria.

La calidad de las organizaciones educativas en el distrito de Santa Marta denota unas falencias significativas en los procesos formativos y de gestión, donde los estudiantes no logran resultados óptimos en las pruebas oficiales del Ministerio de Educación y los centros educativos no cumplen plenamente con las condiciones básicas para garantizar procesos efectivos (Sánchez, Chica y González, 2016). En este sentido, existen

retos importantes que merecen especial atención desde la<sup>244</sup> configuración de políticas educativas por parte de las entidades correspondientes. (Sánchez et al, 2017-1 p. 85).

La inexistencia de políticas educativas claras surgidas de las necesidades y que apunten a su solución, así como la depuración y especificación de las funciones y las responsabilidades propias de los rectores es una de las principales preocupaciones de la Unión Sindical de Directivos de la Educación – USDE, seccional Santa Marta, organización que a pesar de que ya existía desde hace muchos años en Colombia, se constituyó en esta ciudad en el 2016, impulsada precisamente por la necesidad de tener una voz gremial de directivos de la educación que aporte ideas y defienda la construcción de un buen sistema de educación de calidad.

7.1.2 Debe hacerse un estudio serio sobre qué impacto tiene la sobrecarga de responsabilidades en la salud física y mental de las personas que ejercen el cargo de rector.

Cada día la tramitología es mayor para los rectores, pido que tengan compasión con nosotros. (Rectora de Institución Educativa Distrital. en Reunión de rectores en la IED Liceo Celedón el 18 de marzo de 2015).

El rector hoy se encuentra bajo el estrés, bajo la presión, bajo el compromiso, de atender un sin número de ocupaciones y el tiempo que

está dedicando a las labores académicas y pedagógicas es muy<sup>245</sup> reducido. (Rector 4, entrevista en profundidad).

Es evidente que las prácticas de gestión de las organizaciones escolares son un asunto que se debe intervenir desde las posibilidades de las políticas educativas para potenciar las competencias de los directivos y mejorar los procesos y actividades que se desarrollan al interior de las escuelas o centros educativos. (Sánchez et al, 2017-1 p. 61).

Son comunes entre los rectores las incapacidades médicas causadas por estrés. Lo expresaron de manera reiterada y está consignado en los capítulos de la investigación: tienen demasiadas funciones que cumplir y muchas cosas por las que responder, al punto de enfermarse por la angustia de no poder cumplirlas.

7.1.3 Es necesario mejorar las remuneraciones salariales de los docentes y de los directivos docentes acorde con los estándares de la carrera administrativa general.

Lo anterior, por dos razones principales: 1) Porque es evidente el desequilibrio salarial con otros sectores del Estado. y 2) Porque eso evitaría que como están mal remunerados se ven en la necesidad de buscar empleos complementarios que terminan por “restarle tiempo” de calidad a su trabajo en las instituciones públicas.

Ya se manifestó en páginas anteriores que no solo los rectores, sino también todos los docentes que han ingresado al magisterio a partir del año 2005, cobijados por el decreto

1278 de 2002, han sufrido una gran decepción puesto que en vez de recibir unas<sup>246</sup> mejores condiciones laborales y salariales, por el hecho de haber ganado su cargo en un concurso de méritos y no por recomendación de un político, lo que han recibido al contrario es un salario que no recompensa, que no llena las expectativas, que no alcanza para satisfacer las necesidades básicas de una familia. Es así como, mientras en Finlandia la labor docente es la mejor pagada de las profesiones, en Colombia un Profesional de la Educación o de otras profesiones, tras cinco años de estudios universitarios, ganador de acceso a la docencia por concurso de méritos, tiene (año 2016) una asignación salarial inicial de 1,624.511 pesos mensuales, y si es rector, recibe la misma suma con un porcentaje adicional mensual que puede llegar hasta un 30% es decir 2,111.864 pesos; mientras que cualquier otra persona profesional, ya sea en carrera administrativa o nombrada por el alcalde o gobernador mediante la figura de “libre nombramiento y remoción”, para desempeñar una labor administrativa en el cargo denominado “Profesional Universitario”, en el grado más bajo recibe (año 2016) un salario de 3,873.643 pesos. Es decir, gana mucho más que un docente (más del doble), y más que un rector (casi el doble). Y es válido destacar que casi todas las personas que trabajan en las propias secretarías de educación, desempeñando funciones operativas de apoyo a la educación, ganan mucho mejor salario que los docentes y directivos docentes, y la mayoría de ellos sin haber ganado un concurso de méritos. Algo tan incoherente, como si los empleados operativos de las Secretarías de Salud ganaran más que los médicos y los gerentes de los hospitales.

7.1.4 Se debe mejorar la planta física de las instituciones públicas de educación<sup>247</sup> básica y media. Debe hacerse un esfuerzo del gobierno nacional para abarcarlas todas, ampliarlas y remodelarlas acorde con las exigencias de las regiones.

Todos los rectores, sin excepción, manifestaron en las encuestas, en los grupos de discusión, en los instrumentos aplicados, en las entrevistas profundas; la necesidad y la urgencia de que las instituciones educativas públicas sean objeto de una intervención material que las adecúe con la infraestructura que demanda una educación de calidad. La misma legislación lo establece:

Artículo 9° de la Ley 715 de 2001:

*... Deberán contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados.*

7.1.5 El Ministerio de Educación y los entes territoriales deben cumplir todos sus roles y sus responsabilidades: garantizar la planta administrativa, el aseo, la planta de docentes, el mantenimiento de la infraestructura, el pago de servicios públicos y la capacitación y actualización docente.

En consenso los rectores participantes de la investigación expresaron que ninguna de las responsabilidades mencionadas se cumple a cabalidad en las instituciones educativas públicas, lo cual hace imposible cumplir con la misión pedagógica; y por ende, será imposible cumplir con la meta gubernamental educativa para 2025.

- 7.1.6 El gobierno nacional o local debe asumir las responsabilidades de aseguramiento contra accidentes que demanda tener niños y jóvenes en las escuelas. Los rectores no pueden seguir en esa disyuntiva de tener responsabilidades en ese sentido, con las manos atadas y sin recursos.
- 7.1.7 Establecer cuantos serían, y proveer de manera suficiente los funcionarios con los perfiles y las competencias específicas para que sean de exclusivo apoyo al rector en la gestión escolar en los aspectos pedagógico y administrativo.

En la ciudad de Santa Marta existen dificultades importantes en la gestión de las organizaciones escolares y en la calidad de sus procesos formativos, que reclaman especial atención en la regulación de los sistemas escolares y de los responsables de la administración distrital, pensando en las posibilidades de transformación del territorio a partir de la calidad educativa. Además, es importante que se generen espacios académicos para la formación avanzada e investigativa de los docentes y directivos docentes en el campo de la gestión educativa para potenciar las capacidades de los responsables de liderar los procesos directivos y académicos en las instituciones. (Sánchez et al, 2017-1 p. 88)



El rector no cuenta con el personal suficiente para atender esta<sup>249</sup> gran carga de responsabilidades, es decir que el rector está prácticamente solo en la institución educativa. (Rector 7, entrevista en profundidad).

Buenas decisiones sobre la calidad, con un aparato de gestión ineficiente, no producen resultados efectivos. (Aguerrondo Inés. En “La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación”).

...la creciente complejidad organizativa de los centros educativos requiere una progresiva profesionalización de las personas que ocupan los puestos de dirección para una óptima gestión de los mismos. Entendemos que las tareas de dirección son distintas de las docentes y que, por tanto, su desempeño requiere una capacitación adecuada. (Gairín, et al. 2011 p. 42).

- 7.1.8 Adecuar las instituciones públicas de educación básica y media con una organización jerárquica que realmente sea administrativa, que permita delegar funciones tanto académicas, administrativas y financieras para que el rector tenga la mayor posibilidad de espacio y poder planificar y organizar; en una palabra: Dirigir.

Las características de las instituciones educativas efectivas muestran que los retos para gestionarlas son muy grandes. Por tanto, se requiere un rector o director con un alto nivel de liderazgo y con un conjunto de

habilidades y competencias que le permitan desempeñar todas sus<sup>250</sup> funciones. (Guía 34, p. 25).

- 7.1.9 Retomar la experiencia de los INEM que tenían una estructura con un vicerrector administrativo y uno académico; además de personal docente y administrativo suficiente; es decir, una estructura tanto académica como administrativa.

Por otra parte, en el informe 2016 de la OCDE también se encontraron aportes en total correspondencia con las conclusiones de esta tesis doctoral, consonancias que sin duda alguna dan soporte a la construcción del Escenario Posible para el alcance de las metas de calidad educativa de Colombia. Según el informe, tres conjuntos de política podrían catalizar una reforma generalizada en el sistema:

- Garantizar que el aprendizaje de los estudiantes sea el enfoque de las prácticas educativas en las escuelas y colegios.
- Reclutar, preparar y desarrollar profesores y directivos docentes para que desempeñen sus funciones exigentes.
- Garantizar que las escuelas están dotadas con los recursos que necesitan para apoyar a todos los estudiantes, particularmente a aquellos que son menos favorecidos. (p. 204).

También menciona el documento del organismo internacional que uno de los hitos más importantes en el camino hacia la excelencia es “empoderar a los directivos docentes para que sean catalizadores del mejoramiento en las escuelas y colegios”. (p. 173). Recomienda el comité evaluativo de la OCDE que se debe:

- “Definir enseñanza y gestión escolar de calidad” para lo cual, “La definición de 251 estándares profesionales claros lograría una mayor coherencia entre los esfuerzos actuales para reformar la profesión docente. En Colombia no existe un marco nacional de estándares de enseñanza, ni una declaración o perfil que establezca claramente lo que se espera que los profesores y directivos docentes sepan y hagan. (La Educación en Colombia - informe OCDE 2016, P 174).
- Definir de forma clara las expectativas de los directivos docentes, lo cual permitirá que Colombia mejore otras políticas determinantes de la profesión, incluidas las que abarcan el reclutamiento, el desarrollo profesional, las evaluaciones y la remuneración.
- El proceso de reclutamiento y el desarrollo de las competencias directivas son especialmente importantes, ya que los buenos profesores no necesariamente podrían convertirse en buenos directivos docentes.
- En Colombia, al igual que la selección de los maestros, la selección de los directivos docentes se basa en un examen escrito, el cual hace énfasis en sus conocimientos en lugar de sus competencias de liderazgo. Sin embargo, el hecho de que tengan conocimientos sobre las leyes y los reglamentos que rigen las escuelas y colegios no quiere decir automáticamente que serán unos buenos líderes pedagógicos. Además, a los directivos docentes no se les exige que participen en ninguna clase de cursos de desarrollo profesional, los cuales les permitirían mejorar su potencial de liderazgo.
- El programa Rectores Líderes Transformadores es una prometedora iniciativa para fortalecer las competencias de liderazgo por medio de tutorías y participación en una comunidad profesional de aprendizaje (ver cuadro 3.3). Esta nueva forma de desarrollo profesional basada en el aprendizaje entre pares cuenta con el apoyo de cada vez más países miembros de la OCDE, y la evidencia cada vez mayor demuestra la eficacia de las redes y las comunidades de práctica a la hora de ayudarles a los directivos docentes a desarrollar sus competencias, adquirir conocimientos tácticos sobre las responsabilidades del cargo, inspirar confianza y romper el aislamiento profesional tan característico de la ocupación (Weinstein y Hernández, próximo a publicarse)... (informe OCDE 2016, p. 187).

**Cuadro 3.3. Transformar los directivos docentes para transformar las escuelas**

En el año 2010, el sector empresarial se alió con el Ministerio de Educación Nacional y los académicos para crear un programa innovador: Rectores Líderes Transformadores, a fin de promover el desarrollo de competencias de liderazgo en las instituciones educativas públicas. El programa aclara las competencias que los directivos docentes de los colegios y escuelas necesitan para desempeñar exitosamente sus funciones administrativas y cumplir con sus responsabilidades con la comunidad, y se enfoca en los directivos docentes y en los equipos de liderazgo. Como parte del programa, los directivos docentes de las escuelas y colegios participan en cuatro cursos intensivos durante 10 meses, para un total de 40 horas de capacitación por semana y 160 en total. Después de la capacitación, el equipo de liderazgo elabora un informe sobre las lecciones aprendidas y los planes de transformación de las escuelas y colegios. Durante los dos años posteriores, el equipo recibe directrices técnicas y apoyo a medida que implementa el plan de transformación de la institución educativa. En el año 2015, la iniciativa estaba siendo implementada en cinco municipios (8% en Bogotá, 100% en Itagüí, 28% en Manizales, 35% en Medellín y 75% en Cali) y tres departamentos (15% en Cundinamarca, 38% en Antioquia y 61% en Atlántico).

*Fuente:* ExE (2013), *Rectores Líderes Transformadores: Guía General del Programa*, Fundación Empresarios por la Educación, Bogotá.

(La Educación en Colombia - informe OCDE 2016, P 188)

Este programa “Rectores Líderes Transformadores” también se implementó en el Distrito de Santa Marta desde finales de 2014 y casi todo el 2015. Los rectores participantes (32 de 73 existentes) armaron un equipo colaborativo, diseñaron un plan de transformación de la Institución Educativa y hasta iniciaron su implementación, pero con todo eso que pudieron hacer en el interior de sus organizaciones, los problemas generados desde el contexto externo siguieron incólumes... por una parte, la interminable lista de funciones y de responsabilidades no cambió para nada, por el contrario cada vez aumenta más, por ejemplo: ahora son responsables por disposición del alcalde, del funcionamiento eficiente de los restaurantes escolares; y por otra parte la Secretaría de Educación no los atiende, no los escucha, no los ayuda; y a veces los atienden pero no les solucionan lo fundamental solicitado... y es allí donde “*la soledad del rector*” que acuñó Francisco Cajiao, se hace palpable. Véase el siguiente ejemplo:

Solicito respetuosamente a la secretaria de educación que se publique de manera concreta cuáles son las responsabilidades específicas que tenemos los rectores frente al contrato de ejecución del Programa de Alimentación Escolar. Gracias. (Mensaje de WhatsApp al grupo de rectores y funcionarios de la Secretaría de Educación Distrital. Miércoles 8 de junio de 2016 - 20:35, Rector de Institución Educativa Distrital).

Pero al igual que la mayoría de los requerimientos rectorales, este mensaje nunca tuvo respuesta.

Volviendo al caso de la OCDE, esta organización es clara en lo tocante a las recomendaciones para fortalecer la dirección de las instituciones públicas de educación básica y media en Colombia, el informe también incluye aspectos identificados por otras investigaciones, que son considerados como necesarios para alcanzar la calidad educativa:

- La gestión escolar ha recibido poca atención en las ambiciosas reformas que Colombia ha implementado en las últimas décadas, pero está surgiendo un debate en el país sobre los roles que los directivos docentes pueden desempeñar a la hora de mejorar los estándares de educación. En los países miembros de la OCDE, la gestión escolar es considerada como una de las formas más directas de mejorar la calidad de la enseñanza, y por consiguiente, el aprendizaje de los estudiantes. Los directivos docentes, que actúan como intermediarios claves entre las políticas y las prácticas, pueden ayudarles a los profesores y a las demás personas de las escuelas y colegios a mejorar sus prácticas y reformar los procesos escolares, las culturas, las actitudes y los comportamientos (Leithwood et al., 2004; Pont et al., 2008).

- Dados los relativamente pocos directivos docentes que hay y su impacto<sup>254</sup> potencial, invertir en el fortalecimiento de sus capacidades podría ser una de las formas más eficaces y eficientes de generar mejoramientos sistémicos.
- Un primer paso importante será reformular el papel y la distribución de la gestión escolar en Colombia. Actualmente, las responsabilidades de los rectores son en su mayoría administrativas, y no tienen claramente definidas su rol como líder pedagógico, sus responsabilidades en cuanto a la observación de las prácticas en los salones de clase, orientar a los profesores y promover mejores prácticas docentes en las escuelas y colegios (Weinstein, Hernández y Muñoz, 2014).
- En comparación, cada vez más países miembros de la OCDE le están dando más énfasis al aspecto pedagógico de la gestión escolar como un motor fundamental de la mejora en la educación (Pont et al., 2008).
- El limitado enfoque sobre cómo los directivos docentes pueden apoyar el aprendizaje y la enseñanza en Colombia puede estar explicado en parte por el hecho de que, a menudo, los directivos docentes supervisan una serie de sedes escolares separadas, especialmente en las áreas rurales en las que las sedes escolares pueden ser numerosas y estar distribuidas a lo largo de grandes distancias.
- Otros factores, como la falta de recursos en muchas escuelas y colegios, o la gran cantidad de solicitudes administrativas, también llevan a que en Colombia los directivos docentes se ocupen de las funciones administrativas.
- Los directivos docentes colombianos también tienden a asumir muchas de las responsabilidades directivas por sí solos. Una tendencia en los países miembros de la OCDE es reconocer que la dirección estratégica y pedagógica no puede ser ejercida solamente por una persona, y que los equipos de dirección son la base para mejorar la capacidad de liderazgo y promover mejoras más sostenibles (Pont et al., 2008).

- En Colombia, un paso en esa dirección sería definir expectativas y roles claros<sup>255</sup> para los cargos de los directivos docentes por medio de estándares profesionales, así como el reconocimiento formal a través de estructuras de carrera.

(La Educación en Colombia - informe OCDE 2016, P 185)

Y en otra investigación, realizada este año en la Universidad de Magdalena, también se aporta en torno a la necesidad de cualificar la profesión del directivo docente:

Lo que se busca es la formación de ciudadanos idóneos para aportar constructivamente a la consecución de mejores condiciones de vida para el país. Esta tarea tan fundamental para las necesidades del Estado ha sido encargada a los docentes como formadores de personas integrales que se apropian de las problemáticas de la sociedad y aportan sus conocimientos para resolverlas. De allí la importancia de intervenir estratégicamente los procesos de formación de los directivos docentes y docentes como actores claves del Sistema Educativo por cuanto a través de ellos está en juego el proyecto educativo y político del Estado colombiano y la contribución al desarrollo de los proyectos de vida personales y colectivos de los colombianos.

No obstante esta importancia clave, en los procesos formativos de los directivos docentes y de los docentes sigue prevaleciendo una racionalidad técnico-instrumental que intenta aportar modos y formas de actuación de los docentes, ausentes de fundamentos ontológicos y epistemológicos que le den sentido e identidad; se sobrevaloran los aprendizajes técnico-operativos, sobre los declarativos-

conceptuales; en este caso en torno al ejercicio de las funciones directivas y<sup>256</sup> docentes, a la gestión directiva y académica de los procesos en las organizaciones educativas. (Sánchez et al. 2017-2, p. 23).

Por todo lo expuesto, se ha demostrado en esta investigación que las instituciones educativas públicas han evolucionado y el modelo administrativo consuetudinario ya no aportan los suficientes elementos para lograr un óptimo funcionamiento. Es necesario que se definan y sinteticen las funciones de los directivos docentes, incluyendo a los coordinadores. Es evidente la necesidad urgente de deconstruir y replantear, es decir resignificar, la estructura organizacional de la institución educativa partiendo desde lo funcional administrativo como cimiento de lo fundamental pedagógico.

La resignificación es un ejercicio reflexivo que contiene en sí mismo un proceso de deconstrucción/construcción del proceso de gestión.

...Se busca tomar conciencia de las insuficiencias, vacíos, obstáculos y resistencias al cambio, la manera cómo se ejecuta la planeación en relación con lo previsto inicialmente.

El anterior principio referencial permite instalar la discusión sobre la importancia de adelantar una verdadera acción “de-constructiva”, entendida como el proceso que permite desestructurar o descomponer, incluso dislocar las estructuras que sostienen la arquitectura conceptual de un determinado sistema o de una secuencia histórica; también, des-sedimentar los estratos de sentido que ocultan



la construcción genética de un proceso significativo bajo la objetividad constituida<sup>257</sup> y, en suma, solicitar o inquietar, haciendo temblar su suelo, la herencia no pensada de la tradición metafísica. . (Sánchez, 2009, p. 7).

La de-construcción puede entenderse entonces como:

- Una forma de intervención activa, que originalmente se planteó para lo literario y lo filosófico, y que ha ido invadiendo campos de lo político-práctico, de lo educativo, y de todos aquellos campos donde existen formas de institucionalización del poder.
- Una técnica práctica que nos permite entrar en la voz y en la autoconciencia de lo institucional y en los imaginarios de las personas, para ser cuestionados desde su materialización, con miras a la reconstrucción de un nuevo sentido.
- El ejercicio de oír las márgenes de la maquinaria institucional. Es decir, la posibilidad de ver las fisuras, las grietas que tienen las instituciones, y todo aparato de saber y de poder y de las personas que lo ejercen. Es la posibilidad de oír lo marginal con la misma fuerza del poder.
- Un descentramiento de la continuidad de la objetividad institucional. Esto significa establecer la sospecha sobre lo que aparentemente está bien, es decir, producir una fractura en la objetividad institucional.
- La capacidad de ver lo que invisibiliza el poder en el nivel de grupo o de una institución mediante la producción de una contrastación que es capaz de reconocer en las prácticas de las instituciones.

- La capacidad de ir tras la huella que nos remite a un origen que nunca ha<sup>258</sup> desaparecido, que siempre está ahí en las instituciones y en las personas, y que requiere ser analizada como un proceso de resignificación de la experiencia humana vivida como actor o como institución.
  
- La capacidad de leer y escribir desde las huellas de la propia experiencia para reconocer las marcas que permanecen, los espacios que constituyen el texto social y las capacidades para establecer rupturas con los contextos (personales, sociales, culturales, institucionales, etc.). (Sánchez, 2009, p. 8).

Finalmente, es conveniente que a nivel nacional se cree una instancia consultiva, con subdirecciones en los entes territoriales; una especie de “Consejo de Rectores”, que sirva de asesora para los gobiernos nacional, departamental y local en la toma de decisiones referentes a la administración educativa y a la educación que se imparte en las instituciones públicas de educación básica y media.

Una institución educativa no se transforma de la noche a la mañana; y esto es válido tanto para procesos de tipo curricular como para los de reorganización e integración. Para que esta transformación sea vigorosa y además impacte en la cultura de la institución se precisa una metodología de implementación que precisa varias etapas y que además de ser parte de un proceso son en sí herramientas que facilitan la transformación y que se adaptan a la realidad de cada escuela en función de sus necesidades y posibilidades. La experiencia nos dice que cuanto más se implique a más personas en el proceso transformador, más se facilita el mismo y

mejor se promueve la construcción de Comunidades de Aprendizaje. (Pernett, 259  
2004, p. 3)

Lo que hace el gobierno a través del Ministerio de Educación Nacional no es negativo, pero no se recogerán los frutos de calidad deseados, puesto que no se han tenido en cuenta las necesidades reales ni las soluciones estructurales propuestas por los actores principales.

Los proyectos del MEN como el Programa Todos a Aprender - PTA, Educa TIC, Computadores para educar, Pruebas saber, día E, etc. son importantes y necesarios pero carecen de pertinencia mientras en las Instituciones Educativas no se encuentren consolidadas las bases administrativas, funcionales y pedagógicas, y a raíz de ello, tampoco se tenga la convicción y el respaldo de los líderes de base, es decir directivos y docentes, para desarrollarlos como debe ser. Entonces el esfuerzo se diluye.

Podrán idearse e implementarse buenos programas con miras a mejorar la calidad educativa en las Instituciones Educativas Públicas, pero mientras no existan en su interior las condiciones primordiales para un ejercicio autónomo de organización, planeación, dirección y funcionamiento, todo lo que se implemente quedará sólo en paliativos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Aguerrondo, Inés. La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación. <http://www.oei.es/calidad2/aguerrondo.htm>
- Albornoz, M. (2005). ¿Calidad educativa significa lo mismo para todos los actores escolares? Recuperado el 9 de abril de 2018 de: <http://mayeuticaeducativa.idoneos.com/index.php/347332>
- Alvariño, Celia. et al (2000). Gestión escolar: un estado del arte de la literatura. Revista Paideia, 29, pp. 15-43. Santiago de Chile, Chile.
- Anguera, María Tereza. (1998). Observación en la escuela. Imprimeix. Cataluña.
- Anguera, María Tereza. (2012). La Investigación Cualitativa. (Artículo) Universidad de Barcelona. Barcelona.
- Ávila, Rosa. (2008). La configuración del campo de la rectoría escolar oficial en Colombia en el contexto de las políticas educativas recientes. Tesis de grado. Universidad de Manizales. Colombia.
- Batanaz, P. (1998). Organización escolar. Bases científicas para el desarrollo de las instituciones educativas. Universidad de Córdoba – España.
- Barrera, F. y Domínguez C. (2006) Educación Básica en Colombia, Opciones futuras de política. DNP. Bogotá.
- Bertalanffy, L. (1968). *Teoría General de los Sistemas*. New York, EU: George Braziller.
- Cajiao, F. “La Soledad del Rector” eltiempo.com, Sección Editorial – opinión. 25 de febrero de 2013.
- Calderón, G y J. C. (2011). Gestión empresarial en Colombia: un aporte desde la administración.. Univ. Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Campoy T. y Gomes Elda (2009) Técnicas e instrumentos cualitativos de recogida de datos. En: Manual básico para la elaboración de tesinas, tesis y trabajos de investigación. Ed.

EOS ([http://www2.unifap.br/gtea/wpcontent/uploads/2011/10/T\\_cnicas-e-261\\_instrumentos-cualitativos-de-recogida-de-datos1.pdf](http://www2.unifap.br/gtea/wpcontent/uploads/2011/10/T_cnicas-e-261_instrumentos-cualitativos-de-recogida-de-datos1.pdf))

Centty D. (2006) Manual Metodológico para el Investigador Científico. Nuevo Mundo: Investigadores y Consultores. Y Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa – Perú.

Chiavenato, I. (1995) Introducción a la Teoría General de la Administración. McGraw Hill. Bogotá.

Daza, A., Charris, A. & Vilorio, J. (2015). Competencias específicas de los administradores como: factor de desarrollo. Dimensión Empresarial.

Decreto 1278 de 2002 - Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. Bogotá: Republica de Colombia.

Decreto 1286 DE 2005 - *Por el cual se establecen normas sobre la participación de los padres de familia en el mejoramiento de los procesos educativos de los establecimientos oficiales y privados y se adoptan otras disposiciones.* Bogotá: Republica de Colombia.

Decreto 1850 de 2002 - Por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Republica de Colombia.

Decreto 1860 de 1994 - Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales. Bogotá: Republica de Colombia.

Decreto 4791 DE 2008 (diciembre 19) - Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos *11*, *12*, *13* y *14* de la Ley 715 de 2001 en relación con el Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales. Bogotá: Republica de Colombia.

Decreto 4807 DE 2011 - *Por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación.* Bogotá: Republica de Colombia.

Díaz M. (1989). Modelos de Investigación Sobre Organizaciones Educativas. En: Revista de investigación Educativa. Vol. 7 No. 13. Asociación Interuniversitaria de Investigación Pedagógica Experimental. Barcelona.

- Díaz, Luz Helena y Miranda J. (2009) Gestión descentralizada del servicio educativo: Un examen al Distrito de Santa Marta-Colombia. Clío América. Enero - Junio 2009, Año 3 No. 5, p.p. 104 – 122. Universidad de Magdalena.
- Díez E. (2007) Las repercusiones en las organizaciones escolares de la globalización neoliberal. Facultad de Educación - Universidad de León. España. Ediciones Sígueme – Salamanca.
- Edwards, Verónica. (1991). Los sujetos y la construcción del conocimiento escolar en primaria: Un estudio etnográfico. Dimensión Educativa. Bogotá.
- Gadamer, H. (1977). Verdad y método - Fundamentos de una hermenéutica filosófica.
- Gairín, J. (1996). La organización escolar: Contexto y texto de actuación. Ed. La Muralla. Madrid.
- Gairín J. y Castro D. (2011) - Competencias para el Ejercicio de la Dirección de Instituciones Educativas - Reflexiones y experiencias en Iberoamérica. – Red AGE, serie informes No. 3, Santiago de Chile 2011
- Gairín J. (1989) El Objeto de la Organización Escolar. En: Epistemología de las Dimensiones Pedagógicas. Universidad Autónoma de Barcelona. Educar. Barcelona.
- Gajardo, J., Ulloa J. (2016). Liderazgo Pedagógico, Conceptos y Tensiones. Nota Técnica N°6, LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar: Universidad de Concepción, Chile.
- Gaviña J. (1999) Prospectiva y planificación territorial, hacia un proyecto de futuro. Alfaomega S.A. Colombia.
- Gibbs G. (2014) El análisis de datos cualitativos en investigación cuaitativa. Morata, México.
- Guadarrama P. (2008). Fundamentos filosóficos y epistemológicos de la investigación. web del centro de estudios “Miguel Enríquez”, CEME: <http://www.archivochile.com>
- Guía para el Mejoramiento Institucional- Guía 34. Ministerio de Educación Nacional de Colombia – (2008) Bogotá: República de Colombia.

- Habermas, J. (1987). Teoría de la acción comunicativa. Volumen 1: Racionalidad de la acción y racionalización social. Taurus, Madrid.
- Hammersley, M. y Atkinson, P. (1994). Etnografía. Métodos de Investigación. Paidós. Barcelona.
- Hernández, Bessy (2009) Instrumentos de recolección de información en investigación cualitativa. En Colección: Metodología de la Investigación, cuadernos de investigación No. 8. (<http://www.slideshare.net/jenifermora28/instrumentos-de-investigacion-cualitativa>)
- Informe del Banco Mundial (2008) La calidad de la educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política. Banco Mundial para Colombia y México.
- Iregui, Ana María y otros. (2006) Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia. BANCO DE LA REPÚBLICA, Bogotá.
- Kauffman, R.A. (1982): Identifying and solving problems: A system approach. University Associates. San Diego, California.
- Koontz, H. y Weihrich (1996) Administración: una perspectiva global. McGraw Hill. México.
- Latorre A. et al. (1996). Bases Metodológicas de la Investigación Educativa. Ed. GR92. Barcelona.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A., y Hopkins, D. (2006). Successful School Leadership. What it is and how it influences pupil learning. UK: National College for School Leadership.
- Ley 115 General de Educación. (1994). Bogotá: Republica de Colombia.
- Ley 1620 DE 2013 - Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar. Bogotá: Republica de Colombia.
- Ley 715 Normas orgánicas en materia de recursos y competencias para educación y salud. (2001). Bogotá: Republica de Colombia.

- López, J. (2006) Adónde va la teoría de la organización. En “Profesorado”, revista de 264 currículum y formación del profesorado. Universidad de Sevilla, España.
- Luhman, N. (1990) Sociedad y sistema: la ambición de la teoría. Paidós Ibérica. Barcelona.
- Martínez M. (2005) El Método Etnográfico de Investigación. ver: <http://investigacionypostgrado.uneg.edu.ve/intranetcgip/documentos/225000/225000archivo00002.pdf>
- Miklos T. & Tello María Elena. (1994) Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro. Limusa. México.
- Miñana, C. (1999). En un vaivén sin hamaca: la cotidianidad del directivo docente. Universidad Nacional de Colombia. Programa RED.
- Murcia, N. y Jaramillo, L. (2001). La complementariedad como posibilidad en la estructuración de diseños de investigación cualitativa. [www.moebio.uchile.cl/12/murcia.htm](http://www.moebio.uchile.cl/12/murcia.htm)
- Murcia N. y Jaramillo L. (2008) Investigación cualitativa “la complementariedad”. 2da. Ed. Kinesis. Colombia.
- Murillo, F. (2012). La dirección escolar en Chile: una visión en el contexto de América Latina. En Weinstein, J. y Muñoz, G. (Eds.). ¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile? Santiago de Chile: CEPPE-Fundación Chile.
- Murillo, F. et al. (2003). Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar. Revisión internacional del estado del arte. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Manjarrés N. (2010) Hacia una gestión administrativa eficiente y eficaz en la institución educativa. Funperbol, Santa Marta. Colombia.
- Ortiz A. (2011) La Investigación Socioeducativa Y Su Didáctica. Universidad de Magdalena. Santa Marta, Colombia.
- Pernett, J. (2004) La Gestión Educativa: Tensiones y Problemas que Impactan la Cultura Escolar. Revista Internacional Magisterio, Educación y Pedagogía. No 9 Junio-Julio 2004 página 59-61 – Bogotá, Colombia.



- Rockwell, Elsie. Etnografía y Teoría de la Investigación Educativa. En: Investigación<sup>265</sup> Etnográfica Aplicada la Educación (1991). Compilador Germán Mariño. Dimensión Educativa. Bogotá.
- Rodríguez, Wanda (2010). EL CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA: UNA MIRADA CRÍTICA DESDE EL ENFOQUE HISTÓRICOCULTURAL - Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación", vol. 10, núm. 1, enero-abril, 2010, pp.1-28. Universidad de Costa Rica.
- Sánchez, F. et al. (1998). Psicología social. Madrid: Mc Graw-Hill.
- Sánchez J. (2009) La resignificación: un método para transformar las prácticas de gestión en las instituciones educativas. Universidad de Magdalena Santa Marta, Colombia.
- Sánchez, J. (2010). Hacia un Paradigma Emergente de la Planeación: Resignificación desde las Instituciones Educativas. Universidad de Magdalena. Santa Marta, Colombia.
- Sánchez J., Viloría J., Chica Olga (2017-1) Prácticas de gestión directiva y académica que interpelan de manera negativa la calidad de las instituciones educativas públicas: El caso del Distrito de Santa Marta, Colombia. – En Colección: Diversidad y Complejidad Organizacional en América Latina. Perspectivas de Análisis. ANÁLISIS ORGANIZACIONAL Y CALIDAD EDUCATIVA. ED. HESS, S.A. DE C.V. Ciudad de México.
- Sánchez J., Sánchez I., y Viloría J. (2017-2) Expectativas de formación avanzada en el campo de la gestión educativa: una lectura desde las voces de directivos docentes en el departamento del Magdalena, Colombia. En Colección: Diversidad y Complejidad Organizacional en América Latina. Perspectivas de Análisis. TERRITORIO Y ORGANIZACIONES. ED. HESS, S.A. DE C.V. Ciudad de México.
- Sánchez, P. (1991) La observación, la memoria y la palabra en la investigación social. Dimensión Educativa. Bogotá.
- Santamaría, R. y Navarro, A. (2012). Administración y Planificación Escolar. Ed. Síntesis. Madrid.
- Santiago H. et al. (2007). Manual de Gestión y Administración Educativa. Ed. Magisterio. Bogotá.
- Santos G. (1999) Las trampas de la calidad. Acción Pedagógica, 8(2), 78-81.

- Santos, G. (2000). La Luz del Prisma. Para comprender las organizaciones educativas.266 Ed. Aljibe. Málaga.
- Senge, P. M. (1990). La Quinta Disciplina: El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje. Massachusetts. EU.
- Senge, P., Cambron N., Lucas T., Smith B., Dutton J. & kleiner A. (2000). La Quinta Disciplina: Escuelas que aprenden. Ed. Norma. Bogotá, Colombia.
- Suárez, Zuleyka. (2012) Etnografía crítica. Surgimiento y repercusiones. Revista Comunicación, Año 33 / vol. 21, No. 1. Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- Weinstein J. Muñoz G. & Macarena Hernández. (2014) El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe. Un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de la región.- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe - OREALC/UNESCO Santiago de Chile.
- Wolff, L. et al. (2005). Private education and Public Policy in Latin America. Washington: Partnership for educational revitalization in the Americas (PREAL).

## ANEXOS.

## Anexo 1 – Instrumento 1 - Formato de sondeo en el Liceo Celedón.

DOCTORADO EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN  
DE LA UNIVERSIDAD DE MAGDALENA  
SONDEO INVESTIGATIVO (Doctorando: CALIXTO LIÑÁN FELIPE)

- Esta encuesta tiene una finalidad exclusivamente académica en el marco del Doctorado.
- Se le solicita al diligenciante responder de la manera más objetiva posible.

Nombre del encuestado: \_\_\_\_\_ Cargo: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

1. ¿Qué es la Administración? Y ¿Qué es la planeación?

---

---

---

2. ¿Cuál es la importancia de los procesos de planeación en el desarrollo de los sistemas educativos?

---

---

---

3. ¿Cuáles son los principales problemas en las prácticas de planeación en el desarrollo de los sistemas educativos?

---

---

---

4. ¿Cuáles son los principales retos y desafíos para la cualificación de los procesos de planeación de los sistemas educativos?

---

---

---



Señores rectores, esta encuesta obedece a un ejercicio netamente académico como soporte de una TESIS DOCTORAL que se realiza en el marco del Doctorado en Ciencias de la Educación de la UNIVERSIDAD DE MAGDALENA Y RUDECOLOMBIA. Agradecemos su colaboración y objetividad en las respuestas.

Es usted Rector: DEPARTAMENTAL \_\_\_\_ DISTRITAL \_\_\_\_ DE CIÉNAGA \_\_\_\_

1. Como califica los procesos de coordinación, orientación y direccionamiento que ejerce la secretaria de Educación sobre las Instituciones Educativas.

muy bajo	bajo	regular	bueno	muy bueno
----------	------	---------	-------	-----------

2. En cuanto al manejo de personal docente y administrativo, ¿qué nivel AUTONOMÍA le permite su Secretaría Educación?

muy bajo	bajo	regular	bueno	muy bueno
----------	------	---------	-------	-----------

3. En cuanto al manejo de personal docente y administrativo, ¿qué nivel de AUTORIDAD le confiere su Secretaría de Educación?

muy bajo	bajo	regular	bueno	muy bueno
----------	------	---------	-------	-----------

4. En cuanto al direccionamiento académico, ¿qué nivel AUTONOMÍA le permite su Secretaría Educación?

muy bajo	bajo	regular	bueno	muy bueno
----------	------	---------	-------	-----------

5. Cómo considera usted el nivel de los procesos generales de PLANEACIÓN, ORGANIZACIÓN EJECUCIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN en su IE.

muy bajo	bajo	regular	bueno	muy bueno
----------	------	---------	-------	-----------

¿Por qué?

---



---



---



---

6. ¿La secretaria lo apoya en la formulación de programas y/o proyectos PROPIOS DE LA IE para el mejoramiento de la calidad educativa y el desarrollo institucional?

SI \_\_\_\_ NO \_\_\_\_

7. ¿A qué le exige mayor prioridad la Secretaría?

- A los proyectos mandados por el MEN y las Secretarías. \_\_\_\_
- A los proyectos propios de la IE? \_\_\_\_

8. ¿Cómo califica el nivel de los Programas y/o proyectos para mejoramiento de la calidad y el desarrollo institucional que llegan a su IE por disposición de las Secretarías o del MEN?

muy bajo	bajo	regular	bueno	muy bueno
----------	------	---------	-------	-----------

¿Por qué?

---



---



---

9. Donde cree usted que el docente está mejor remunerado?

- En la IE PÚBLICA \_\_\_\_\_
- En la IE PRIVADA \_\_\_\_\_

10. Donde cree usted que el docente cumple mejor sus funciones?

- En la IE PÚBLICA \_\_\_\_\_
- En la IE PRIVADA \_\_\_\_\_

¿Por qué?

---

---

---

11. ¿Cómo considera usted el nivel educativo que se imparte en las IE PÚBLICAS?

muy bajo	bajo	regular	bueno	muy bueno
----------	------	---------	-------	-----------

¿Por qué?

---

---

---

12. ¿Cómo considera usted el nivel educativo que se imparte en las IE PRIVADAS?

muy bajo	bajo	regular	bueno	muy bueno
----------	------	---------	-------	-----------

¿Por qué?

---

---

---

OPINE LIBREMENTE

¿Qué debería suceder o hacerse para que las IE puedan alcanzar altos niveles de calidad educativa?

---

---

---

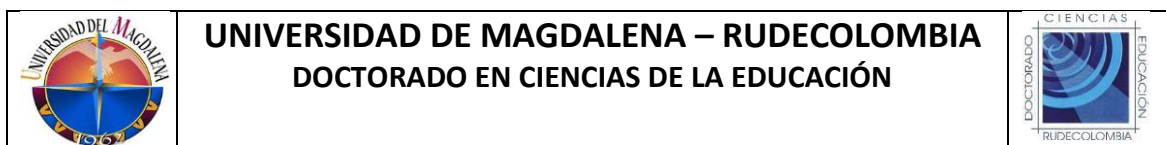
---

---

---

---

**ANEXO 3 - Cuestionario para respuesta escrita, dirigido a Rectores.**



**INSTRUMENTO No. 3:**

**Cuestionario para respuesta escrita, dirigido a Rectores.**

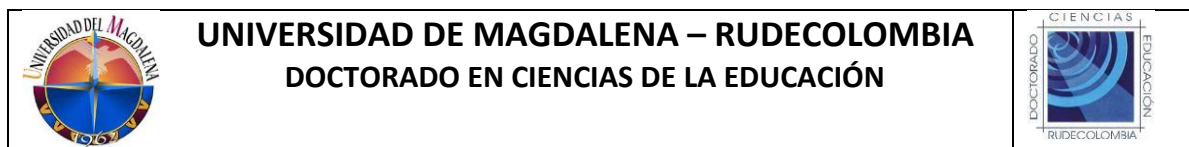
**IMPORTANTE:** Señor rector, la información que usted proporcionará se usará exclusivamente para efectos académicos y como insumo de la Tesis Doctoral cuyo título es:

**TENSIONES EN LAS FUNCIONES RECTORALES Y SUS AFECTACIONES EN LA CALIDAD EDUCATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA DE COLOMBIA:  
 Un abordaje comprensivo, de la normativa a la praxis de la gestión.**

Por lo cual agradecemos su participación de la manera más clara y objetiva posible.

1. ¿Una vez que usted fue nombrado como rector, qué tipo de inducción y formación recibió para iniciar el desempeño de su cargo?
2. ¿De las actividades que usted habitualmente cumple, cuáles son las que tienen un mayor impacto positivo en el cumplimiento de la misión de su institución educativa? (y cuáles de menor)?
3. ¿Mencione funciones y actividades que cumple usted habitualmente, que no correspondan con las funciones que le señala la normativa a su cargo como Rector?.
4. ¿Cuáles son las principales dificultades y obstáculos que usted enfrenta habitualmente, en el cumplimiento de sus funciones como rector?
5. A su juicio cuáles deben ser las funciones principales que debe cumplir un rector de una institución educativa?
6. ¿Con base en su experiencia qué tipo de competencias administrativas debe tener un rector para cumplir de manera excelente con sus funciones y en consecuencia para garantizar la calidad integral la institución?
7. Describa como la secretaría de educación distrital interviene (positiva o negativamente) con las funciones que usted como rector cumple.
8. En cuanto a la asignación de personal docente y administrativo, cuál cree que deben ser las competencias de los rectores?
9. Cuáles cree usted que deben ser las responsabilidades de los rectores en el manejo del personal docente y administrativo?

## ANEXO 4

**INSTRUMENTO 4 - Bitácora del ejercicio de funciones por parte de los rectores.**

**IMPORTANTE:** Señor rector, la información que usted proporcionará se usará exclusivamente para efectos académicos y como insumo de la Tesis Doctoral cuyo título es

**TENSIONES EN LAS FUNCIONES RECTORALES Y SUS AFECTACIONES EN LA CALIDAD EDUCATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA DE COLOMBIA:  
Un abordaje comprensivo, de la normativa a la praxis de la gestión.**

Por lo cual agradecemos su participación de la manera más clara y objetiva posible.

-----  
**INSTRUMENTO No. 4:  
 Bitácora del ejercicio de funciones por parte de los rectores.**

(Recopilación, a manera de un diario, de lo que habitualmente le corresponde hacer durante una semana (CINCO DÍAS) en su desempeño profesional como rector).

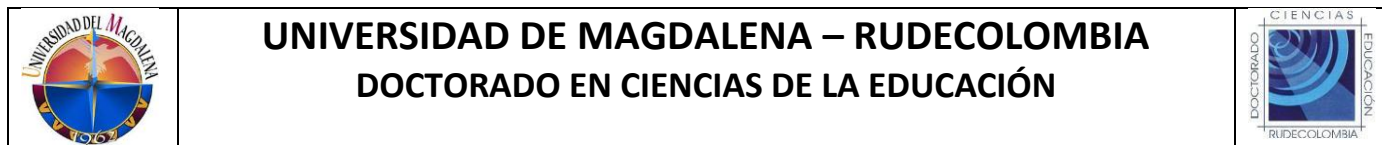
Ejemplo correcto:

No.	Día.	Actividad específica realizada.	Hace parte de sus funciones legalmente asignadas.	No hace parte de sus funciones legalmente asignadas	EXISTE DUDA
		Atención de padres de familia para solicitud de cupos.	X		
		Desplazamiento a la SED para solicitar los docentes faltantes en la institución.	X		
		Gestionar autorización de horas extras para pagar aseo.		X	
		Contratar personal para el aseo de las sedes de la institución.		X	
		Verificar si las ecónomas del restaurante escolar están cumpliendo con las minutas y la higiene.			X
		Hacer visita de supervisión nocturna para ver si los celadores cumplen su horario laboral.			X





## ANEXO 5

**INSTRUMENTO 5 - Entrevista en profundidad dirigida a Rectores.****INSTRUMENTO No. 3: Entrevista en profundidad dirigida a Rectores.**

**IMPORTANTE:** Señor rector, la información que usted proporcionará se usará exclusivamente para efectos académicos y como insumo de la Tesis Doctoral cuyo título es

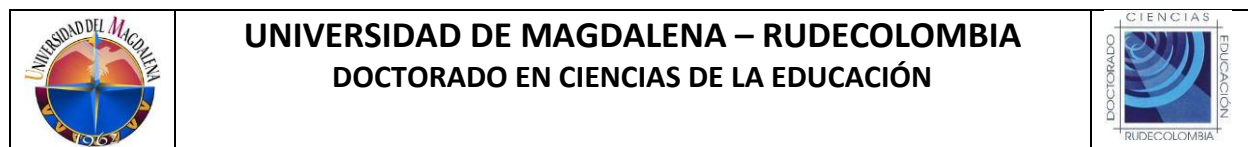
**TENSIONES EN LAS FUNCIONES RECTORALES Y SUS AFECTACIONES EN LA CALIDAD EDUCATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA DE COLOMBIA:  
Un abordaje comprensivo, de la normativa a la praxis de la gestión.**

Por lo cual agradecemos su participación de la manera más clara y objetiva posible.

-----

1. ¿Una vez que usted fue nombrado como rector, qué tipo de inducción y formación recibió para iniciar el desempeño de su cargo?
2. ¿De las actividades que usted habitualmente cumple, cuáles son las que tienen un mayor impacto positivo en el cumplimiento de la misión de su institución educativa? ¿y cuáles de menor?
3. ¿Mencione funciones y actividades que cumple usted habitualmente, que no correspondan con las funciones que le señala la normativa a su cargo como Rector?
4. ¿Cuáles son las principales dificultades y obstáculos que usted enfrenta habitualmente, en el cumplimiento de sus funciones como rector?
5. A su juicio cuáles deben ser las funciones principales que debe cumplir un rector de una institución educativa?

## INSTRUMENTO No. 6: CUADRO DE ANÁLISIS DEL GRUPO DE DISCUSIÓN

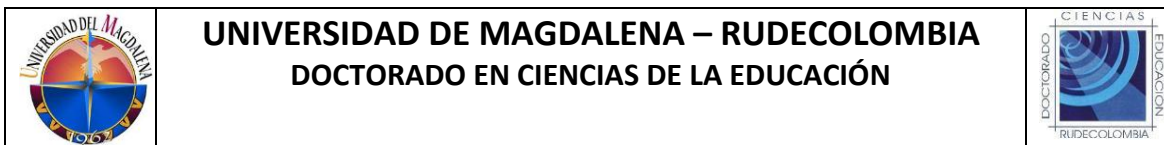


**INSTRUMENTO No. 6: CUADRO DE ANÁLISIS DEL GRUPO DE DISCUSIÓN**  
Basado en la metodología Prospectiva.

	ESCENARIO ACTUAL (LA PROBLEMÁTICA)	ESCENARIO IDEAL (LO QUE DEBERÍA SER)	ESCENARIO POSIBLE (LO QUE SE PUEDE HACER)
Rector 1 (Y)	<p>-Estamos siempre ahí cumpliendo funciones que a uno no le corresponden.</p> <p>-El distrito tiene la obligación de contratar la póliza de seguros para los estudiantes, pero no lo hace y cuando ocurre un accidente quien debe responder es el rector.</p> <p>-No somos los representantes legales para unas cosas, pero sí somos los responsables de otras.</p>	<p>-Que exista claridad sobre las funciones que competen a los rectores.</p> <p>-Tener suficiente recurso financiero garantizado.</p> <p>-Es necesario tener el recurso humano docente y administrativo completo para poder uno de verdad ejercer las funciones que le corresponden.</p> <p>-Que el rector participe en la selección de su personal docente y administrativo.</p> <p>-Tener la autonomía y autoridad para poder cumplir con las funciones que nos corresponden.</p>	<p>-Que el ministerio analice y haga un documento preciso, claro que resuma las funciones de los rectores.</p>
Rector 2 (C)	<p>-Falta de recursos técnicos, de infraestructura, logísticos, de personal docente y administrativo, en fin.</p> <p>-No tenemos participación en el proceso de selección de docentes ni de administrativos.</p> <p>-No tenemos autonomía para tomar decisiones en lo que compete a educación.</p>	<p>Que el rector se dedique a liderar su actividad misional.</p> <p>Que gerenciaríamos nuestras organizaciones, educativas obedeciendo a un plan estratégico diseñado y a prácticas de corto plazo establecidas.</p> <p>Que contáramos con todos los recursos humanos y materiales que una institución educativa requiere para ser eficiente.</p>	<p>Mejorar la planta física de las instituciones.</p> <p>El Ministerio y el ente territorial deben cumplir todos sus roles, garantizar la planta administrativa, el aseo, la planta de docentes, mantenimiento en la infraestructura.</p>

		Que las instituciones tengan la infraestructura adecuada.	
Rector 3 (E)	<p>-El alto número de funciones y de responsabilidades que tienen los rectores les impide hacer planificación.</p> <p>-Todo es responsabilidad del rector.</p> <p>-Las funciones del rector están desbordadas y cada día se le suman más, tantas que no les queda tiempo para ejercer el liderazgo pedagógico y directivo.</p> <p>-Lo misional del cargo no se está llevando a cabo, que es la parte pedagógica.</p>	<p>-Que los rectores no tengan esa carga de la seguridad física de los estudiantes.</p> <p>-Establecimientos educativos con organización administrativa funcional, con cargos específicos y personal idóneo.</p> <p>-El rector debe estar descargado de tantas funciones administrativas y dedicarse a liderar la educación.</p>	<p>-El gobierno debe ser claro y asumir las responsabilidades de aseguramiento que demanda tener unos niños en la escuela.</p> <p>-Que se haga un análisis profundo de cuántas son las responsabilidades que debe atender un rector. Mirar hasta que tanto se le puede asignar tantas responsabilidades a un mismo funcionario.</p> <p>-Un estudio sobre qué impacto tiene la carga de responsabilidades sobre la salud física y mental de las personas que ejercen el cargo de rector.</p> <p>- Tomar medidas que faciliten que el funcionario que está ejerciendo el cargo de rector trabaje de manera más eficiente.</p> <p>-Consolidar en un solo documento y ser específico en cuáles son las responsabilidades que tienen los rectores.</p> <p>-Delimitar cuáles serían los funcionarios con los perfiles y las competencias específicas para que sean exclusivos para apoyar al rector en la gestión escolar en cada uno de sus diferentes aspectos.</p>
Rector (4) M	<p>-Falta de mantenimiento de infraestructura.</p> <p>-Las instituciones no reúnen las condiciones físicas.</p> <p>-Falta de personal docente y administrativo suficiente e idóneo.</p> <p>-Le toca al rector responder por todo.</p> <p>-No se logra materializar lo que se planifica en lo académico.</p> <p>-Por andar resolviendo problemas se</p>	<p>-Lo ideal es que podamos nosotros realmente contar con el personal docente y administrativo necesario.</p> <p>-Que el distrito asuma sus responsabilidades en el manejo y supervisión del Plan de Alimentación Escolar.</p> <p>-Que haya suficiente personal</p>	<p>-Trabajar por organizar las instituciones educativas con una estructura que realmente sea administrativa, que permita delegar funciones tanto académicas, administrativas y financieras para que el rector tenga la mayor posibilidad de espacio de poder planificar y organizar.</p>

	<p>deja de lado lo fundamental pedagógico.</p> <p>-Aparte de las leyes, en cada circular del ministerio o de los entes descentralizados se les asignan responsabilidades a los rectores que no encajan con las funciones que realmente nos corresponden.</p> <p>-En el tema de alimentación escolar nos tienen en un vaivén y nadie responde, entonces los entes de seguimiento y control lo que hacen es zafarse ellos y mandarle las responsabilidades a los rectores.</p> <p>-El rector tiene que ser todero y dedicarse a cosas inmediatas.</p>	<p>que se encargue de los temas administrativos que le quitan demasiado tiempo a los rectores.</p> <p>-Que haya espacios para la planeación, equipos de trabajo, en una estructura administrativa que oxigene todas las funciones que tienen los rectores.</p>	<p>-Que el Ministerio de Educación retome y que precise cuáles son las funciones de los rectores y de los coordinadores, porque no existe en la normatividad claridad sobre cuáles son las funciones de los coordinadores, los coordinadores auxilian en todas sus funciones al rector, eso queda muy ambiguo ahí.</p> <p>-Retomar la experiencia de los INEM que tenían una estructura con un vicerrector administrativo y uno académico; personal docente y administrativo suficiente; o sea, una estructura tanto académica como administrativa que permitía delegar funciones y el rector tenía mayor posibilidades de movilizarse, planear y gestionar.</p>
--	---	--	--



**INSTRUMENTO No. 7: Escala de Likert, dirigida a Rectores.**

**IMPORTANTE: Señor rector, la información que usted proporcionará se usará exclusivamente para efectos académicos y como insumo de la Tesis Doctoral cuyo título es:**

**TENSIONES EN LAS FUNCIONES RECTORALES Y SUS AFECTACIONES EN LA CALIDAD EDUCATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA DE COLOMBIA:**

**Un abordaje comprensivo, de la normativa a la praxis de la gestión.**

Por lo cual agradecemos su colaboración de la manera más clara y objetiva posible.

- 
1. Hay excesiva legislación en torno al funcionamiento de las instituciones educativas.
    - a. Totalmente en desacuerdo.
    - b. En desacuerdo.
    - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
    - d. De acuerdo.
    - e. Totalmente de acuerdo.
  
  2. El MEN y las Secretarías reconocen que hay excesiva legislación en torno al funcionamiento de las instituciones educativas.
    - a. Totalmente en desacuerdo.
    - b. En desacuerdo.
    - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
    - d. De acuerdo.
    - e. Totalmente de acuerdo.
  
  3. Las funciones administrativas de los rectores no chocan con sus funciones pedagógicas.
    - a. Totalmente en desacuerdo.
    - b. En desacuerdo.
    - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
    - d. De acuerdo.
    - e. Totalmente de acuerdo.
  
  4. Los rectores participan activamente en el diseño y planeación de acciones de mejoramiento de la calidad educativa que hace el MEN y/o las Secretarías.
    - a. Totalmente en desacuerdo.
    - b. En desacuerdo.
    - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
    - d. De acuerdo.
    - e. Totalmente de acuerdo.

5. En la planeación de acciones de mejoramiento de la calidad educativa que hace el MEN y/o las Secretarías se tienen en cuenta las necesidades administrativas y logísticas de las instituciones.
  - a. Totalmente en desacuerdo.
  - b. En desacuerdo.
  - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
  - d. De acuerdo.
  - e. Totalmente de acuerdo.
  
6. El MEN y las Secretarías facilitan el trabajo complementario administrativo – pedagógico que caracteriza a las instituciones educativas.
  - a. Totalmente en desacuerdo.
  - b. En desacuerdo.
  - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
  - d. De acuerdo.
  - e. Totalmente de acuerdo.
  
7. Las instituciones educativas cuentan con personal idóneo y suficiente para el funcionamiento pedagógico.
  - a. Totalmente en desacuerdo.
  - b. En desacuerdo.
  - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
  - d. De acuerdo.
  - e. Totalmente de acuerdo.
  
8. Las instituciones educativas cuentan con personal idóneo y suficiente para el funcionamiento administrativo.
  - a. Totalmente en desacuerdo.
  - b. En desacuerdo.
  - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
  - d. De acuerdo.
  - e. Totalmente de acuerdo.
  
9. Los rectores tienen la autonomía administrativa necesaria para responder por la calidad educativa.
  - a. Totalmente en desacuerdo.
  - b. En desacuerdo.
  - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
  - d. De acuerdo.
  - e. Totalmente de acuerdo.
  
10. Lo que llega a las instituciones educativas como programas o proyectos de gestión, impuestos por el Ministerio a través de las Secretarías de Educación, son generalmente estudios que se han enfocado en la parte de metodología didáctica y de contenido curricular, que muy poco o nada tienen en cuenta la administración educativa.

## ANEXO 8.

## Carta de los rectores a la Secretaria de Educación de Santa Marta.

Santa Marta, 2 de septiembre de 2014

Doctora  
**INGRIS PADILLA GARCÍA**  
 Secretaria de Educación Distrital  
 Ciudad

Xiomara  
 SECRETARIA DE  
 EDUCACION DISTRICTAL  
 RECIBIDO POR: *[Signature]*  
 FECHA: 08 SEP 2014  
 HORA: 11:54 PM  
 S.A.C. M 650

**Ref.: Presentación de Inquietudes y Solicitudes**

*"No hay problema que no podamos resolver juntos, y muy pocos que podamos resolver por nosotros mismos" Lyndon Johnson*

Cordial saludo:

Conocedores del arduo trabajo que ha realizado esta administración en pro de la Calidad Educativa del Distrito, los abajo firmantes nos dirigimos a Usted, como líder de este proceso, con el propósito de manifestarle nuestras inquietudes con relación a algunos aspectos puntuales que inciden de manera directa en la consecución de este objetivo, varios de los cuales fueron expuestos en oficio radicado con el SAC 14580, el 13 de septiembre de 2013.

**1. REVISIÓN Y UNIFICACIÓN DEL CALENDARIO ACADÉMICO:** Es fundamental tener claridad al respecto para evitar los inconvenientes presentados al inicio de este año escolar. Se propone revisar el calendario y ajustarlo teniendo en cuenta las características de nuestro contexto y las necesidades institucionales, al respecto hay una propuesta para ser considerada.

**2. MANUAL DE FUNCIONES:** Se requiere la divulgación del Manual de Funciones vigente del Ente Territorial para que cada funcionario tenga claridad al respecto de quién es su Jefe Inmediato y el alcance de sus funciones. Esto debido a que en el caso de los rectores no hay precisión en este sentido: A los docentes y administrativos no se les puede hacer llamados de atención puesto que el rector no tiene autoridad para esto sino en el ente nominador; por su parte, en la estructura orgánica de la Secretaría de Educación tampoco está definido quién es el Jefe Inmediato de los Rectores.

**3. ASIGNACIÓN DEL PAGADOR:** Artículo 15 decreto 4791 de 2008 "La entidad territorial certificada debe ajustar el manual de funciones respecto de quien debe ejercer la función de tesorería o pagaduría del fondo de servicio educativo..." Aún son contadas las instituciones que cuentan con un administrativo cumpliendo esta función.

**4. PERSONAL ADMINISTRATIVO.** Se requiere que la planta se ajuste a la parametrización, de acuerdo con la RESOLUCION 0962 DEL 5 DE JULIO DE 2012 o la que se encuentre vigente. Todas las instituciones educativas del Distrito presentan

falencias de personal administrativo, se sugiere realizar gestiones con la CNSC para suplir estas vacantes.

**5. PLANTA DE DOCENTES Y HORAS EXTRAS.** Se reconoce la gestión de la Administración para el nombramiento Provisional de los docentes faltantes en las instituciones educativas. Se solicita que estos nombramientos se ajusten a los perfiles requeridos. En los casos donde no se alcance a suplir las vacantes mediante los nombramientos provisionales y se requiera continuar con las horas extras, se hace necesario la autorización escrita.

**6. REUBICACIÓN DE DOCENTES:** Se están haciendo reubicaciones de docentes, directivos y administrativos sin notificación alguna a los rectores y sin enviar el debido reemplazo, según lo acordado en diversas reuniones con la Secretaría de Educación.

**7. DEBIDO PROCESO.** Cualquier denuncia que realicen contra docentes y directivos docentes debe ser sustentada con pruebas, garantizando el debido proceso.

**8. NOMBRAMIENTO SUPERVISOR CELADORES.** Para poder certificar el cumplimiento de las funciones de los celadores en horario nocturno y fines de semana, solicitamos el nombramiento de Supervisores que cumplan esta función.

**9. SEGURIDAD:** Insistimos en el hecho de que varias instituciones carecen del personal que cumpla las funciones de celaduría y en donde hay celadores, éstos laboran 12 horas diarias y para poder descansar un día en la semana, el otro dobla el turno, es decir que trabaja el día completo, día y noche. Esto genera que el personal no esté en la mejor disposición para cumplir su labor. Adicionalmente, carecen de elementos para la defensa ante un eventual robo, situación alarmante teniendo en cuenta los equipos que se encuentran al interior de las instituciones a nuestro cuidado. Ante esta situación, se solicita analizar la posibilidad de contratar **VIGILANCIA PRIVADA**, reubicando a los celadores en otros puestos con otras funciones

**10. INCUMPLIMIENTO OPERADOR PAE:** Se requiere que el operador lleve a tiempo y completos los alimentos para la preparación de la Minuta establecida por el ICBF. En reunión pasada con el Líder de Cobertura se solicitó copia del contrato para tener claridad de las obligaciones del operador y no se ha enviado; asimismo, se solicita una reunión de rectores con el operador del Programa.

**11. VISITAS DE MINISTERIO DE TRABAJO Y SECRETARÍA DE SALUD:** Se están recibiendo visitas inesperadas del Ministerio del Trabajo auditando sobre responsabilidades que son del Ente Territorial y no de los Rectores. Lo mismo ocurre con la Secretaría de Salud, la cual está auditando los Restaurantes Escolares, con esto queremos que se nos aclare cuáles nos corresponde desde nuestro ejercicio y la normativa sobre la utilización de los recursos de gratuidad y cuáles no son de nuestra competencia.

**12. CEREMONIA DE GRADUACION:** Solicitamos un comunicado emitido por la Secretaría de Educación con directrices puntuales para el acto de graduación ante los requerimientos de estudiantes y padres de familia que insisten en la realización de ceremonias.



FIN DEL DOCUMENTO.