



**DIVISIÓN DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

TRABAJO DE TESIS

DISEÑO DE UN MODELO DE GERENCIA ESCOLAR PARA EL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO (Básica Primaria y Secundaria) EN EL DEPARTAMENTO DE CÒRDOBA-COLOMBIA: UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA TEÒRICA DE LAS ESCUELAS EFICACES.

Por:

GIOVANNI CARLOS ARGEL FUENTES

DIRECTOR DE TESIS:

PHD. DAGOBERTO PÁRAMO MORALES

AÑO 2006



**DIVISIÓN DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

TRABAJO DE TESIS

DISEÑO DE UN MODELO DE GERENCIA ESCOLAR PARA EL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO (Básica Primaria y Secundaria) EN EL DEPARTAMENTO DE CÒRDOBA-COLOMBIA: UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA TEÒRICA DE LAS ESCUELAS EFICACES.

Por:

GIOVANNI CARLOS ARGEL FUENTES

2006

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Febrero de 2007

DEDICATORIAS

A Dios y María por su apoyo espiritual, por su mano divina y el impulso a poseer un pensamiento más definido y coherente al servicio de la administración y la gerencia.

A mis padres Carlos y Analida por su apoyo permanente e impulso en esta etapa de superación académica e investigativa.

A mi esposa Alba Rocío por su tolerancia y esfuerzo sobrehumano en el acompañamiento para que este proyecto de vida y de orden profesional fuese realidad evidente.

A mis hijos Carlos Armando y José Giovanni por su apoyo incondicional y entregarme su tiempo, obligatoriamente indelegable e intransferible para su atención infantil, como por los sacrificios que tuvieron que soportar en esta etapa.

A mis hermanas Marilyn y Beatriz por su consejería y colaboración.

A mis compañeros de trabajo y profesores colaboradores en la Universidad de Córdoba y la Fundación Universidad del Norte por su esfuerzo, apoyo y estímulo permanente, que permitió este logro significativo para mi vida.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Mis sinceros agradecimientos al profesor DAGOBERTO PARAMO MORALES por su colaboración y apoyo científico en la terminación de este proceso investigativo.

A los profesores de la Maestría por los conocimientos impartidos en el proceso enseñanza-aprendizaje desarrollado en el programa.

Al Doctor Bernardo Bernardi por sus esfuerzos, dirección y apoyo incondicional en la terminación del proceso de tesis y en la tramitación oportuna de los requerimientos necesarios para mi titulación como Magíster en Administración de Empresas.

A los rectores, docentes y secretarios de educación de las distintas instituciones educativas que a bien decidieron apoyar esta investigación y creyeron en la estructura de los resultados que sin lugar a dudas generaran cambios en la productividad escolar de sus planteles.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN E INTRODUCCIÓN

1.0 DESCRIPCIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.1 PLANTEAMIENTO DE LA PREGUNTA O PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y SU JUSTIFICACIÓN EN TÉRMINOS DE NECESIDADES Y PERTINENCIA

1.2 ÁMBITOS DE INTERROGACIÓN PROBLÉMICO

2.0 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 OBJETIVO GENERAL

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.0 ALCANCES Y LIMITACIONES

4.0 MARCO DE REFERENCIA

4.1 ESTRUCTURA DE LA REVISIÓN DE LITERATURA:

4.1.1 HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BREVE ESTADO DEL ARTE SOBRE LA GERENCIA PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

4.1.2 CULTURA ORGANIZACIONAL Y LA DINÁMICA DE LAS ORGANIZACIONES

4.1.2.1 Conceptualización de la Cultura Organizacional

4.1.2.2 Importancia de la Cultura Organizacional: Elementos determinantes para la Construcción de modelos gerenciales escolares

4.1.2.3 Características de la Cultura

4.1.2.4 Los Valores Organizacionales

4.1.2.5 Importancia de los valores

4.2 MARCO CONCEPTUAL

4.2.1 Liderazgo para la Cultura Escolar (Leadership for School Culture-LSC)

4.2.2 ¿Que es la Cultura Escolar?

4.2.3 ¿Por que es Importante la Cultura Escolar?

4.2.4 ¿Cual es la mejor forma de cambiar una Cultura Escolar?

4.2.5 ¿Cual es la relación entre Visión y Cambio Cultural?

4.2.6 Conflicto y Racionalidad Educativa: Nuevos conceptos en la evolución de la Cultura Organizacional Escolar

4.2.6.1 La Visión Tecnocrática-Positivista del Conflicto y su incidencia en la Gestión Escolar

4.2.6.2 La Visión Hermenéutico-Interpretativa del Conflicto en la Cultura Escolar

4.2.6.3 El conflicto en la perspectiva crítica en la Cultura Escolar

4.2.7 LA GERENCIA EDUCATIVA COMO VIGILANCIA ESCOLAR Y SU IMPACTO EN EL ENTORNO.

4.2.7.1 El esquema actual de la estructura organizativa de la educación.

4.2.7.2 Vinculación de la escuela con su sociedad.

4.2.7.3 Las comunidades funcionales en la gerencia escolar: Un marco de investigación

4.2.7.4 Los modelos integrados de eficacia escolar: Otro paradigma de investigación hacia el mejoramiento escolar

4.2.7.4.1 Carácter multinivel

4.2.7.4.2 Importancia del contexto

4.2.7.4.3 Nivel de la institución educativa

4.2.8 La tipología de la Gestión Escolar (GE)

4.2.9 Escuela efectiva y el rol del director: la teoría

4.3 HACIA UN MARCO DE INVESTIGACIÓN: LA NUEVA GESTIÓN EDUCATIVA EN AMERICA LATINA

4.3.1 La gestión educativa según una perspectiva histórica

4.3.2 Nuevos desafíos en la gestión educativa: Democracia y calidad

4.3.3 La Gestión ¿Administrativa o Educativa?

4.3.3.1 El poder en la gestión

- 4.3.3.2 El conflicto en la gestión
- 5.0 DISEÑO METODOLOGICO PROPUESTO
- 5.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN Y MÉTODO UTILIZADO
- 5.2 FUENTES DE INFORMACIÓN Y TIPOLOGÍAS
- 5.3 DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA
- 5.4 PLAN DE TRABAJO EJECUTADO
- 5.5 UNA BREVE INTRODUCCIÓN AL ÁBACO DE REIGNER: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS
- 6.0 RESULTADOS ESPERADOS
- 7.0 IMPACTOS ESPERADOS A PARTIR DEL USO DE LOS RESULTADOS
- 8.0 PROYECTO DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE
- 9.0 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES
- 10.0 PRESUPUESTO DE LA INVESTIGACIÓN

Capítulo I.

I. GESTIÓN, CAPACIDAD ORGANIZACIONAL Y EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA: UNA INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS, OBJETO DE ESTUDIO EN LAS 7 SUBREGIONES TERRITORIALES DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA.

- I.11.0 GESTIÓN Y GOBERNABILIDAD EN LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: REFLEJOS DE LA CRISIS GERENCIAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL SECTOR.
 - I.11.1 SOBRE LOS RECURSOS FINANCIEROS
 - I.11.2 SOBRE LOS RECURSOS DE ORGANIZACIÓN
 - I.11.3 LA INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN PARA LA GOBERNABILIDAD DEL SECTOR
 - I.11.4 SOBRE LA GESTIÓN DE LOS RR.HH
 - I.11.5 LA CARRERA LABORAL DOCENTE
 - I.11.6 LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES AMÉRICA LATINA
 - I.11.7 LA GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO
 - I.11.8 LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA EN EDUCACIÓN EN AMERICA LATINA: BREVE ESBOZO
- I.12.0 GESTIÓN Y EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS DEL SECTOR EDUCATIVO COLOMBIANO: BREVE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE MEJORAMIENTO.
- I.13.0 GENERALIDADES DEL SECTOR EDUCACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA
 - I.13.1 Sobre la población Total y Población en Edad Escolar del sistema educativo del Departamento de Córdoba.
 - I.13.2 Las tendencias de la Población en Edad Escolar, Matrícula Total y Oficial: Evolución 2001 a 2004, departamento de Córdoba
 - I.13.3 Matricula total por Grado, Sector y Zonas
 - I.13.4 Tasas de Cobertura Bruta y Neta
 - I.13.5 Población estudiantil por Fuera del Sistema. 2003
 - I.13.6 Tasas de Eficiencia Interna
 - I.13.7. Recursos Financieros

Capítulo II.

II. PERFIL SITUACIONAL ADMINISTRATIVO, PENSAMIENTO GERENCIAL Y NIVEL DE LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. UN ANALISIS DESDE LAS ESCUELAS DEFINIDAS POR SUBREGIONES EN EL ESTUDIO

- II.14. CARACTERÍSTICAS ADMINISTRATIVAS Y ORGANIZACIONALES GENERALES DE LAS ESCUELAS MUESTREADAS: LA ESTRUCTURA ACTUAL.

Capítulo III.

III. LA ESTRUCTURA DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR: UN ANALISIS POR ÁBACO DE REIGNER EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA POR SUBREGIONES DEFINIDAS

III.15. LA EVALUACIÓN GLOBAL EN LAS ESCUELAS: Una aproximación al estudio de la cultura organizacional escolar desde el contexto regional

III.15.1. ANALISIS REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL POR ESCUELA EVALUADA EN LA SUBREGIÓN DEFINIDA

III.15.1.1. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos Focales. IE. José Antonio Galán-Municipio San Pelayo/Subregión Bajo Sinú. Departamento de Córdoba.

III.15.1.2. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos Focales. IE. Mercedes Abrego-Municipio de Montería/Subregión Medio Sinú. Departamento de Córdoba.

III.15.1.3. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos Focales. IE. Benicio Agudelo-Municipio de Tierralta/Subregión Alto Sinú. Departamento de Córdoba.

III.15.1.4. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos Focales. IE. Lacides C. Versal-Municipio de Lórica/Subregión Ciénagas. Departamento de Córdoba.

III.15.1.5. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos Focales. IE. Julio C. Miranda-Municipio San Antero/Subregión Costanera. Departamento de Córdoba.

III.15.1.6. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos Focales. IE. Andrés Rodríguez Balseiro-Municipio Sahagún/Subregión Sabanas. Departamento de Córdoba.

III.15.1.7. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos Focales. IE. Concentración Educativa del Sur-Municipio Montelíbano/Subregión San Jorge. Departamento de Córdoba.

III.15.2. UNA MIRADA A LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR DESDE LOS GRUPOS FOCALES CONSOLIDADOS. INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR SUBREGIONES. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

Capítulo IV.

IV. CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE GERENCIA ESCOLAR: DE LA GESTIÓN A LA CONSOLIDACIÓN DE UNA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR FUERTE.

IV.16. IDENTIFICACIÓN DE EVIDENCIAS Y SITUACIONALIDAD ACTUAL DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR.

IV.16.1. POSTULADOS DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR: EVIDENCIAS Y DINÁMICA DE SU COMPORTAMIENTO EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS EVALUADAS EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

IV.16.2. LA SITUACIONALIDAD DEL ESQUEMA ACTUAL DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA EDUCACIÓN EN LAS ESCUELAS POR SUBREGIÓN DEFINIDA. Un Constructo Global

IV.17. EL MODELO: LAS BASES DE UNA PROPUESTA PARA APLICAR

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA

ANEXOS

Anexo 1: Modelo de encuesta aplicada a escuelas por subregiones. 2006.

Anexo 2: Categorías de evaluación o Variables organizacionales de estudio en la identificación de los procesos de Cultura organizacional en las diferentes escuelas evaluadas.

LISTADO DE GRÁFICOS

GRAFICO No 1. NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 25 AÑOS EN AMÉRICA LATINA.

GRAFICO No 2. COBERTURA BRUTA DE LA EDUCACIÓN POR NIVEL Y GASTO PÚBLICO. 1995-2002.

GRÁFICO No 3. POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR, MATRÍCULA TOTAL Y OFICIAL. 2001-2004.

GRÁFICO No 4. MATRÍCULA POR GRADO MUNICIPIOS CERTIFICADOS. 2004.

GRÁFICO No 5. MATRÍCULA POR GRADO RESTO DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004.

GRÁFICO No 6. MATRÍCULA POR SECTOR. MUNICIPIO CERTIFICADO DE MONTERÍA. 2004.

GRÁFICO No 7. MATRÍCULA POR SECTOR DEL MUNICIPIO DE LORICA. 2004.

GRÁFICO No 8. MATRÍCULA POR SECTOR. MUNICIPIO CERTIFICADO DE SAHAGÚN. 2004.

GRÁFICO No 9. MATRÍCULA POR SECTOR. RESTO DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004.

GRÁFICO No 10. MATRÍCULA POR ZONA. MUNICIPIO CERTIFICADO DE MONTERÍA. 2004.

GRÁFICO No 11. MATRÍCULA POR ZONA. MUNICIPIO CERTIFICADO DE LORICA. 2004.

GRÁFICO No 12. MATRÍCULA POR ZONA. MUNICIPIO CERTIFICADO DE SAHAGÚN. 2004.

GRÁFICO No 13. MATRÍCULA POR ZONA. RESTO DEL DEPARTAMENTO. 2004.

GRÁFICO No 14. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL ASIGNADA POR ALUMNO Y POR DEPARTAMENTO. 2004.

GRÁFICO No 15. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL ASIGNADA POR ALUMNO Y POR DEPARTAMENTO. 2004.

GRAFICO No 16. ESTIMATIVO SALARIAL DE EMPLEADOS DOCENTES POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN CADA SUBREGIÓN. 2006.

GRAFICO No 17. PRESUPUESTO GENERAL POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN CADA SUBREGIÓN. 2006.

GRAFICO No 18. PLANTA DE PERSONAL DOCENTE Y NO DOCENTE ADSCRITO A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR CADA SUBREGIÓN. 2006.

GRAFICO No 19. RELACIÓN PRESUPUESTO Y PLANTA DE PERSONAL DOCENTE Y NO DOCENTE ADSCRITOS A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS. 2006.

GRAFICO No 20. ESTRATOS SOCIALES Y No DE ESTUDIANTES MATRICULADOS POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y SUBREGIONES. 2006.

GRAFICO No 21. INDICADORES DE REPITENCIA, DESERCIÓN Y RETENCIÓN ESTUDIANTIL POR INSTITUCIÓN EDUCATIVA Y SUBREGIONES. 2006.

GRAFICO No 22. INDICADORES DE REPITENCIA, DESERCIÓN Y RETENCIÓN ESTUDIANTIL POR INSTITUCIÓN EDUCATIVA VS PROMEDIO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL. 2006.

GRAFICO No 23. TIPOLOGÍA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN LAS SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.

GRAFICO No 24. FRECUENCIA Y/O OPORTUNIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN LAS SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.

GRAFICO No 25. EXISTENCIA DEL GOBIERNO ESCOLAR Y NIVEL DE PRODUCTIVIDAD EN SUS DECISIONES POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN LAS SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.

GRAFICO No 26. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: DURACIÓN EN DÍAS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.

GRAFICO No 27. CARACTERIZACIÓN DEL ESTILO ADMINISTRATIVO DEL DIRECTOR Y SU EQUIPO EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.

GRAFICO No 28. ATENCIÓN AL USUARIO DEL SERVICIO EDUCATIVO: LEALTAD Y COMPROMISO DE FUNCIONARIOS Y ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.

GRAFICO No 29. LEALTAD Y COMPROMISO DE FUNCIONARIOS Y ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.

GRAFICO No 30. CARACTERIZACIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS EN LA ESCUELA Y SUS DIFERENTES ACTORES. 2006.

GRÁFICO No 31. IMPACTO EN LO CULTURAL. 2006

GRÁFICO No 32. IMPACTO EN LO COMUNITARIO. 2006

GRÁFICO No 33. IMPACTO EN LO ECONÓMICO. 2006

GRÁFICO No 34. IMPACTO EN LO POLÍTICO. 2006

GRÁFICO No 35. IMPACTO EN LO SOCIAL. 2006

GRÁFICO No 36. IMPACTO EN LO ACADÉMICO. 2006

GRÁFICO No 37. IMPACTO DE LA ESCUELA EN SU ENTORNO. INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR MUNICIPIO EN LAS SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006

LISTADO DE CUADROS

CUADRO No. 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE EDUCACIÓN, DE LA MATRÍCULA ESCOLAR Y DE LA TASA DE ESCOLARIZACIÓN. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. DÉCADA DEL 90.

CUADRO No. 2. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CORRIENTE EN EDUCACIÓN. NIVELES PRE-PRIMARIO, PRIMARIO Y SECUNDARIO. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 1998.

CUADRO No. 3. PERSONAL DOCENTE COMO PROPORCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO DE 25 A 64 AÑOS. AÑO 1999.

CUADRO No. 4. DOCENTES TITULADOS DISCRIMINADOS POR NIVEL EDUCATIVO. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CICLO LECTIVO 2000-2001 (EXPRESADO EN %).

CUADRO No. 5. NIVEL DE TOMA DE DECISIONES DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS. AÑO 1996.

CUADRO No. 6. ÁMBITO RESPONSABLE DE LA CONTRATACIÓN DE LOS MAESTROS DE NIVEL PRIMARIO. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

CUADRO No. 7. EVALUACIÓN DE LOS DOCENTES. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑO 1998.

CUADRO No. 8A. SALARIOS DOCENTES DE NIVEL PRIMARIO EN INSTITUCIONES PÚBLICAS. PAISES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA. AÑO 2000 (EN US\$ EQUIVALENTES Y COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA).

CUADRO No. 8B. SALARIOS DOCENTES DE NIVEL SECUNDARIO INFERIOR EN INSTITUCIONES PÚBLICAS. PAISES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA. AÑO 2000 (EN US\$ EQUIVALENTES Y COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA).

CUADRO No. 8C. SALARIOS DOCENTES DE NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR EN INSTITUCIONES PÚBLICAS. PAISES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA. AÑO 2000 (EN US\$ EQUIVALENTES Y COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA).

CUADRO No. 9. INCENTIVOS DOCENTES ORIENTADOS A MEJORAR LA EFECTIVIDAD DE LA ENSEÑANZA.

CUADRO No. 10. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN. PAÍSES EN AMÉRICA LATINA. AÑO 1998.

CUADRO No. 11. POBLACIÓN TOTAL Y EN EDAD ESCOLAR 2003 Y 2004.

CUADRO No. 12. TASA DE COBERTURA BRUTA Y NETA COMPARADA. 2001-2003.

CUADRO No. 13. POBLACIÓN ESTUDIANTIL POR FUERA DEL SISTEMA. 2003.

CUADRO No. 14. TASA DE EFICIENCIA INTERNA OFICIAL Y NO OFICIAL. 1999-2001.

CUADRO No. 15. TRANSFERENCIAS SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 2004.

CUADRO No. 16. TRANSFERENCIAS SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 2003-2004.

CUADRO No. 17. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS ESCUELAS POR SUBREGIÓN Y MUNICIPIOS ELEGIDOS. 2006.

CUADRO No 18. ELEMENTOS DIFERENCIALES POR NIVELES QUE DETERMINAN EL MODELO DE UNA ESCUELA EFICAZ

LISTADO DE MATRICES

MATRIZ No 1. ABACO DE REIGNER CONSOLIDADO POR SUBREGIONES, INSTITUCIÓN EDUCATIVA Y MUNICIPIOS SELECCIONADOS

MATRIZ No 1.1. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. JOSE ANTONIO GALAN-SAN PELAYO/SUBREGION BAJO SINU. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

MATRIZ No 1.2. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. MERCEDES ABREGO-MONTERÍA/SUBREGION MEDIO SINU. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

MATRIZ No 1.3. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. BENICIO AGUDELO/SUBREGIÓN ALTO SINU. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

MATRIZ No 1.4. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. LÁCIDES C. VERSAL/SUBREGIÓN CIENAGAS. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

MATRIZ No 1.5. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. JULIO C. MIRANDA/SUBREGIÓN COSTANERA. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

MATRIZ No 1.6. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. ANDRES RODRIGUEZ BALSEIRO/SUBREGIÓN SABANAS. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

MATRIZ No 1.7. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. CENTRO EDUCATIVO SUR DE MONTELIBANO/SUBREGIÓN SAN JORGES. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

DISEÑO DE UN MODELO DE GERENCIA ESCOLAR PARA EL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO (Básica Primaria y Secundaria) EN EL DEPARTAMENTO DE CÒRDOBA-COLOMBIA: UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA TEÒRICA DE LAS ESCUELAS EFICACES.

RESUMEN E INTRODUCCIÓN

La asociación de estructuras que permitan relacionar modelos gerenciales para el apoyo de la gestión escolar en las instituciones educativas ha sido siempre una temática vedada en el campo de la educación y específicamente en la práctica de actividades académicas o curriculares, asociadas a la administración pedagógica y administrativa de la escuela. De este modo la literatura sobre este referente señala factores principales de esta desarticulación y baja gobernabilidad en la escuela, articulados principalmente a la idiosincrasia, costumbres y formación de las personas (directivos, docentes, estudiantes autoridades generales educativas) que tradicionalmente orientan los escenarios organizacionales en las instituciones escolares.

De hecho en las perspectivas de cómo afrontar el siglo XXI, se ha venido generando un gran debate respecto a cuáles deben ser los propósitos esenciales de la educación, saliendo a relucir dos enfoques uno de “**integración**” y el otro la teoría del “**conflicto**”. La primera enfatiza en la circulación universal del conocimiento y la preparación funcional para ejercer roles, la segunda defiende la tesis de la circulación diferencial del conocimiento y que los roles resultan distintos, según las clases sociales a la que pertenezcan los individuos. Estos planteamientos han desencadenado una serie de discusiones que han dado origen a planteamientos relacionados con las funciones esenciales de la educación, que según el estudio realizado por el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo-PNUD¹, estas se clasifican en funciones individuales y funciones sociales.

Señala el estudio reciente del PNUD², de que las funciones individuales, soportan la personalidad de los individuos. Los pedagogos suelen clasificar estas funciones según los objetivos específicos del aprendizaje, dentro de los que se pueden señalar: desarrollo moral, razonamiento abstracto, comprensión de lectura. Por otro lado, los expertos no pedagogos consideran a los beneficios del educando (individuos) para clasificar estas funciones en: **aumento del ingreso laboral, movilidad social, capacidad para tomar decisiones**. Esta circulación desde esta perspectiva se evidencia en la escuela actual, sus individuos y la mismo accionar del colegio son catalizadores fundamentales del nuevo estudiante en el presente y en el futuro (siglo XXI). Ahora la razón de ser del presente trabajo se estructuró alrededor de definir el ámbito de estas apreciaciones del PNUD y en la necesidad de conocer por

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD Educación, La agenda del siglo XXI. TM. Editores. Santa Fe de Bogotá 1998.

² Ibíd. Op cit.

primera vez desde una perspectiva teórica seria y reconocida mundialmente la cultura organizacional de las instituciones educativas con técnicas adecuadas para tal situación.

En ese sentido el estudio de la cultura organizacional en las organizaciones educativas se ha referenciado como una temática sin antecedentes, incluso difícil de abordar por la multilinealidad de las realidades de la escuela. De hecho en el departamento de Córdoba todos los avances obtenidos desde este aspecto y principalmente desde la formulación de modelos de seguimiento gerencial desde la identificación de aspectos particulares de nuestra cultura organizacional no han logrado aún terminar de manera definitiva con la suerte de "inconsciente colectivo" que presentan los planteles educativos de la región en cuanto al desarrollo de prácticas gerenciales o de gestión educativa poco significativas consecuentes con las herramientas asociadas a la eficiencia y la productividad escolar. Para este caso las instituciones educativas que se identificaron para el estudio desde este ángulo por subregiones, a saber: Subregión san Jorge, Alto Sinú, medio Sinú, Bajo Sinú, sabanas, Costanera y Ciénagas, presentan como perfil inicial la siguientes evidencias:

- Baja gestión y entendimiento de los programas generales de gerencia y desarrollo administrativo en los entes educativos.
- Débil directriz integral en materia productividad y competitividad escolar.
- Baja calidad en gran parte por la poca disposición de los entes educativos a funcionar como organizaciones efectivas
- Bajo liderazgo pedagógico y administrativo, y poca concentración de recursos óptimos en objetivos fundamentales.
- Mínima correspondencia entre la planificación, la ejecución y los resultados.
- No existen actitudes hacia el cambio, ya que no se ha podido desarrollar una mentalidad holística entorno a la comprensión de problemas organizacionales de manera generalizada para todos los miembros de la escuela.
- No existen indicadores de gestión formulados prospectivamente de conformidad con las funciones y características de cada una de las áreas estratégicas en la escuela objeto de estudio.

Como puede notarse, el panorama descrito implica la necesidad de ser abordado bajo la óptica de la gerencia pública, de allí la necesidad de estudiar esta problemática orientando las acciones desde un ángulo diferente a los escenarios tradicionales en que lo académico excluía a lo gerencial y administrativo.

En virtud de lo anterior se identifican unas categorías problémicas como las siguientes:

¿Cuál es la capacidad gerencial y el estado administrativo que presentan las

instituciones educativas objeto de estudio en las 7 subregiones de planificación del departamento de Córdoba?

¿Qué estilos de dirección y enfoque administrativo utilizan los directivos docentes de las escuelas en las distintas subregiones objeto de estudio?

¿Qué criterios serán viables de análisis en la estructura de la cultura organizacional y sus componentes en las áreas estratégicas de las instituciones educativas teniendo en cuenta las costumbres administrativas, la simbología escolar, los niveles de autonomía, tradiciones, competencias y tipología de indicadores de gestión educativa aplicados en las instituciones objeto de estudio.

¿Qué factores son necesarios para estructurar un modelo de ordenamiento administrativo y organizacional que propicie la competitividad y productividad escolar en el objeto de estudio?

Es vital resaltar que el estudio centra su atención en que los desequilibrios en la calidad de la educación responden en parte a inequidades en la aplicación de estrategias organizacionales y de política educativa en los escenarios prioritarios del sistema. Es de anotar que los bajos índices en el PIB colombiano es consecuencia además de la problemática de la calidad educativa y esta última en parte se debe a problemas de manejo de la escuela como una organización eficiente.

Los objetivos del proyecto apuntan a solucionar esta problemática y se formularon de la siguiente manera:

Como Objetivo general:

- Diseñar un modelo de gerencia escolar soportado en el enfoque teórico de las escuelas eficaces, en el sector educativo público (Básica Primaria y Secundaria) del departamento de Córdoba.

Como Objetivos específicos

- Elaborar el perfil situacional (análisis de ambientes) sobre la capacidad organizacional y el estado administrativo de las instituciones educativas, objeto de estudio en las 7 subregiones del departamento de Córdoba.
- Estudiar el estilo, el pensamiento gerencial y la capacidad administrativa de los directivos docentes en las instituciones educativas públicas de las 7 subregiones del departamento de Córdoba.
- Analizar la estructura de la cultura organizacional y sus componentes en las áreas estratégicas de las instituciones educativas teniendo en cuenta las costumbres administrativas, la simbología escolar, los niveles de autonomía, tradiciones, competencias y la tipología de los indicadores de gestión educativa aplicada en las instituciones objeto de estudio.
- Construir un modelo de ordenamiento organizacional y administrativo

que propicie factores de competitividad y productividad escolar, desde el enfoque de la escuela eficiente, en las instituciones educativas públicas de las subregiones en estudio.

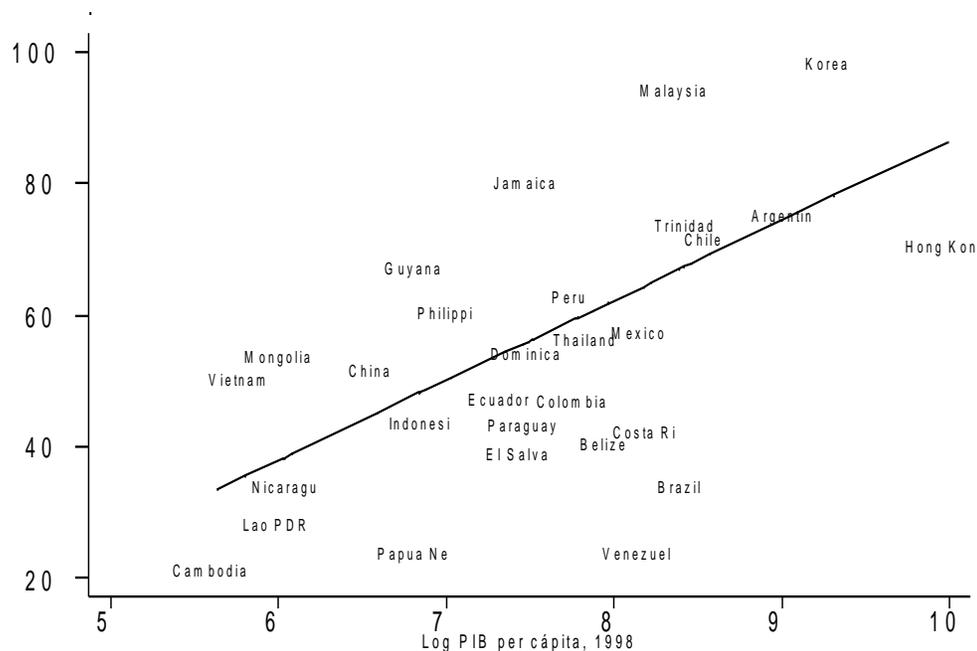
El tipo de investigación es de corte descriptivo y el método es de orden analítico y exploratorio. En primera instancia se realizará un perfil situacional del estado administrativo y la capacidad organizacional de las escuelas públicas seleccionadas para este estudio en las siete (7) subregiones del departamento de Córdoba, sobre las cuales se realiza la inferencia para el sistema. Estas escuelas ascienden a 7(1 por cada Subregión), tomando una muestra representativa de las 130 instituciones educativas del departamento de Córdoba distribuidas en las subregiones referenciadas. Los resultados son presentados en capítulos de trabajo, diagramas mediante la técnica del ábaco de Reigner y diagramas de ordenamiento gerencial y organizacional que permitirán modelar una estructura gerencial soportada en capacidades y recursos estratégicos para la generación de valor y elevar la calidad organizacional y académica de nuestras escuelas en el departamento de Córdoba.

1.0 DESCRIPCIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.1 PLANTEAMIENTO DE LA PREGUNTA O PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y SU JUSTIFICACIÓN EN TÉRMINOS DE NECESIDADES Y PERTINENCIA

Colombia presenta serias dificultades en materia de desarrollo escolar, lo cual se evidencia en la calidad de su educación y en el desempeño de las directrices utilizadas que permitan gerenciar las instituciones que conforman el sistema educativo. El gráfico adjunto muestra por ejemplo la posición del país en materia de escolaridad de la población mayor de 25 años, indicando niveles por debajo de la tendencia en América latina, junto a Ecuador y Paraguay. Estas consideraciones implican una plataforma administrativa y gerencial de nuestras instituciones educativas con altos grados de ineficiencia organizacional que permiten las posturas de estos indicadores de competitividad escolar en el nivel de la educabilidad de la población frente a los programas y políticas de gestión educativa en el país.

GRAFICO No 1. NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 25 AÑOS EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Banco Mundial. 2000.

En esta vía Barro y Lee (2000)³ han estimado la importancia del número promedio de años de asistencia a la escuela –especialmente en el nivel secundario– para el crecimiento económico. Estiman que un año de escolaridad adicional (una variación de aproximadamente una desviación estándar) está asociado a un aumento de la tasa de crecimiento de un país de 0,44% anual. Para estos autores, una posible interpretación de esta observación es la de que una fuerza de trabajo que haya completado la enseñanza secundaria o la superior facilita la incorporación de tecnologías de los países extranjeros más avanzados. Puede deducirse la participación fundamental de la actividad gerencial en las organizaciones educativas como caldo de cultivo para el desarrollo de una nación, más allá de la simple cobertura y apreciación curricular de los contenidos. ***El debate se centra ahora en la economía de la educación y su impacto en volver al sistema educativo altamente eficiente y a sus organizaciones más efectivas en la sociedad***, de tal forma que asegure un aumento en la tasa de escolaridad y disminuciones relativas a las tasas de analfabetismo en las subregiones de estudio y de hecho se experimente crecimiento económico gradual y simultáneo. Aunque esto se convierte en una hipótesis poco sostenible a la luz del impacto del presente trabajo, se demostrará con la solución del problema y el desarrollo de los objetivos, la relación de estas variables con la teoría de la eficiencia escolar.

En la mayoría de los países de la región los datos sobre la calidad de la educación son deficientes. Uno de los indicadores de calidad puede derivarse de los insumos que se incorporan al proceso educativo: la cantidad y la calidad de los docentes, el tamaño de las clases, y los recursos financieros invertidos por alumno. En relación con el PIB per cápita, los países de América Latina y el Caribe tienden a gastar menos por estudiante que los de mayores ingresos. También gastan menos que otros países en desarrollo sobre los cuales se dispone de información comparable. Esta diferencia se observa tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria, pero no necesariamente en la superior. Por el contrario, la región en general gasta más por estudiante en la enseñanza terciaria que otros grupos de países examinados. América Latina y el Caribe parecen invertir mucho menos por estudiante en el nivel de primaria que el resto de los países. Este sesgo en favor de la enseñanza superior también se observa en los recursos invertidos por estudiante en dichos países.

Cabe destacar que los países de América Latina y el Caribe parecen gastar menos por estudiante en relación con el PIB per cápita, especialmente en la enseñanza primaria. Por ejemplo de los siete países de la región para los cuales se dispone de datos, el gasto de Chile por estudiante es el más elevado en los últimos años. El hecho de que las inversiones por estudiante sean más reducidas no se debe a que los salarios docentes sean más bajos –en relación con el ingreso nacional per cápita– sino a que se gasta menos en libros de texto, bibliotecas, infraestructura, etc.

³ Tomado de Revista Iberoamericana de Educación. Documento Electrónico.2000

Este aspecto es importante si lo vinculamos con las políticas educativas, porque varios estudios demuestran que la precariedad en esas condiciones explica, en muchos casos, por qué ciertas mejoras muy elementales, como la provisión de papel y lápices y de guías didácticas para los docentes, producen diferencias importantes en cuanto al aprendizaje (*Fuller y Clarke, 1994*)⁴. Puede observarse que los desequilibrios aquí globalmente planteados responden a inequidades en la aplicación de estrategias organizacionales y de política educativa en los escenarios prioritarios del sistema. Es de anotar que los bajos índices en el PIB colombiano en parte se debe a problemas de calidad educativa y esta última en parte se debe a problemas de manejo de la escuela como una organización eficiente.

Es de anotar que el anterior panorama latinoamericano se traslada a las regiones internas en cada país, como es el caso colombiano. La problemática de la calidad de la educación se estructura no tanto en lo curricular y académico en general sino en las inversiones, manejo organizacional de la escuela, falta de liderazgo y bajos niveles de eficiencia como de eficacia del sistema. Para el caso de Córdoba la situación es aun peor desde esta perspectiva, para estos efectos y teniendo en cuenta que el este es el objeto básico de estudio, apreciemos algunas características generales de orden educativo en el departamento con el ánimo de contextualizar el análisis inicialmente y luego abordar el problema de gestión de la educación. En 2003 la población del Departamento de Córdoba era de 1.352.279 según proyecciones del DANE. La población en edad escolar (entre 5 y 17 años) era de 399.786 niños. En el Municipio de Montería la población total era de 334.596 mientras que la población en edad escolar alcanzaba 95.860. En el Municipio certificado de Lorica estas cifras eran 122.521 y 35.575 respectivamente y en el Municipio Certificado de Sahagún eran respectivamente 128.933 y 38.240. Los indicadores de eficiencia interna miden la capacidad del sistema para retener a la población que ingresa y de promoverla de un grado al siguiente hasta culminar el respectivo nivel. Para el Departamento de Córdoba la tasa de aprobación anual en 2001(último dato calculado para el MEN) fue del 82%, inferior al promedio nacional (84%). La tasa de reprobación anual fue de 9%, igual al promedio nacional (9%). El índice de deserción anual fue del 8%, ligeramente superior a la media nacional (7%). La tasa de aprobación para el Municipio de Montería (85%) fue más alta que la del Departamento y la de la Nación. Así mismo, la tasa deserción de los estudiantes de Montería (6%) es menor que la del Departamento y la de la Nación. Esto se puede corroborar con los resultados obtenidos con los mecanismos implementados por el Gobierno nacional, a saber : pruebas del **ICFES** en los últimos tres años los resultados obtenidos no son los más positivos, pues en el 2001 el desempeño de los colegios fue de **48,26% , es decir inferior**, superando solo a los Departamentos de San Andrés y el Magdalena⁵; en el año 2002 los colegios de Córdoba y la Guajira obtuvieron los peores resultados, también en la categoría inferior

⁴ *Op. Cit.* Pàg 2.

⁵ *Icfes. 2001*

(fuente ICFES); en el año 2003 las cifras no variaron mucho ubicándose los planteles públicos en su mayor concentración en desempeños bajo e inferior en las pruebas de marzo y agosto de ese año. Por otro lado los resultados de las pruebas saber⁶ aplicados en el año 2003 demostró aun mas las debilidades de la capacidad no solo académica sino organizacional hacia el servicio del conocimiento de los planteles educativos en Córdoba, cuyo promedio se ubicó en 50% por debajo del promedio nacional que también fue bajo en las pruebas, por lo menos las de matemática. Para 2004 las cifras no se superan las expectativas de mejorar en las áreas de evaluación así en lenguaje de 5° y 9° grado ocupó los puestos 25 y 19 respectivamente de los 32 departamentos del país. Igualmente en matemáticas de 5° y 9° grado los niveles son inferiores a lo esperado (Ver estadísticas primer capítulo del proyecto), presentando dificultades de resolución de problemas con estrategias simples y estrategias de interpretación complejas. En Ciencias Naturales se experimenta un crecimiento pero lejos aun de lo esperado en las estimaciones de los logros.

Los anteriores resultados muestran la necesidad latente de organización y pensamiento estructurado alrededor de estrategias de crecimiento y desarrollo administrativo de la educación pública en el departamento, por ello es fundamental preparar un modelo que estudie y organice la plataforma gerencial en términos de estudio de la cultura organizacional, esquemas e indicadores de competitividad y generación de escenarios de ordenamiento funcional y lineamientos de gestión para el cambio que permita asumir los retos académicos hacia el mejoramiento y la calidad desde la eficiencia escolar, todo en un marco de construcción del sistema de acreditación escolar para los próximos años en el departamento de Córdoba.

Lo anterior se pretende abordarlo desde las teorías fundacionales sobre “las escuelas eficaces”. En ese sentido Edmonds (1979) su principal defensor realizó una amplia revisión de pequeños estudios de caso desapercibidos en la bibliografía académica y que habían sido publicados desde principios de los años setenta, cuando esquematizó los hallazgos de cada uno, permitiendo configurar 5 factores determinantes del desarrollo de una escuela eficaz en esa época:

Estos eran: a) el liderazgo pedagógico del director del centro; b) la obtención de consensos activos por parte de los actores de una escuela en torno a la enseñanza de competencias básicas; c) la construcción de fuertes redes de cooperación y co-responsabilidad profesional entre los profesores; d) la existencia de un clima ordenado con reglas precisas, conocidas y estables; e) una apertura significativa de la escuela hacia las demandas y evaluaciones. Si bien no son suficientes, ya Michael Rutter en 1971 apropió otras consideraciones desde la teoría organizacional social escolar y desde el clima organizacional escolar, se hace evidente en este prefacio problémico estudiar las necesidades estructurales que permitan crear modelos de gerencia escolar

⁶ MEN. 2003

soportados en la gestión del cambio educativo y en estos factores condicionantes. Especialmente para las organizaciones escolares de la zona en estudio.

En Síntesis el Problema lo podemos definir así:

El problema fundamental de estudio es: “La mala calidad de la educación y los bajos indicadores de desarrollo como de acreditación escolar, en las escuelas pertenecientes a las 7 subregiones del departamento de Córdoba, está asociada en parte a la poca disposición de construir y aplicar MODELOS MODERNOS DE GERENCIA EDUCATIVA, que les permita a las instituciones educativas entender y trabajar como organizaciones eficaces en su quehacer escolar. Tradicionalmente las decisiones en estas organizaciones no responden a modelos estructurados de pensamiento sistémico administrativo y mucho menos a entornos definidos de una cultura organizacional estructurada, mas bien se enmarcan en ambientes paradigmáticos diluidos en la negación de poder conciliar los modelos académicos con modelos gerenciales o de gestión en el entorno escolar.

1.2 ÁMBITOS DE INTERROGACIÓN PROBLÉMICO

¿Cuál es la capacidad gerencial y el estado administrativo que presentan las instituciones educativas objeto de estudio en las 7 subregiones de planificación del departamento de Córdoba?

¿Qué estilos de dirección y enfoque administrativo utilizan los directivos docentes de las escuelas en las distintas subregiones objeto de estudio?

¿Qué criterios serán viables de análisis en la estructura de la cultura organizacional y sus componentes en las áreas estratégicas de las instituciones educativas teniendo en cuenta las costumbres administrativas, la simbología escolar, los niveles de autonomía, tradiciones, competencias y tipología de indicadores de gestión educativa aplicados en las instituciones objeto de estudio.

¿Qué factores son necesarios para estructurar un modelo de ordenamiento administrativo y organizacional que propicie la competitividad y productividad escolar en el objeto de estudio?

2.0 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 OBJETIVO GENERAL

- Diseñar un modelo de gerencia escolar soportado en el enfoque teórico sobre escuelas eficaces, en el sector educativo público (Básica Primaria y Secundaria) del departamento de Córdoba – Colombia.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Elaborar el perfil situacional (análisis de ambientes) sobre la capacidad organizacional y el estado administrativo de las instituciones educativas, objeto de estudio en las 7 subregiones del departamento de Córdoba.
- Estudiar el estilo, el pensamiento gerencial y la capacidad administrativa de los directivos docentes y no docentes en las instituciones educativas públicas de las 7 subregiones del departamento de Córdoba.
- Analizar la estructura de la cultura organizacional y sus componentes en las áreas estratégicas de las instituciones educativas teniendo en cuenta las costumbres administrativas, la simbología escolar, los niveles de autonomía, tradiciones, competencias y la tipología de los indicadores de gestión educativa aplicada en las instituciones objeto de estudio.
- Construir un modelo de ordenamiento organizacional y administrativo que propicie factores de competitividad y productividad escolar, desde el enfoque de la escuela eficiente, en las instituciones educativas públicas de las subregiones en estudio.

3.0 ALCANCES Y LIMITACIONES

Los alcances de la investigación se concentran en el diseño del modelo y el diagrama de ordenamiento organizacional a partir del estudio de la cultura organizacional de las escuelas estudiadas. Desde el punto de vista temporal y espacial la investigación es accesible y verificable en sus alcances. Las limitaciones mas relevantes están en la medición precisa de la cultura, la capacidad administrativa, el análisis del conflicto escolar y la información homogénea en las escuelas estudiadas.

4.0 MARCO DE REFERENCIA

4.1 ESTRUCTURA DE LA REVISIÓN DE LITERATURA:

Analizaremos la importancia de la gestión escolar desde la evaluación teórica de las escuelas de pensamiento vigentes a nivel internacional:

- Teoría sobre escuelas eficaces

- Teoría sobre mejoramiento escolar
- Teoría sobre gerencia pública

La primera se fundamenta en los determinantes de la eficacia escolar y es defendida por autores como **Edmonds, Rutter y Mortimore** y soporta sus acciones en las características del clima organizacional educativo. Veamos algunas características identificadas en el modelo clásico de las escuelas eficaces desde la perspectiva de los autores protagonistas del proceso.

- **La perspectiva clásica sobre las escuelas eficaces⁷**

La investigación sobre los determinantes sociológicos del aprendizaje desató un cambio profundo en el pensamiento científico cuando a fines de los años setenta fueron publicados los primeros artículos fundacionales sobre “las escuelas eficaces” .

Edmonds (1979) realizó una amplia revisión de pequeños estudios de caso desapercibidos en la bibliografía académica y que habían sido publicados desde principios de los años setenta. Al esquematizar los hallazgos de cada uno, permitió configurar un nítido perfil de explicaciones que resultaban convergentes en cada uno de los casos para la eficacia de las escuelas eficaces en barrios pobres. Su propia explicación general adoptó la forma de una teoría “intermedia” que luego fue denominada como “de los cinco factores”. Estos eran: a) el liderazgo pedagógico del director del centro; b) la obtención de consensos activos por parte de los actores de una escuela en torno a la enseñanza de competencias básicas; c) la construcción de fuertes redes de cooperación y co-responsabilidad profesional entre los profesores; d) la existencia de un clima ordenado con reglas precisas, conocidas y estables; e) una apertura significativa de la escuela hacia las demandas y evaluaciones.

La teoría de *Edmonds* ha sido ampliamente difundida en distintos círculos. Estos factores no resultaron novedosos en sí mismos, sino en cuanto cuestionaban el modelo burocrático o de administración científica de las escuelas sobre el cual se había constituido buena parte de los sistemas educativos del mundo entero. A pesar de que la teoría no establecía jerarquías entre los factores, resultaba atractivo para la formulación de la política postular que la gestión del director pudiera ser causa de los restantes. En general se ha derivado de ella un especial énfasis en el papel del director como líder pedagógico de la escuela y figura fundamental para la innovación (*Murillo et al. 1999*). No es extraño que casi todos los programas de reforma educativa en la región definan como un componente estratégico la formación de los directivos.

⁷ *Fernández Aguerre, Tabaré. Perfiles de las Escuelas Primarias Eficaces de México. Informe Final de Investigación. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. 2001*

Ahora bien, una de las teorías más exhaustivas construidas pero mucho menos conocida, fue presentada también en 1979 por parte de un grupo de investigadores británicos en un informe titulado “Quince mil horas: las escuelas secundarias y sus efectos sobre los niños”.

En su introducción presentaba las preguntas provocativas típicas de estos trabajos: “Por casi doce años durante un período formativo de su desarrollo, los niños gastan la mitad de su tiempo de vigilia tanto en la escuela como en su hogar. Tomado en su conjunto esto representa 15 mil horas (desde la edad de 5 años hasta dejar la escuela), tiempo durante el cual las escuelas y los maestros debieran dejar un impacto en el desarrollo de los niños a su cargo. ¿Tiene las experiencias escolares algún efecto?; ¿tiene importancia a cuál escuela asiste?; ¿cuáles son las características que sí importan respecto a una escuela?” (Rutter et al 1979:1). Para contestar esas interrogantes, Michael Rutter y sus colaboradores realizaron una investigación longitudinal en 12 escuelas secundarias comprensivas de la zona central de la ciudad de Londres durante 4 años. Los hallazgos principales pueden resumirse sumariamente en seis rasgos y una conclusión global. En primer lugar, las escuelas estudiadas diferían significativamente en los cinco indicadores de resultados escolares estudiados, incluso cuando estos fueron controlados por variables antecedentes tanto sociofamiliares como personales del niño. En segundo lugar, las diferencias se mantuvieron para las distintas cohortes de alumnos y a lo largo del período en estudio. En tercer lugar, los indicadores de resultados mostraron correlaciones altas y significativas entre ellos para una misma escuela. Cuarto, que las diferencias en los resultados no se debieron ni a la infraestructura, ni al equipamiento ni tampoco al estatus administrativo de las escuelas. En quinto lugar, las diferencias se relacionaron sistemáticamente con factores de las escuelas como organizaciones, tales como el grado de énfasis académico; las prácticas docentes en las actividades de enseñanza; la existencia de estímulos y recompensas para los alumnos y en el grado en que los alumnos podían tomar responsabilidad en distintas áreas. “Todos estos factores estaban abiertos a modificaciones realizables por el staff, más que fijadas por restricciones externas” (Rutter et al 1979:178). En séptimo lugar, se halló que los resultados escolares sí estaban asociados al balance socio-académico propio de la población escolar que llegaba a cada escuela. Los resultados eran mejores cuando existía un núcleo importante de “alumnos intelectualmente promedio”. O lo que es lo mismo, cuando no existía una distribución de las habilidades de partida sesgada en contra de la escuela. Los autores finalizan señalando que: “La asociación entre la medida combinada de los procesos escolares con cada una de las medidas de resultado fue mucho más fuerte que cualquier asociación entre las variables individuales de proceso escolar. Esto sugiere que el efecto acumulado de estos distintos factores sociales era considerablemente mayor que cualquier otro individualmente considerado. La implicancia es que las acciones o medidas individuales probablemente se combinan creando un ethos particular, un conjunto de valores, actitudes y comportamientos que devienen en características de la escuela como totalidad” (Rutter et al 1979: 179).

Este enunciado fundó lo que podríamos denominar, la teoría de la organización social de la escuela, con ascendencia en las tesis de clima organizacional introducidas por la Escuela de las Relaciones Humanas (*Fernández 2001: cap. 3*). Sin embargo, la complejidad de la teoría no permitía una traducción sencilla en instrumentos de política.

¿Cómo podría crearse ese ethos particular del que hablaban los autores a través de medidas externas? Conviene sintetizar tres propiedades importantes específicas de esta primera perspectiva o clásica. En primer lugar, se usó una conceptualización restrictiva de eficacia que articulaba calidad con equidad en educación. *Una escuela fue denominada eficaz* en el caso en que hubiera obtenido “buenos resultados académicos” en las áreas básicas de la educación escolar (matemática y lengua), a pesar de estar trabajando con una población estudiantil proveniente de clases sociales subalternas, obreras o urbano-marginales o también con minorías étnicas marginadas (como son los hispanos y los negros en Estados Unidos). La obtención de tales resultados más allá de la clase social de origen, convertiría a estas escuelas en “eficaces” en relación a los ideales de “igualdad” en las oportunidades de acceso a un mínimo nivel común de los conocimientos científicos y artísticos que la sociedad define como su patrimonio cultural.

En segundo lugar, la teoría se fue elaborando más en base a generalizaciones empíricas que a teorías sociológicas. Probablemente este déficit de teoría general (*Fernández 1999*) haya obstaculizado la comprensión cabal de lo que podría ser el más importante de los hallazgos: el hecho de que lo que caracterizaba a estas escuelas no era simplemente una lista de factores, sino una configuración organizacional con fuertes interdependencias y sinergias entre aspectos relativos a la toma de decisiones, a la estabilidad, al clima organizacional y al currículum. Las escuelas eficaces tenían un modelo empírico de organización que se alejaba bastante del ideal burocrático. En tercer lugar, la investigación realizada tenía grandes problemas metodológicos relativos a la selección de los casos que cuestionaba fuertemente la generalizabilidad de los resultados. Los primeros estudios sólo incluyeron escuelas eficaces pero no escuelas bloqueadas: esto invalida la imputación causal. Tampoco todos los estudios controlaron el contexto social de las escuelas estudiadas: esto impedía corroborar si los efectos de la escuela no estaban correlacionadas con efectos del contexto (*King, Keohane & Verba 2000*).

- **El segundo reporte Coleman: La eficacia como atributo de “La Escuela Privada”.**

La formulación de esta primera perspectiva despertó un interés generalizado por continuar explorando otras causas que generaban el síndrome de las escuelas eficaces. El debate se avivó con un reporte de investigación publicado

por James Coleman, Sally Kilgore y Thomas Hoffer en 1982 en base a una evaluación nacional de aprendizajes de los estudiantes que finalizaban la escolarización obligatoria (“High School”); el título era “ High School Achievement: Public, Catholic and Private Schools Compared”. Dos fueron los hallazgos que interesan resaltar aquí: (i) las escuelas privadas tenían mejores resultados que las públicas una vez que el nivel sociocultural de las familias era controlado, y (ii) que dentro de las escuelas privadas se destacaban particularmente las escuelas católicas por ser estas más efectivas y equitativas.

El contexto ideológico y político en que estos primeros hallazgos se verificaron estaba dominado por la crisis de la hegemonía liberal, las crisis de los estados de bienestar y el ascenso neoconservador de Reagan y Thatcher; contexto que contribuyó a darle mayor resonancia pública a cada nuevo aporte de la investigación y a su vez impulsó nuevas exploraciones académicas. Esquematizando mucho se podría decir que una primera línea seguida por la investigación fuertemente influida por el liberalismo económico, decidió profundizar en los nuevos hallazgos de Coleman en torno a las razones de la más alta eficacia de la educación privada. Una segunda línea continuó trabajando sobre las propiedades organizacionales de la escuela, dando lugar primero al “movimiento de las escuelas eficaces”, principalmente integrado por educadores y agencias educativas. Hoy en día esta perspectiva subsiste en la academia con otro nombre y otros alcances: la “school effects research” (*Lee, Bryk & Smith 1993*). Una tercera línea de investigación se concentró en analizar las singularidades que tenían los procesos aúlicos de enseñanza y aprendizaje; en conjunción con la emergente investigación didáctica, dieron lugar a la investigación sobre la efectividad del profesorado o “teacher effectiveness research” (*Reynolds et al 1994; De Corte 1994; Slavin 1997*). Revisaremos a continuación las dos primeras.

Estudiar por qué las escuelas privadas eran mejores que las públicas suponía incluir en las formulaciones de la perspectiva clásica el entorno como una nueva dimensión de análisis, conjuntamente con un más mayor densidad de teoría general; lo cual puede valorarse en principio como un avance significativo en la investigación. Sin embargo, por mucho tiempo, el avance se restringió a estudiar las relaciones entre las escuelas y el entorno institucional en que operaban, entendiendo por tal, el conjunto de normas (formales e informales) que restringían o condicionaban las decisiones de la gestión directiva.

Los nombres de John Chubb y de Terry Moe están ligados desde el año 1986 a este ensayo de profundización, aunque no fuera hasta 1990 en que el análisis neo-institucional en educación con sus respectivas implicancias de política quedaran nítidamente expresados con la publicación de “Politics, Markets and Amercás Schools”, un famoso libro de política educativa que sintetiza un conjunto muy criticado de estudios cuantitativos. Estos autores intentaron explicar la razón por la cual las escuelas privadas norteamericanas aparecían como mejores que las públicas; la hipótesis sostenía que las causas del desarrollo de estos factores de efectividad se encontraban en las fortalezas de

los dos mecanismos de control y regulación de las escuelas norteamericanas. El análisis neo-institucional se traducía en unos enunciados simples y parsimónicos:

“El problema burocrático es la explicación más inmediata para el pobre desempeño académico de las escuelas. El problema político es el más fundamental: éste explica el problema burocrático. Las instituciones políticas son la llave de la comprensión de por qué el sistema educativo público no está haciendo su trabajo”[...] “Cómo una escuela está organizada depende grandemente de cómo está controlada.” (*Chubb & Moe 1990:27; 150*).

Chubb & Moe (1990) argumentaron y proveyeron de evidencia a través de sucesivos modelos de regresión, que era empírica y teóricamente demostrable que las escuelas privadas llegaran a ser efectivas dado que estaban sometidas al mercado donde las familias desconformes podían “votar con sus pies” y retirar a sus hijos de las escuelas.

En cambio, las escuelas públicas no tenían los rasgos propios de las escuelas eficaces porque estaban sometidas a fuertes restricciones administrativas por parte de los consejos y superintendentes. Pero, paradójicamente, estos mecanismos de control estatales de tipo político sólo terminaban por incrementar la burocracia, la lucha de poderes corporativos gremiales que, a la larga, impedían desarrollar medidas correctivas o mejoramientos. Tal como se aprecia, el modelo institucionalista de análisis escolar se propuso articular la teoría de los cinco factores con un conjunto de premisas teóricas provenientes tanto de la Ciencia Política (*Hirschmann 1970*), como de la Economía y del debate entre las teorías organizacionales adaptativas con las teorías organizacionales neo-institucionalistas (*Powell & Di Maggio 1983; Meyer & Rowan 1977*).

De esta investigación se extrajeron unas consecuencias de políticas muy simples y claras. Si las escuelas privadas eran más efectivas, el estado debería traspasar sus escuelas a los privados. Las familias deberían libremente elegir la escuela de su preferencia para sus hijos según las propuestas que recibieran. Dado que la educación es un bien público, el estado debía financiar esta elección privada a través de bonos educacionales. Las ideas no eran nuevas: ya habían sido delineadas por Freedman en su libro *Capitalism and Freedom* de 1965. También habían sido implementadas a través de una reforma estructural en Chile en el año 1981. A partir de estos distintos antecedentes, la por entonces pujante filosofía política del neoliberalismo que apuntaba a minimizar el papel del estado en la producción y regulación de bienes y servicios públicos, encontró nuevos bríos para recomendar “urbi et orbi” que la solución a todos los problemas educativos estaba en la implantación del “mercado educativo”. Aún cuando en la perspectiva clásica de las escuelas eficaces aquella dimensión no estaba considerada, sus hallazgos fueron combinados con las nuevas recomendaciones en lo que se ha denominado como “reformas

institucionalistas” o “reformas gerencialistas” en la educación (Tyler 1992;Whitty, Power & Halpin 1998).

- **Currículum, organización y tradiciones: hacia un modelo de análisis global.**

La segunda línea de investigación seguida luego de *Edmonds (1979)*, *Rutter et al (1979)* y *Coleman et al (1982)*, se concentró en estudiar las propiedades organizacionales de las escuelas, pero introduciendo técnicas cuantitativas y grandes muestras representativas junto con los estudios de caso. Desde las universidades de Chicago, Michigan y Wisconsin (entre otras), se fue elaborando una perspectiva de análisis que se concentró en estudiar los impactos de tres aspectos fundamentales sobre la eficacia escolar: i) la diferenciación curricular intra-escuela denominada “tracking”; ii) el papel de las escuelas católicas y iii) el clima u organización social . Nos concentraremos básicamente en los aportes que ha hecho Valerie Lee en estos aspectos.

Un primer grupo de hipótesis y de hallazgos fueron presentados por Valerie Lee y Anthony Bryk en un artículo de 1988 que se tituló “Curriculum Tracking as Mediating the Social Distribution of High School Achievement”. El centro del análisis fue las relaciones de intermediación que los diversos tipos de currículum tenían entre los resultados observados en matemática y las variables étnicas o de clase social de los alumnos. La idea era que los currícula especificaban la relación original. Es de notar que la preocupación de estos autores no resultaba novedosa. La crítica a las deficiencias de los currícula ya estaba planteada en el debate público desde principios de los ochenta con la publicación de varios y resonados libros, tal vez, el más famoso fue *The Shopping Mall High School* .

El hecho era que las escuelas preparatorias norteamericanas diferían y aún difieren sustantivamente en la formas en cómo organizan las experiencias de aprendizaje de sus alumnos. Desde finales de los años sesenta, había ganado terreno el principio de que la educación comprensiva en la secundaria era contraproducente y que debía ser sustituida por el “tracking”. Esta se instrumentaba a través de un “examen de colocación” en un sendero o “track”, que aseguraría que los cursos no generarían ni frustración por una exigencia académica desmedida a quien “no podría seguirlos”, ni tampoco generarían ineficiencias en la asignación de recursos. Nada más próximo al pensamiento liberal que sostener que la distribución del alumnado debiera pegarse a las preferencias declaradas de los consumidores de educación y no de los administradores. Si los adolescentes ya han madurado orientaciones vocacionales y planes de carrera, lo más razonable es preguntarles a ellos. La oferta de cursos se diversifica entonces y aparecen títulos tales como: “Actividades de ocio y recreación”, “Atractivo Personal”, o “Matemática de registro”.

Dado que los requisitos que los estados imponían para graduarse eran formales, Álgebra podría sustituirse por cualquier curso de “matemática” aplicada a la vida cotidiana.

Lee & Bryk (1988) propusieron que los resultados de esta política eran terminantes. La distribución más igualitaria del conocimiento en las escuelas católicas norteamericanas observada por Coleman et al (1982) se debía a que en ellas, casi tres de cada cuatro (72%) alumnos recibe un curriculum académico contra algo más de uno de cada tres (38%) en las escuelas públicas. El “tracking” y el “course selection” eran mecanismos que amplificaban la desigualdad social de partida. Ahora bien, uno de estos estudios más innovadores por su metodología fue publicado en 1989 por Valerie Lee y Antony Bryk y se tituló “A Multilevel Model of the Social Distribution of High School Achievement”. El uso de los modelos jerárquicos lineales (HLM por “hierarchical linear models”) puso fin a una etapa de análisis estadísticos que habían sido duramente criticados por no reflejar en las estimaciones el hecho fundamental de la educación: de que los niños aprenden en procesos colectivos y que por tanto, los resultados individuales de cada alumno deben ser entendidos como desviaciones en torno a un nivel grupal promedio (*Raudenbusch & Bryk 2002*).

Los investigadores construyeron un modelo en el que el resultado de cada joven del 12^a grado en la muestra nacional del estudio longitudinal de evaluación denominado High School and Beyond fue explicado en dos niveles: el alumno y sus atributos individuales (nivel 1) y la escuela y sus propiedades organizacionales (nivel 2). En el nivel 1, el nivel de aprendizaje en matemática es explicado por un nivel medio que logran todos los alumnos en esa escuela; el nivel socioeconómico del hogar; la condición étnica (1 = si era hispano o negro, 0 = otras) y los resultados que había obtenido en 10^o grado. A su vez, el promedio grupal y cada uno de los tres efectos individuales diferenciadores fueron luego modelados en el nivel 2 de la escuela mediante variables organizacionales y curriculares.

El resultado final de este análisis sofisticado aportó nuevos y más precisos hallazgos. La técnica multinivel permitía “partir la varianza” total en el aprendizaje de los alumnos en dos componentes: uno estimando que el 18,9% podía ser atribuida a las propiedades de la escuela. Si bien la magnitud podía ser valorada como “reducida”, resultaba que se disponía por primera vez de una cuantificación sólida de cuánto importaba la escuela.

Respecto a los determinantes sociofamiliares, étnicos y las habilidades intelectuales, mostró que éstos incidían significativamente en los resultados de cada niño bajo dos aspectos distintos: como propiedades singulares pero en mucho mayor magnitud como propiedades colectivas o “efectos composicionales”. Más importante aún para el debate fue haber “desempacado” cuál era el secreto del “efecto escuela privada”. Este desaparecía o se minimizaba cuando se especificaba correctamente el modelo con variables propias de la organización social de la escuela: el nivel de exigencia en cursos

de matemática, el nivel de exigencia en la realización de deberes, la existencia de problemas en el staff docente, el tamaño de la escuela y la percepción promedio de los alumnos sobre el grado de justicia con que los docentes y directivos las decisiones.

Ninguno de estos aspectos era teóricamente natural a la gestión privada ni dependían estrictamente del mercado.

La comprensión de cómo incidía el sector privado en la eficacia escolar dio un paso fundamental con la publicación de *“Catholic Schools and the Common Good”* en 1993 donde Bryk, Lee & Holland combinaron el análisis cuantitativo de grandes muestras con estudios de caso de siete escuelas católicas seleccionadas deliberadamente y un análisis histórico sobre cómo se conformó el curriculum y la organización escolar católicas norteamericanas desde la Independencia. Mediante esta triangulación hicieron nuevos aportes que mostraban que la eficacia era una propiedad de las escuelas católicas y no de cualquier escuela privada. Lo cual les permitió abrir paso a una explicación organizacional más global que incluía a la historia además del entorno:

“Este libro argumenta que un curriculum académico restringido, una organización comunitaria de la escuela y una ideología inspiracional son las fuerzas principales que dan forma a las operaciones de las escuelas católicas y que contribuyen a su más alta eficacia”.

“A través de dos esfuerzos de investigación [cualitativos y cuantitativos], se identifica un grupo de características organizacionales distintivas, comunes a las escuelas católicas secundarias: un currículum académico delimitado con un punto de vista pro-activo sobre qué es lo que los estudiantes deben y pueden aprender; un rol amplio para el staff que encarna una visión transformadora de la enseñanza; una concepción de la escuela como una comunidad donde la vida diaria educa en diversas formas; un tamaño pequeño de las escuelas y un gobierno descentralizado”.

“Esta visión de las escuelas católicas contrasta tajantemente con la retórica contemporánea sobre la educación pública, la cual está crecientemente dominada por las metáforas del mercado, el individualismo radical y una definición de metas (sense of purpose) organizada alrededor de la competencia y de los estímulos económicos individuales”. (Bryk, Lee & Holland 1993:11, 16)

Tal como se aprecia en la cita anterior, los autores volvieron a enfatizar algunos factores teorizados por la perspectiva clásica de las escuelas eficaces pero ahora con nuevas implicancias. Por ejemplo, señalaron la importancia de ciertos arreglos estructurales existentes en la escuela relativos a la dirección, pero señalando no sólo el liderazgo pedagógico del director sino también las formas colectivas de toma de decisiones instrumentadas, que si bien no eran “asambleísticas” resultaban muy efectivas para incluir y responsabilizar a todos

en la dirección de la escuela. También conectaron los factores de los objetivos y las expectativas educativas con el diseño curricular: un currículum único de tipo académico y altamente exigente para todos los alumnos resultaba en una diferencia positiva importante tanto sobre los aprendizajes como también en la integración cultural y social (Lee & Bryk 1988). Pero aportan reflexiones sobre nuevos factores en particular sobre el fuerte impacto del clima u organización social de la escuela, entendido como consensos en la visión de escuela, en las relaciones de reciprocidad y cuidado y las actividades sociales creadoras de lo que con Durkheim podría llamarse “solidaridad mecánica”.

Hallazgos posteriores de estos mismos investigadores han ido precisando más cuáles son los factores organizacionales que determinarían la eficacia (Lee & Smith 1996). Sintéticamente: i) la existencia de mecanismos informales de cooperación y coordinación entre los profesores; ii) una conciencia de responsabilidad colectiva sobre los niveles de aprendizajes de los alumnos; iii) una atención o cuidado especial por los alumnos en situaciones de riesgo académico; iv) un fuerte consenso sobre las competencias a enseñar (“high order skills”); y v) la definición de experiencias de aprendizaje exigentes y significativas (tareas domiciliarias, investigaciones, experimentos).

Es claro que siguiendo esta línea de investigación, las consecuencias de política resultaron ser muy distintas a las propuestas por los neo-institucionalistas. Poco efecto podría esperarse de la creación de un “mercado educativo” sino se avanzaba en nuevos diseños organizacionales post-burocráticos. ***Tampoco el “empoderamiento de los directores” para que se desempeñaran como gerentes de escuela*** tendría impacto si esto no estaba acompañado de la promoción de una responsabilidad docente colectiva por la gestión, la enseñanza y los resultados, lo cual estaba llevando en cierta medida en direcciones contrarias: al “empoderamiento de los docentes” y a la “rendición de cuentas”. Teniendo presente los debates que al respecto se sucedieron en latinoamérica, prestemos ahora atención a los hallazgos regionales sobre la eficacia escolar.

La segunda teoría, sobre el *mejoramiento escolar* se sustenta en los principios básicos y tradicionales del mejoramiento escolar. Es defendida por Hopkins y Lagerweij y sustenta su enfoque en que el foco de cambio está en las condiciones internas de las escuelas. Ello se sustenta en las apreciaciones de la teoría multinivel expresada también por Lee & Bryk

La tercera teoría que aplica es la de *gerencia pública*, la cual tiene connotaciones transformadoras, implica una acción orientada a la solución creativa de los problemas de la administración, en un contexto más innovador. Aspectos que aplicaremos desde esta óptica en la problemática que se ha descrito.

Por estar incluida brevemente la 2ª teoría en la primera realizaremos un análisis más sucinto sobre la teoría de Edmonds y la teoría de la gerencia pública aplicada a la educación en lo sucesivo del presente marco de referencia,

acompañada de literatura clásica sobre gerencia y liderazgo escolar a nivel del pensamiento europeo, norteamericano y latinoamericano.

4.1.1 HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BREVE ESTADO DEL ARTE SOBRE LA GERENCIA PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Es aceptada la idea de que las sociedades que aspiren a lograr el desarrollo socioeconómico sostenible y la democratización a nivel político, tienen la necesidad o la obligación de mejorar su educación simultáneamente en lo que respecta a la equidad y calidad. Bajo esta perspectiva, hace ya varios años en América Latina se ha venido realizando esfuerzos a nivel de los gobiernos concentrados en la ampliación de cobertura, para lo cual se han presentado incrementos significativos en los recursos financieros asignados. También se ha planteado la preocupación e implementadas acciones como reformas educativas para el mejoramiento de la calidad. En nuestro país esto se manifiesta sustancialmente en la nueva Constitución Política expedida por la Constituyente en el año 1.991, de la cual se originaron varias Leyes como la 30 de 1.992, la 60 de 1.993, modificada esta última por la Ley 715 del año 2001.

Sin embargo, estos esfuerzos les ha faltado articulación en uno y otro sentido, hasta tal punto que un buen proyecto pedagógico que no esté soportado también en un adecuado modelo gerencial, hace imposible satisfacer las expectativas de la sociedad en torno a los temas arriba planteado. Esto significa, que necesariamente los cambios en los procesos pedagógicos, deben ir acompañado de cambios en los procesos y modelos de manejo de los recursos.

*“La descentralización del servicio público educativo, un esfuerzo común en varios países en América Latina en las últimas dos (2) décadas, introduce en este contexto un factor más para el desarrollo educativo: la gestión en educación”.*⁸

Esto significa que constituye un requisito indispensable una buena gestión de los planteles educativos, si se quiere transformar la educación e inducir esta transformación a la sociedad. Por lo tanto, la gerencia educativa es una premisa fundamental en la estrategia de hacer de los planteles educativos, organizaciones efectivas y con criterios fundados en el liderazgo social entendiendo que son instituciones que deben rendir cuentas bajo esquemas de acreditación escolar.

⁸Tomado de ESCUELA SIGLO XXI, serie memorias Ministerio de Educación Nacional. Bogotá 1.998

- **ALGUNAS ANOTACIONES SOBRE LA GERENCIA PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES EFICIENTES EN LA EDUCACIÓN**

Como punto de partida, es necesario aclarar la utilización sobre el uso de los términos **administración y gerencia pública.**, debido a la frecuente confusión que se presenta en su utilización. En el contexto mundial existe una clara distinción entre administración pública y gerencia pública, a pesar de que son términos que se asocian con significados diferentes respecto a la toma de decisiones.” El primero traducido literalmente como administración pública supone una orientación tradicional, centrada en la aplicación de las funciones administrativas, con cierto grado de pasividad u orientación hacia el **status quo**. El segundo término, gerencia pública tiene connotaciones más agresivas, implica una acción orientada a la solución creativa de los problemas de la administración, en un contexto más innovador.⁹

A lo anterior, hay que agregarle que la diferencia entre gerencia pública y privada no son un problema simplemente técnico sino más bien un problema de diversidad del contexto social y político. En su libro *La gerencia pública: ¿asunto privado?*, dicen los expertos *González y Ogliasteri, 1999*: “Que la estructura política ha condicionado y condicionará la acción pública y, de manera particular, la política y la estructura de las organización pública presentan diferencias entre estos tipos de empresas, dando sentido particular a los principios, medios, estrategias y naturaleza del gerente en cada caso”. Esto nos da a entender, sin negar la importancia de una adecuada gestión empresarial, es que la eficiencia de las empresas públicas no sólo es producto de la gerencia eficaz sino que, ésta depende además de la estructura de relaciones en que se enmarcan su acción y su comportamiento.

Es importante para el estudio propuesto, contrastar las condiciones y características de la gerencia pública frente a la privada, esto con el fin de determinar las relaciones y diferencias políticas, sociales y técnicas, muy especialmente lo relacionado con la eficiencia, en razón a que las estrategias de privatización y descentralización impulsada por lo últimos gobiernos, han buscado el propósito de elevar los niveles de eficiencia.

De igual forma, *González y Ogliasteri*, señalan “...que la autonomía de las organizaciones públicas debe entenderse en el sentido de permitir una combinación óptima de sus recursos técnicos, humanos , financieros y logísticos , hacia el logro de los objetivos dictados por sus propietarios, la comunidad representada en el gobierno”. Esto implica la obligatoriedad del proceso de planeación y manejo técnico de los programas y proyectos de inversión, adopción y manejo de técnicas de personal, fiscal y de recursos,

⁹ GONZALEZ Gustavo, OGLIASTERI, Enrique. *LA GERENCIA PUBLICA: ¿ASUNTO PRIVADO?*. TM Editores, Bogotá D. C. 1.999.

sistemas de información y manejo electrónico de datos e información, trámites y procedimientos, evaluación y control.

Concluyen estos autores “...que las políticas gerenciales en las organizaciones públicas, han de dirigirse al desarrollo de los recursos humanos, a optimizar la función de la productividad y de servicio, a producir un proyecto empresarial en que se identifiquen los interesados en la organización. En otras palabras, la gerencia de las empresas o entidades públicas ha de estar orgánicamente integrada al macrosistema organizativo público, ejerciendo su función intervencionista sobre la vida económica y social y, por tanto, asociada al proceso de planeación en todos los niveles e instancias del poder público...”.

Estas apreciaciones teóricas son de alta relevancia al momento de pensar en modelamientos de gerencia pública para la escuela moderna que desea alcanzar niveles de eficiencia en todas sus fases. Este breve soporte teórico acompañado de la estructura legal en este sentido, permitirá desarrollar la base del estudio en sus etapas de diseño y ejecución de acciones.

4.1.2 CULTURA ORGANIZACIONAL Y LA DINÁMICA DE LAS ORGANIZACIONES

Las organizaciones tienen una finalidad, objetivos de supervivencia; pasan por ciclos de vida y enfrentan problemas de crecimiento. Tienen una personalidad, una necesidad, un carácter y se las considera como micro sociedades que tienen sus procesos de socialización, sus normas y su propia historia. Todo esto está relacionado con la cultura.

Al respecto *Robbins (1991)* plantea:

La idea de concebir las organizaciones como culturas (en las cuales hay un sistema de significados comunes entre sus integrantes) constituye un fenómeno bastante reciente. Hace diez años las organizaciones eran, en general, consideradas simplemente como un medio racional el cual era utilizado para coordinar y controlar a un grupo de personas. Tenían niveles verticales, departamentos, relaciones de autoridad, etc. Pero las organizaciones son algo más que eso, como los individuos; pueden ser rígidas o flexibles, poco amistosas o serviciales, innovadoras y conservadoras..., pero una y otra tienen una atmósfera y carácter especiales que van más allá de los simples rasgos estructurales....Los teóricos de la organización han comenzado, en los últimos años, a reconocer esto al admitir la importante función que la cultura desempeña en los miembros de una organización.

4.1.2.1 Conceptualización de la Cultura Organizacional

El concepto de cultura es nuevo en cuanto a su aplicación a la gestión empresarial. Es una nueva óptica que permite a la gerencia comprender y

mejorar las organizaciones. Los conceptos que a continuación se plantearán han logrado gran importancia, porque obedecen a una necesidad de comprender lo que ocurre en un entorno y explican por qué algunas actividades que se realizan en las organizaciones fallan y otras no.

Al revisar todo lo concerniente a la cultura, se encontró que la mayoría de autores citados en el desarrollo del trabajo coinciden, cuando relacionan la cultura organizacional, tanto con las ciencias sociales como con las ciencias de la conducta. Al respecto *Davis (1993)* dice que "la cultura es la conducta convencional de una sociedad, e influye en todas sus acciones a pesar de que rara vez esta realidad penetra en sus pensamientos conscientes". El autor considera que la gente asume con facilidad su cultura, además, que ésta le da seguridad y una posición en cualquier entorno donde se encuentre.

Por otra parte, se encontró que las definiciones de cultura están identificadas con los sistemas dinámicos de la organización, ya que los valores pueden ser modificados, como efecto del aprendizaje continuo de los individuos; además le dan importancia a los procesos de sensibilización al cambio como parte puntual de la cultura organizacional.

Delgado (1990) sostiene que la "Cultura es como la configuración de una conducta aprendida, cuyos elementos son compartidos y transmitidos por los miembros de una comunidad".

En la misma línea del autor citado anteriormente *Schein (1988)* se refiere al conjunto de valores, necesidades expectativas, creencias, políticas y normas aceptadas y practicadas por ellas. Distingue varios niveles de cultura, a) supuestos básicos; b) valores o ideologías; c) artefactos (jergas, historias, rituales y decoración) d; prácticas. Los artefactos y las prácticas expresan los valores e ideologías gerenciales.

A través del conjunto de creencias y valores compartidos por los miembros de la organización, la cultura existe a un alto nivel de abstracción y se caracteriza porque condicionan el comportamiento de la organización, haciendo racional muchas actitudes que unen a la gente, condicionando su modo de pensar, sentir y actuar.

(Charles Handy citado por González y Bellino 1995), plantea cuatro tipos de culturas organizacionales:

Dependiendo del énfasis que le otorga a algunos de los siguientes elementos: poder, rol, tareas y personas. Basado en esto, expresa que la cultura del poder se caracteriza por ser dirigida y controlada desde un centro de poder ejercido por personas clave dentro de las organizaciones. La cultura basada en el rol es usualmente identificada con la burocracia y se sustenta en una clara y detallada descripción de las responsabilidades de cada puesto dentro de la organización. La cultura por tareas está fundamentalmente apoyada en el trabajo por

proyectos que realiza la organización y se orienta hacia la obtención de resultados específicos en tiempos concretos. Finalmente, la cultura centrada en las personas, como su nombre lo indica, está basada en los individuos que integran la organización.

Desde otro punto de vista más general, la cultura se fundamenta en los valores, las creencias y los principios que constituyen los cimientos del sistema gerencial de una organización, así como también al conjunto de procedimientos y conductas gerenciales que sirven de ejemplo y refuerzan esos principios básicos.

Pümpin y García, citado por Vergara (1989) definen la cultura como "...el conjunto de normas, de valores y formas de pensar que caracterizan el comportamiento del personal en todos los niveles de la empresa, así como en la propia presentación de la imagen".

El planteamiento anterior, se refiere a la forma como la cultura vive en la organización. Además demuestra que la cultura funciona como un sistema o proceso. Es por ello, que la cultura no sólo incluye valores, actitudes y comportamiento, sino también, las consecuencias dirigidas hacia esa actividad, tales como la visión, las estrategias y las acciones, que en conjunto funcionan como sistema dinámico.

4.1.2.2 Importancia de la Cultura Organizacional: Elementos determinantes para la construcción de modelos gerenciales escolares

La cultura organizacional es la médula de la organización que está presente en todas las funciones y acciones que realizan todos sus miembros. A tal efecto *Monsalve (1989)* considera que la cultura nace en la sociedad, se administra mediante los recursos que la sociedad le proporciona y representa un activo factor que fomenta el desenvolvimiento de esa sociedad.

Otros autores añaden más características a la cultura, tal es el caso de *Katz y Kahn (1995)* cuando plantean que las investigaciones sobre la cultura organizacional se han basado en métodos cualitativos, por cuanto; es difícil evaluar la cultura de manera objetiva porque ésta se asienta sobre las suposiciones compartidas de los sujetos y se expresa a través del lenguaje, normas, historias y tradiciones de sus líderes.

La cultura determina la forma como funciona una empresa, ésta se refleja en las estrategias, estructuras y sistemas. Es la fuente invisible donde la visión adquiere su guía de acción. El éxito de los proyectos de transformación depende del talento y de la aptitud de la gerencia para cambiar la cultura de la organización de acuerdo a las exigencias del entorno. Al respecto *Deal y Kennedy (1985)* ven a la cultura organizacional como "la conducta convencional de una sociedad que comparte una serie de valores y creencias particulares y éstos a su vez influyen en todas sus acciones". Por lo tanto, la

cultura por ser aprendida, evoluciona con nuevas experiencias, y puede ser cambiada si llega a entenderse la dinámica del proceso de aprendizaje.

Dentro del marco conceptual, la cultura organizacional tiene la particularidad de manifestarse a través de conductas significativas de los miembros de una organización, las cuales facilitan el comportamiento en la misma y, se identifican básicamente a través de un conjunto de prácticas gerenciales y supervisorías, como elementos de la dinámica organizacional. Al respecto *Guerin (1992)* sostiene que es importante conocer el tipo de cultura de una organización, porque los valores y las normas van a influir en los comportamientos de los individuos.

En los diferentes enfoques sobre cultura organizacional se ha podido observar que hay autores interesados en ver la cultura como una visión general para comprender el comportamiento de las organizaciones, otros se han inclinado a conocer con profundidad el liderazgo, los roles, el poder de los gerentes como transmisores de la cultura de las organizaciones.

Con respecto a lo anterior, resulta de interés el planteamiento que hace *Kurt Lewin*, citado por *Newstrom, 1991* cuando sostiene que el comportamiento individual depende de la interacción entre las características personales y el ambiente que lo rodea. Parte de ese ambiente es la cultura social, que proporciona amplias pistas sobre cómo se conduciría una persona en un determinado ambiente.

Por otra parte, la originalidad de una persona se expresa a través del comportamiento y, la individualidad de las organizaciones puede expresarse en términos de la cultura. Hay prácticas dentro de la organización que reflejan que la cultura es aprendida y, por lo tanto, deben crearse culturas con espíritu de un aprendizaje continuo. Al respecto *Siliceo (1995)* sostiene que la capacitación continua al colectivo organizacional es un elemento fundamental para dar apoyo a todo programa orientado a crear y fortalecer el sentido de compromiso del personal, cambiar actitudes y construir un lenguaje común que facilite la comunicación, comprensión e integración de las personas.

Al cultivarse una cultura en la organización sustentada por sus valores, se persigue que todos los integrantes desarrollen una identificación con los propósitos estratégicos de la organización y desplieguen conductas direccionadas a ser autocontroladas (*Schein, 1985*). Es decir, una cultura es el modo particular de hacer las cosas en un entorno específico.

4.1.2.3 Características de la Cultura

Con respecto a las características de la cultura *Davis (1993)* plantea que las organizaciones, al igual que las huellas digitales, son siempre singulares. Puntualiza que poseen su propia historia, comportamiento, proceso de

comunicación, relaciones interpersonales, sistema de recompensa, toma de decisiones, filosofía y mitos que, en su totalidad, constituyen la cultura.

Tanto en sus dimensiones generales como en sus horizontes más específicos, la cultura encarna una manifestación social e histórica. Además, la cultura se expresa en un determinado espacio y en un determinado lugar de los cuales recibe influencias (Guédez, 1996).

"La cultura determina lo que las personas involucradas en ella consideran correcto o incorrecto, así como sus preferencias en la manera de ser dirigidos" (Davis, 1990).

La diferencia entre las distintas filosofías organizacionales, hace que se considere la cultura única y exclusiva para cada empresa y permite un alto grado de cohesión entre sus miembros, siempre y cuando sea compartida por la mayoría.

Los planteamientos anteriormente señalados, se mantienen, porque a partir de sus raíces toda organización construye su propia personalidad y su propio lenguaje. Los cuales están representados por el modelaje (tácticas o estrategias) de cada uno de sus miembros.

Al respecto Guiot (1992) considera que **la cultura organizacional:**

Permite al individuo interpretar correctamente las exigencias y comprender la interacción de los distintos individuos y de la organización. Da una idea de lo que se espera. Ofrece una representación completa de las reglas de juego sin las cuales no pueden obtenerse poder, posición social ni recompensas materiales.

En sentido opuesto, le permite a la organización aprender. Es sólo gracias a su cultura que la organización puede ser más que la suma de sus miembros. La cultura organizacional desempeña el papel de una memoria colectiva en la que se guarda el capital informático. Esta memoria le da significación a la experiencia de los participantes y orienta los esfuerzos y las estrategias de la organización.

Es a través de la cultura organizacional que se ilumina y se racionaliza el compromiso del individuo con respecto a la organización. Las organizaciones se crean continuamente con lo que sus miembros perciben del mundo y con lo que sucede dentro de la organización (Guiot 1992. Págs., 181-182).

El análisis anterior considera la cultura, como una prioridad estratégica, a causa de su evolución particularmente lenta en el tiempo y de su impacto crucial sobre el éxito o el fracaso de las estrategias organizacionales.

En virtud a lo señalado sobre el tema, se puede afirmar que la cultura es el reflejo de factores profundos de la personalidad, como los valores y las actitudes que evolucionan muy lentamente y, a menudo son inconscientes. En consecuencia, la cultura organizacional es entendida como el conjunto de creencias y prácticas ampliamente compartidas en la organización y, por tanto, tiene una influencia directa sobre el proceso de decisión y sobre el comportamiento de la organización. En última instancia, ofrecen incluso ideas, directrices o, como mínimo, interpretaciones de las ideas concernientes a lo que es, y a lo que debería ser el desempeño real de la organización.

Para *Robbins (1991)*:

La cultura cumple varias funciones en el seno de una organización. En primer lugar, cumple la función de definir los límites; es decir, los comportamientos difieren unos de otros. Segundo, transmite un sentido de identidad a sus miembros. Tercero, facilita la creación de un compromiso personal con algo más amplio que los intereses egoístas del individuo. Cuarto, incrementa la estabilidad del sistema social. La cultura es el vínculo social que ayuda a mantener unida a la organización al proporcionar normas adecuadas de los que deben hacer y decir los empleados. Con base al anterior planteamiento, se puede bajar hacia un enfoque más concreto del tema. Es decir mencionar los efectos de los fenómenos culturales sobre la efectividad empresarial y la situación del individuo. Al respecto *Schein (1985)* señala:

"Los efectos del mal conocimiento de la cultura son tristemente obvios en el ámbito internacional. El mal conocimiento de la cultura puede ser causa de guerras y del hundimiento de sociedades, como cuando la presencia de subculturas sólidas provoca que la cultura principal pierda su capacidad centralizadora y de integración".

Estos planteamientos enfocan la cultura organizacional como una variable importante que está interrelacionada con el comportamiento organizacional y se concibe como la configuración de la conducta aprendida y de los resultados de dicha conducta, cuyos elementos se comparten y transmiten a los miembros de una sociedad, por otra parte, permite que los micromotivos de los actores (necesidades, creencias, valores, reglas, símbolos) entre otros, formen un macro-comportamiento organizacional.

Analizando lo anterior, se puede considerar que la cultura organizacional contiene aspectos que están interrelacionados, podría entenderse que es un reflejo del equilibrio dinámico y de las relaciones armónicas de todo el conjunto de sub-sistemas, esto significa que en una organización puede existir sub-culturas dentro de una misma cultura.

Al respecto *Robbins (1991)* afirma que "las sub-culturas son propias de grandes organizaciones, las cuales reflejan problemas y situaciones o experiencias

comunes de los integrantes. Estas se centran en los diferentes departamentos o las distintas áreas descentralizadas de la organización".

Cualquier área o dependencia de la organización puede adoptar una sub-cultura compartida exclusivamente por sus miembros, éstos, a su vez asumirán los valores de la cultura central junto con otros que son propios de los trabajadores que se desempeñan en dichas dependencias.

La sub-cultura proporciona un marco de referencia en que los miembros de la organización interpretan actividades y acontecimientos, difíciles de precisar por ser conductas individuales.

En consecuencia, si bien es cierto, que la cultura de una organización es el reflejo del equilibrio dinámico que se produce entre los subsistemas mencionados, no es menos cierto, que se debe comprender el desenvolvimiento y alcance de esta dinámica. Lo que permite ver con más facilidad el comportamiento de los procesos organizacionales.

Guédez (1995) plantea dos aspectos importantes que son:

los subsistemas filosóficos y actitudinales, es decir, que el subsistema filosófico se vincula con la misión, visión y valores de una organización, pues estos aspectos son responsabilidad explícita y directa de la alta gerencia. En efecto, son los directivos que deben asumir el papel de facilitadores para esbozar y concretar la misión, visión y valores. Otro subsistema, es el actitudinal, mantiene mucha dependencia del subsistema filosófico, comprende todo lo concerniente a los comportamientos, sentimientos, relaciones y comunicaciones, sentido de trabajo y responsabilidades, inclinación participativa, lealtad e involucración afectiva; este representa la fuente principal del clima organizacional.

Por otra parte, la gerencia con un claro conocimiento de la misión y la visión de la empresa fomentan la participación del colectivo organizacional en el logro de los objetivos.

La misión puede verse como el nivel de percepción que tenga una personalidad acerca de las respuestas satisfactorias que se le de acerca del objetivo principal, ético y trascendente de la existencia de la organización *Denison (1991)*. Es decir, que equivale a la respuesta del para qué existe la organización.

El autor citado anteriormente considera que la misión es la razón de ser de cualquier organización, pero no, es menos cierto, que la misión proporciona sentido y propósito, definiendo una función social y metas externas para una institución y definiendo funciones individuales con respecto a la función organizacional.

El sentido de la misión requiere que las organizaciones se proyecten a futuro. Esta manera de pensar tiene un impacto sobre la conducta y permite que una organización configure su actual comportamiento contemplando un estado futuro deseado.

Hablar del futuro de una organización, es hablar de la visión de la misma, ésta puede ser vista a partir de las necesidades o requerimientos futuros de la organización, que puedan ser utilizados para propiciar una percepción compartida de la necesidad del cambio y una descripción de la organización futura deseada.

El planteamiento que hace *Senge (1990)* sobre las visiones compartidas, se basa, en alentar a los miembros de la organización a desarrollar y compartir sus propias visiones personales, y afirma que una visión no se comparte en realidad hasta que se relacione con las visiones personales de los individuos en toda la organización.

Una visión exitosa generalmente está constituida por grupos de individuos comprometidos con la organización y que están dispuestos a proporcionar todo su potencial para el logro de los objetivos propuestos (*Jackson, 1992*). Es decir, las culturas corporativas surgen de visiones personales y está arraigada en el conjunto de valores, intereses y aspiraciones de un individuo.

Uno de los más grandes desafíos que tendrá que afrontar la gerencia consiste en traducir la visión en acciones y actividades de apoyo. Es importante identificar y delinear la forma como se va a realizar este paso de la teoría a la práctica o de la visión a la acción que implica un equilibrio entre la mejora del ambiente actual y futuro.

4.1.2.4 Los Valores Organizacionales

Los valores representan la base de evaluación que los miembros de una organización emplean para juzgar situaciones, actos, objetos y personas. Estos reflejan las metas reales, así como, las creencias y conceptos básicos de una organización y, como tales, forman la médula de la cultura organizacional (*Denison, 1991*).

Los valores son los cimientos de cualquier cultura organizacional, definen el éxito en términos concretos para los empleados y establecen normas para la organización (*Deal y Kennedy, 1985*). Como esencia de la filosofía que la empresa tenga para alcanzar el éxito, los valores proporcionan un sentido de dirección común para todos los empleados y establecen directrices para su compromiso diario.

Los valores inspiran la razón de ser de cada Institución, las normas vienen a ser los manuales de instrucciones para el comportamiento de la empresa y de las personas *Robbins (1991)*.

Por lo tanto, toda organización con aspiraciones de excelencia debería tener comprendidos y sistematizados los valores y las ideas que constituyen el comportamiento motor de la empresa.

En consecuencia, los planteamientos descritos anteriormente, conducen a pensar que los valores están explícitos en la voluntad de los fundadores de las empresas, en las actas de constitución y en la formalización de la misión y visión de las organizaciones. El rasgo constitutivo de valor no es sólo la creencia o la convicción, sino también su traducción en patrones de comportamiento que la organización tiene derecho de exigir a sus miembros. Los valores se generan de la cultura de la organización, por lo tanto, son acordados por la alta gerencia. Igualmente son exigibles y se toman en cuenta para la evaluación y el desarrollo del personal que integra la organización.

4.1.2.5 Importancia de los valores

La importancia del valor radica en que se convierte en un elemento motivador de las acciones y del comportamiento humano, define el carácter fundamental y definitivo de la organización, crea un sentido de identidad del personal con la organización (*Denison, 1991*).

Por lo tanto, los valores son formulados, enseñados y asumidos dentro de una realidad concreta y no como entes absolutos en un contexto social, representando una opción con bases ideológicas con las bases sociales y culturales.

Los valores deben ser claros, iguales compartidos y aceptados por todos los miembros y niveles de la organización, para que exista un criterio unificado que compacte y fortalezca los intereses de todos los miembros con la organización (*Robbins, 1991*).

4.2 MARCO CONCEPTUAL

4.2.1 Liderazgo para la Cultura Escolar (Leadership for School Culture-LSC)

Los líderes exitosos han aprendido a ver el ambiente de su organización desde un punto de vista holístico. Este enfoque amplio es lo que el concepto de cultura escolar le ofrece a Directores y otros líderes. Les da un marco más amplio en el cual trabajar para comprender problemas difíciles y relaciones complejas dentro de la escuela. Al profundizar su comprensión de la cultura escolar estos líderes estarán mejor preparados para formar los valores, las creencias, y las actitudes necesarias para promover un ambiente de aprendizaje estable y beneficioso.

4.2.2 ¿Que es la Cultura Escolar?

El campo de la educación no tiene una definición clara y consistente de cultura escolar. El termino se ha usado junto con una gran cantidad de conceptos, tales como "clima", "ethos", y "saga" (Deal 1993). El concepto de cultura en educación proviene del área corporativa, con la idea de que brindaría orientación para un ambiente de aprendizaje más eficiente y estable.

Los académicos han estado discutiendo el significado de la palabra cultura por siglos. El destacado antropólogo *Clifford Geertz (1973)* ha efectuado una gran contribución a nuestra comprensión actual del término. Para Geertz la cultura representa "un patrón de significado transmitido históricamente". Esos patrones de significado se expresan tanto (explícitamente) a través de símbolos como implícitamente en nuestras creencias dadas por sentadas.

Una revisión de la literatura sobre la cultura escolar nos dice mucho sobre la perspectiva de Geertz. Terrence E. Deal y Kent D. Peterson (1990) dicen que la definición de cultura incluye "profundos patrones de valores, creencias, y tradiciones que se han formadas a lo largo de la historia (de la escuela)". *Paul E. Heckman (1993)* nos recuerda que la cultura de la escuela yace en "las creencias compartidas por profesores, estudiantes y directores". Estas definiciones van más allá de la tarea de crear un ambiente de aprendizaje eficiente. Se enfocan mas en los valores medulares que son necesarios para enseñar e influir en las mentes jóvenes.

Así, la cultura escolar se puede definir como los patrones de significado que son transmitidos históricamente, y que incluyen las normas, los valores, las creencias, las ceremonias, los rituales, las tradiciones, y los mitos comprendidos, quizás en distinto grado, por los miembros de la comunidad escolar (*Stolp y Smith 1994*). Este sistema de significado generalmente forma lo que la gente piensa y la forma en que actúa.

4.2.3 ¿Por que es Importante la Cultura Escolar?

Los investigadores han recolectado una cantidad importante de pruebas sobre la cultura escolar. Culturas escolares sanas y sólidas se correlacionan fuertemente con altos logros y motivación de los estudiantes, y con la productividad y satisfacción de los profesores.

Considérese varios estudios recientes. *Leslie J. Fyans Jr. y Martin L. Maehr (1990)* observaron los efectos de cinco dimensiones de cultura escolar: desafíos académicos, logros comparativos, reconocimiento de los logros, comunidad escolar y percepción de las metas de la escuela.

En una encuesta de 16.310 alumnos de cuarto, sexto, octavo y décimo grado de 820 escuelas públicas en Illinois, se encontró apoyo a la propuesta de que

los alumnos están más motivados para aprender en escuelas con culturas fuertes.

En un proyecto dirigido a mejorar las calificaciones de los estudiantes de educación básica, Jerry L. Thacker y William D. McInerney (1992) estudiaron los efectos de la cultura escolar en los logros de los alumnos. El proyecto que ellos estudiaron se centro en crear una nueva conceptualización de misión, metas basadas en los logros de los estudiantes, arreglos del curriculum en correspondencia con esas metas, perfeccionamiento de docentes, y un nivel de preparación para tomas de decisiones. Los resultados fueron significativos; el numero de estudiantes que no aprobaron una prueba anual para todo el estado bajo en un 10 por ciento.

Estos resultados son consistentes con otros hallazgos que sugieren que la implementación de una clara misión, visión compartida y metas que abarcan toda la escuela, promueven mejores logros por parte de los estudiantes.

La cultura escolar también se correlaciona con la actitud de los profesores hacia su trabajo. En un estudio que estableció el perfil de culturas efectivas y no efectivas, *Ying Cheong Cheng (1993)* halló que las culturas escolares mas fuertes tenían profesores mejor motivados. En un ambiente con una ideología organizacional fuerte, participación compartida, liderazgo carismático e intimidad, los profesores experimentaron una mayor satisfacción en su labor y una productividad mejorada.

4.2.4 ¿Cual es la mejor forma de cambiar una Cultura Escolar?

Los líderes que están interesados en cambiar la cultura de su escuela primero deberían tratar de comprender la cultura existente. Por definición el cambio cultural altera una gran variedad de relaciones. Estas relaciones están en el núcleo de la estabilidad institucional. Las reformas deberían abordarse con dialogo, preocupación por los demás y un poco de duda.

Una estrategia fue esbozada por *Willis J. Furtwengler y Anita Micich (1991)*. Durante un retiro, se estimulo a alumnos, profesores y administrativos de cinco escuelas para que dibujaran representaciones visibles de que sentían sobre su cultura escolar. La idea era hacer "el pensamiento visible" y destacar los aspectos positivos y negativos de sus culturas escolares respectivas. Los profesores, los padres y los administradores fueron capaces de identificar varias áreas que se beneficiarían con el cambio.

De la misma forma, procesos escolares tales como rutinas, ceremonias, rituales, tradiciones, mitos, o sutiles diferencias en el lenguaje escolar pueden brindar claves para saber como abordar los cambios culturales. Los procesos escolares cambian con el tiempo. Un director puede elegir acortar el tiempo entre clases, solo para descubrir más tarde que este tiempo era importante para la interacción de los profesores y para la unidad. El prestarle atención a tales

rutinas, antes de cambiarlas, puede resultar en valiosas percepciones de como funciona una cultura escolar.

Un instrumento formal y probado para analizar el cambio cultural es la Detección Globalizada de Ambientes Escolares (Comprehensive Assessment of School Environments Information Management System; CASE-IMS) del NASSP. Este instrumento se enfoca en los estilos de liderazgo, en la estructura organizacional, en las creencias y valores, en la satisfacción en la sala de clases y en la productividad. CASE-IMS ofrece una evaluación de diagnostico que se enfoca en el ambiente total de la escuela (Keefe 1993).

4.2.5 ¿Cual es la relación entre Visión y Cambio Cultural?

Un enfoque o perspectiva coherente específica los valores y creencias particulares que guiaran las políticas y practicas dentro de la escuela. Idealmente, el consejo de la escuela y el superintendente definirán una amplia perspectiva para todas las escuelas en el distrito y, dentro de ese contexto, el director coordinara el proceso de llegar a una enfoque particular para cada escuela. La creación de un enfoque no es un hecho estático, puesto que ese enfoque tiene que cambiar a medida que la cultura cambia. Como señala *Peter Senge (1990)* "en cualquier punto habrá una imagen en particular del futuro que sea predominante, pero esa imagen evolucionara". El director que es capaz de adaptar su enfoque a nuevos desafíos será más exitoso al crear culturas escolares fuertes.

Un método para crear una cultura escolar saludable será una actividad colaboradora entre los profesores, los estudiantes, los padres, los funcionarios y el director. *Michel G. Fullan (1992)* escribe, "¿De quien es la visión?", "Los directores" dice, "están cegados por su propia visión cuando deben influenciar a los profesores y a la cultura escolar para que la conformen". Un enfoque más útil es crear una visión compartida que permite culturas escolares colaboradoras.

4.2.6 Conflicto y Racionalidad Educativa: Nuevos conceptos en la evolución de la Cultura Organizacional Escolar

Como hemos dicho, el conflicto tiene un escaso relieve en los estudios y manuales clásicos de organización escolar, y, cuando a él se hace referencia, las valoraciones no son coincidentes y resultan incluso contradictorias en función, precisamente, de la racionalidad educativa desde la que se emiten dichos juicios. Por ello, el objeto de este punto lo constituye el *análisis del tratamiento del conflicto en los tres grandes paradigmas de la organización escolar*. Antes de adentrarnos en él, digamos, a efectos de clarificación terminológica, que entendemos por conflicto «un tipo de situación en la que las personas o grupos sociales buscan o perciben metas opuestas, afirman valores antagónicos o tienen intereses divergentes» (*Jares, 1991, p. 108*). Es decir, el

conflicto es, en esencia, un fenómeno de incompatibilidad entre personas o grupos.

4.2.6.1 La Visión Tecnocrática-Positivista del Conflicto y su incidencia en la Gestión Escolar

Como hemos indicado, en la actualidad, tanto en el conjunto de la sociedad en general como en el sistema educativo en particular, predomina la concepción tradicional, tecnocrática y conservadora del conflicto; aquella que lo califica como algo negativo, no deseable, sinónimo de violencia, disfunción o patología y, en consecuencia, como una situación que hay que corregir, y, sobre todo, evitar: «El conflicto y la disensión interna de una sociedad se consideran inherentemente antitéticos al buen funcionamiento de un orden social» (*Apple, 1986, p. 125*). En otras palabras, una sociedad modélica sería aquella en la que no existiesen conflictos, de tal forma que, desde esa perspectiva, la «asunción ideológica básica (quizá necesariamente inconsciente) del conflicto, y especialmente el conflicto social, no es un rasgo esencial de la red de relaciones sociales a la que llamamos sociedad» (*Dahrendorf, 1968, p. 112*). Como señala *Robbins, 1987* refiriéndose a los diversos grupos e instituciones sociales, «en todos los niveles, el disentir se considera negativo» (p. 301).

En el plazo educativo, la concepción negativa dominante de la naturaleza y de los usos del conflicto afecta todos sus ámbitos. En la enseñanza y en los materiales curriculares, el conflicto o bien se presenta de forma negativa, o bien se soslaya; el currículo transmite una visión de la realidad «aconflictiva», tanto en el plano social como en el científico (*Apple, 1986; Torres, 1991^a*). Igualmente, «el currículo oculto de la escuela sirve de refuerzo de las normas básicas que rodean a la naturaleza del conflicto y sus usos. Postula una red de suposiciones que, una vez internalizadas por los estudiantes, establece los límites de la legitimidad. Este proceso se logra no tanto por casos explícitos que muestren el valor negativo del conflicto, sino más bien por la ausencia total de casos que muestren la importancia del conflicto intelectual y normativo en las áreas temáticas» (*Apple, 1986, p. 117*).

Desde el plano organizativo, que es el que nos ocupa, las teorías clásicas acerca de la organización escolar, como, por ejemplo, las denominadas «teorías de la dirección», las «teorías funcionalistas», la «teoría de sistemas», etc., o bien omiten cualquier referencia al conflicto, o bien lo caracterizan como una desviación, algo disfuncional, patológico y aberrante: «Se resalta que hay que remediar o dirigir el conflicto, tratándolo como si fuese una enfermedad que invade y corroe el cuerpo de la organización. En algunas versiones de la teoría de la dirección, donde las motivaciones y psicologías individuales empiezan a ser apuntadas, cualquier manifestación de conflicto o contestación es tomada como indicador de desajustes o insatisfacciones personales» (*Ball, 1990, p. 131*). Desde esta visión tradicional, «la gestión de la escuela sólo será estable, facilitada y facilitadora, cuando sea posible prever y minimizar los conflictos» (*Britto, 1991, p. 26*).

En otro plano explicativo, aunque con idéntica formulación, «el conflicto, o el desacuerdo, se interpreta como una desviación de la tarea, derivada de la reacción emocional, más que de la oposición de aquellos que definen la tarea del colegio de forma distinta» (Hannan, 1980, p. 90). Por consiguiente, el conflicto es considerado como un «elemento que acaba por perjudicar gravemente el normal funcionamiento de la organización. De aquí derivaban, por ello, estrategias que sugerían al dirigente una intervención oportuna -a través de una cuidada programación de las actividades y de la utilización de los procesos de control- para prevenir o limitar al máximo situaciones de conflicto» (Ghilardi y Spallarossa, 1983, p. 125). Labor del directivo será, pues, analizar las causas de los conflictos para evitar que se produzcan. En consecuencia, con este pensamiento, la valoración del buen directivo escolar debe contemplar de forma prioritaria su mayor o menor competencia para evitar el conflicto en la organización. Un ejemplo de ello lo encontramos en Isaacs: «La actuación pronta de los directivos en estas cuestiones debe evitar las situaciones en que exista una auténtica lucha de poder que requiere la intervención de una tercera persona. Si no intervienen a tiempo, el antagonismo puede recrudecerse. Luego vienen las presiones para apoyar a un grupo u otro. Surgen unos líderes y se deja de buscar un término medio. En resumen, conviene evitar a toda costa estas situaciones, porque aunque se resuelva el problema eventualmente, deja recuerdos que son difíciles de borrar» (Isaacs, 1991, pp. 261-262).

Característica distintiva de esta racionalidad es el culto a la eficacia en la gestión de la escuela; eficacia que se configura como algo objetivo, neutral, técnico y absoluto sobre lo que no cabe preguntarse para qué o para quién resulta eficaz. Todo aquello que no tenga que ver con la eficacia se considera irrelevante. Por ello, sobre este objetivo se articula la organización del centro, convirtiéndose así en el único criterio, o en el referente principal para la toma de decisiones. En esta consideración de la eficacia interviene el conflicto como variable fundamental, por cuanto aquélla se relaciona con un bajo o nulo nivel de conflictividad. Los conflictos se consideran como elementos perturbadores de la consecución de esa eficacia; de ahí (desde este paradigma), la lógica negación de aquellos. Así, como ejemplo ilustrativo de lo que estamos afirmando, aparecen los indicadores de calidad organizativa relacionados, «en buena medida», por la forma de resolver, prever y atenuar el nivel y la amplitud de los conflictos» (Britto, 1991, p. 25). Las únicas referencias, cuando se producen, al tratamiento o al papel de los conflictos en la organización escolar, versan sobre la gestión de los mismos como mecanismo de la parte dominante para mantener el *statu quo*, es decir, *la gestión del conflicto para mantener el control*. Una muestra de lo que decimos, referida al mundo empresarial, aunque de referencia habitual en diversas publicaciones sobre organización escolar, la podemos ver en Morgan (1990, pp. 173-182). Entendida de esta forma la relación entre el conflicto y la organización escolar, el papel de «la administración equivale a un control efectivo, en el sentido técnico y de gestión» (England, 1989, p. 89). Controlar la aparición del conflicto, y, en su caso, eliminar su gestación no son sinónimos de sometimiento y control, sino también

de eficacia en la conducción de la organización por parte de la jerarquía. Por consiguiente, como hemos dicho con anterioridad para los gestores escolares, «una de las tareas directivas más importantes es la de no sólo eliminar o, al menos, suavizar los conflictos de los colaboradores, sino también evitar estos conflictos desde un principio. Una productividad óptima y una satisfacción máxima de los colaboradores en su actividad sólo pueden ser garantizadas de esta manera» (*Riedman, 1981, p. 34; cit. por Císcar y Uría, 1988, p. 259*).

Otra característica de esta racionalidad es el papel que juega el conflicto en la relación entre la teoría y la práctica. Desde la racionalidad tecnocrática, la visión que se tiene del conflicto en relación con este binomio es claramente jerarquizadora y dependiente. El conflicto se produce en la práctica por una mala planificación o por una falta de previsión. La práctica siempre se considera en dependencia de la teoría; de ahí que, desde esta perspectiva, los mayores esfuerzos que deben realizar los gestores se centran en la planificación y el control para conseguir la mayor eficacia. El conflicto, por lo tanto, siempre será un problema teórico en el que habrá que tomar las medidas correctoras para resolver «la disfunción» que los prácticos deberán ejecutar.

Igualmente, no podemos soslayar la obsesión ideológica de esta racionalidad por la neutralidad, la “ideología de la neutralidad ideológica”, en palabras de Sánchez Vázquez (1976). Esta obsesión reduce todo tipo de problemas y la toma de decisiones a una mera apuesta técnica, de tal forma que si no es posible integrar algún conflicto desde esta perspectiva de control, se estigmatiza como ideológico-político y se separa rígidamente lo que son hechos de lo que son valores. Para esta perspectiva, «la administración es algo esencialmente científico y desligado de los valores» (*Codd, 1989, p. 142*), lo que se traduce en la no aceptación del conflicto, ya que, si se produce, siempre será debido a una cuestión técnica, y la respuesta habría de darse en ese mismo plano. Si ello no fuese posible, se interpreta que el conflicto obedece a «intereses ideológicos, políticos», etc.; en cualquier caso, «extraños» a la institución educativa, y, por consiguiente, desechables. Desde esta racionalidad, todo tipo de conflicto axiológico es rechazado por ser considerado no científico. Esta negación del conflicto supone, en la práctica cotidiana, una toma de decisiones en manos de una minoría, y, consiguientemente, la despolitización de la institución y de sus miembros. La lucha ideológica hará que, desde la perspectiva tecnocrática, se presente a la persona o al grupo de personas que se caractericen por plantear cualquier tipo de conflicto o desacuerdo como persona o grupo «conflictivo», en un sentido peyorativo y descalificador (*Jares, 1990*). Sin embargo, desde la perspectiva crítica, sabemos que «no todas las decisiones tomadas por los directores o las escuelas son ideológicas, pero prácticamente todas las cuestiones relacionadas con la organización y la enseñanza de los alumnos, la estructura del currículum, las relaciones entre profesores y alumnos y las normas de la toma de decisiones en la institución, tienen fuertes bases ideológicas» (*Ball, 1989, p. 32*).

Finalmente, debemos destacar la forma más reciente y en boga de negar el conflicto, consistente en presentar la organización escolar y las políticas educativas que a ella afectan desde intereses y presupuestos comunes, consensuados y desligados de todo tipo de procesos conflictivos. Se trata del último ropaje ideológico que, desde diferentes teorías neoconservadoras integrables en esta racionalidad, utiliza la idea del consenso para ocultar las discrepancias y los conflictos. De esta forma, y paradójicamente, el consenso pierde sus genuinas características positivas como método de resolución de conflictos y se convierte en una sutil forma de ocultarlos a través de un pretendido «discurso panacea» que nos concita a la unanimidad, a la identidad de intereses, a la no disputa, etc.: «Se acepta que habrá diferencias entre puntos de vista, desacuerdos, discusiones y oposiciones, pero se entiende que ocurren dentro de un marco más amplio de acuerdo -*el consenso*- que todo el mundo suscribe y dentro del cual toda discusión, desacuerdo o conflicto de intereses puede reconciliarse con el diálogo, sin recurrir a la confrontación» (Hall *et al.*, 1978, p. 56). En definitiva, se trata de silenciar los conflictos y la diversidad de intereses y perspectivas para imponer una determinada concepción de la organización escolar, en particular, y de la política educativa, en general.

4.2.6.2 La Visión Hermenéutico-Interpretativa del Conflicto en la Cultura Escolar

En contraposición a la racionalidad tecnocrática, la perspectiva hermenéutico-interpretativa rechaza la visión mecanicista de aquélla, así como las dimensiones referentes a la ideología del control, sustituyendo las «nociones científicas de explicación, predicción y control por las interpretativas de comprensión, significado y acción» (Carr y Kemmis, 1986, p. 88). De esta forma, se cree que cada situación es propia e irreplicable, y que la misma está condicionada por las interpretaciones particulares de cada miembro de la organización. Esta perspectiva eminentemente «psicologicista» hace ver la motivación humana exclusivamente desde el punto de vista individual, omitiendo el «reconocimiento de los intereses en el sentido sociológico. Además, se considera a los miembros de la organización en términos de *necesidades* individuales, más que de adhesiones grupales y preocupaciones e ideologías compartidas. De este modo, las controversias valorativas y la formación de alianzas y coaliciones quedan fuera del cuadro» (Ball, 1989, p. 33).

El conflicto, desde esta racionalidad, no sólo no se niega, sino que, además, se considera inevitable e incluso positivo para estimular la creatividad del grupo: «Un grupo armonioso, tranquilo, pacífico y cooperativo (*sic*) tiende a volverse estático, apático e indiferente a la necesidad de cambiar e innovar. Así pues, la principal aportación del enfoque consiste en estimular a los líderes del grupo a mantener un nivel mínimo de conflicto: lo suficiente para que siga siendo viable, autocrítico y creativo» (Robbins, 1987, p. 300). El conflicto es caracterizado y analizado como un problema de percepción, independientemente de que en

muchos casos así lo sea, de modo que se ignoran las condiciones sociales que a los propios sujetos y a sus percepciones afectan. El propio Robbins lo explica claramente cuando afirma que la «existencia o inexistencia del conflicto es una cuestión de percepción (...) Para que exista un conflicto es necesario percibirlo» (Robbins, 1987, p. 298). Aceptada de esta forma la visión del conflicto, quedarían sin explicar muchas situaciones «objetivamente» conflictivas y de las que no son conscientes los propios protagonistas. La realidad del conflicto no se limita a las percepciones individuales de la realidad, aunque también forman parte de aquél, «ni a los malentendidos en relación con la práctica propia o ajena. Es posible que las creencias *erróneas* que dan lugar a este conflicto no sean, a su vez, sino el reflejo de unos conflictos reales y de unas tensiones endémicas en la práctica misma: que lo irracional e incoherente no sea tanto la concepción de la realidad social que tiene el individuo, como esa misma realidad social. Cuando surgen tales conflictos, el planteamiento interpretativo quiere lograr que la gente cambie lo que piensa acerca de lo que hace, en vez de sugerir maneras de cambiar precisamente lo que hace» (Carr y Kemmis, 1986, pp. 112-113). En otras palabras, muchas de las propuestas de resolución de conflictos tendrán que ver más con la modificación de los factores de esa realidad social que con las visiones particulares de los individuos que, en general, se proponen desde este paradigma.

Por ello, con ser un avance respecto a la racionalidad anterior, al centrarse exclusivamente en las visiones personales, soslayando los condicionantes estructurales que a su vez inciden en aquéllas (y, contrariando ciertos planteamientos sociocríticos, influyen en ellas y las transforman mediante las subjetividades y opciones personales), la visión del conflicto queda reducida a sus ámbitos interpersonales, cayendo en posiciones claramente conservadoras, por cuanto «los conflictos sociales resultan siempre (del hecho) de que diferentes grupos sociales tienen, más que contradicciones en la realidad, interpretaciones conflictivas de la realidad. Tales conflictos son, según la perspectiva interpretativa, manifestaciones de la falta de entendimiento entre las personas en cuanto al sentido de los actos propios o de otros; equívocos que pueden superarse haciendo que los protagonistas se den cuenta de los errores que contienen sus ideas o creencias. Ahora bien, al implicar así que los conflictos sociales son resultado de confusiones de conceptos que, una vez reveladas, demostrarán a la gente la racionalidad de sus actos, el enfoque interpretativo siempre está dispuesto a favor de la idea de reconciliar a las personas con la realidad social existente» (Carr y Kemmis, 1986, p. 112).

Desde esta perspectiva, la necesidad de afrontar y resolver los conflictos se centra en la necesidad de mejorar el funcionamiento del grupo y/o de restablecer o perfeccionar la comunicación y las relaciones humanas a través del entendimiento de las subjetividades personales. Las causas de los conflictos, como hemos señalado, se atribuyen a problemas de percepción individual y/o a una deficiente comunicación interpersonal; motivos que, efectivamente, pueden provocar conflictos, pero que ni agotan esas posibles causas ni los explican en toda su complejidad. Consecuentemente, las

soluciones que se establecen para su resolución se concretan en favorecer procesos de comunicación entre los individuos, totalmente descontextualizadas tanto del contexto organizativo y social en el que vive el grupo como de la micropolítica interna del mismo. Se cree que estableciendo canales de comunicación entre los individuos, desaparecerán o se evitarán los conflictos. No obstante, como señala Tyler (1991), «este presupuesto se encuentra, sin embargo, bajo amenaza política. Más importante aún, revela una apreciación inadecuada de los procesos fundamentales de estratificación de clases, razas y sexos que subyacen a muchas prácticas escolares» (p. 188). La comunicación, con ser absolutamente necesaria para resolver los conflictos, en muchas ocasiones ni los explica ni los resuelve por sí sola. Al analizar y/o afrontar un conflicto para su resolución es imprescindible preguntarse por el contexto o escenario en el que se produce, los móviles o intereses que lo han causado, las posiciones que ocupa cada una de las partes en oposición y las estrategias o tácticas que han usado; cuestiones que hacen referencia a la necesaria comprensión global y contextualizada -sincrónica y diacrónicamente- del conflicto, y no únicamente a sus aspectos relativos al proceso. En este sentido, no podemos olvidar cómo muchas de las propuestas de la psicología industrial y del análisis organizativo empresarial tienen como base el estudio y la aplicación de técnicas de comunicación y dinámicas de grupo precisamente para conseguir una mayor productividad en beneficio del empresario.

4.2.6.3 El conflicto en la perspectiva crítica en la Cultura Escolar

Desde la perspectiva crítica, el conflicto no sólo se ve como algo natural, inherente a todo tipo de organizaciones y a la vida misma, sino que, además, se configura como un elemento necesario para el cambio social: «El conflicto puede enfocarse básicamente como una de las fuerzas motivadoras de nuestra existencia, como una causa, un concomitante y una consecuencia del cambio, como un elemento tan necesario para la vida social como el aire para la vida humana» (Galtung, 1981, p. 11). Por consiguiente, *el conflicto se considera como un instrumento esencial para la transformación de las estructuras educativas*, que es, en definitiva, a lo que aspira la teoría crítica de la educación. A diferencia de los enfoques tecnocráticos que pretenden el control y el dominio, «una ciencia educativa crítica tiene el propósito de transformar la educación; va encaminada al cambio educativo (...), a la transformación de las prácticas educativas, de los entendimientos educativos y de los valores educativos de las personas que intervienen en el proceso, así como de las estructuras sociales e institucionales que definen el marco de actuación de dichas personas» (Carr y Kemmis, 1986, p. 20). Dicho proceso de transformación y cambio vendrá dado por la toma de conciencia colectiva de los miembros de la organización destinada a detectar «las contradicciones implícitas en la vida organizativa y a descubrir las formas de falsa conciencia que distorsionan el significado de las condiciones organizativas y sociales existentes» (González, 1989, p. 123). Por ello, desde este paradigma, no sólo se admite sino que también se favorece el afrontamiento de determinados conflictos desde una perspectiva democrática y no violenta, lo que podemos

denominar la utilización didáctica del conflicto, que suponga el cuestionamiento del propio funcionamiento de la institución escolar, y, con ello, la correlación de fuerzas que en la misma existen. Una perspectiva celosa del poder, que busca el control y el dominio, no puede por menos que ocultar y silenciar los posibles conflictos como mecanismos, entre otros, para perpetuar el *statu quo* establecido.

Al mismo tiempo, desde el enfoque crítico se “intenta demostrar cómo la ideología deforma la realidad social, moral y política y oculta las causas del conflicto, la represión y la insatisfacción, y somete a las personas a un conjunto bien determinado de normas y de relaciones de poder (...) Desde el punto de vista de la teoría crítica, la administración educativa se rige por unos valores explícitos y confesos (*England, 1989, p. 106*). Es decir, no sólo interesa el afrontamiento del conflicto para mejorar el funcionamiento de la organización, para crear un buen clima organizativo o para favorecer un mayor impulso creativo, sino que, además, *el afrontamiento positivo de los conflictos puede favorecer los procesos colaborativos de la gestión escolar para que «las escuelas, como organizaciones sociales, se conviertan en un entorno cultural en el que se promuevan valores de comunicación y deliberación social, interdependencia, solidaridad, colegialidad en los procesos de toma de decisiones educativas y desarrollo de la autonomía y capacidad institucional de los centros escolares» (Escudero, 1992, p. 15).*

4.2.7 LA GERENCIA EDUCATIVA COMO VIGILANCIA ESCOLAR Y SU IMPACTO EN EL ENTORNO.

Però la crisis de la cultura escolar no solo se nota en el currículo y en la praxis docente en el aula, sino también en la forma en que se conduce la escuela en todo el sistema educativo. **Existe una clara separación entre el mundo académico llevado por el profesor en el aula y el mundo administrativo de la escuela y el Ministerio** o las secretarías de educación, llevado por los funcionarios. La separación se explica porque el maestro no está implicado en el proceso de toma de decisiones que ello encierra y es atribución del aparato administrativo y el cuerpo directivo (jefes, supervisores del sector, supervisores distritales, regional, nacional) no están implicados en el proceso académico. La dirección escolar es parcial y se basa, fundamentalmente, en el proceso de control docente, pero el control, cuando se ejerce, se hace como vigilancia, como hace el policía cuando cuida una entrada a un establecimiento comercial. La vigilancia consiste en si se hizo o no la programación del año, si se cumplieron o no las actividades previstas y si el maestro cumple o no su jornada de trabajo.

El maestro y la escuela no tienen atribución o competencia gerencial, es decir, no tienen capacidad de decisión académica ni administrativa: no planifican porque solo tienen competencia para programar las actividades indicadas en el plan general de la institución acorde a las exigencias de la normatividad vigente

como de las políticas estatales; no organizan porque ya todo viene normado en cuanto al qué hacer y cómo hacerlo y dónde; se les dice quien debe mandar y quien ejecutar, no dirigen los recursos estructurales y humanos porque a estos desde que ingresan se les impone que trabajo han de realizar o que operaciones estandarizadas deben ejecutar. Los directores **no son líderes sino jefes** que hasta ahora son impuestos en su mayoría por la elite política gobernante en los ministerios y autoridades locales, no representan a la colectividad de maestros. Lo único que les queda es supervisar por medio de la vigilancia, cuestión que no incide para nada en la calidad de la educación.

No hay sistema gerencial científico ni humanístico, existe una conducción personal, voluntarista y coyuntural de la educación, no está planteado ser efectivo socialmente y no se cumplen acciones relacionadas con la teoría científica de la administración y de las organizaciones. Basta dar el programa sin saber el impacto en el alumno, es suficiente dar lección sin utilizar los medios didácticos adecuados, basta el pupitre, el famoso pizarrón, la tiza y el borrador. Aquí encontramos el tercer grado de las crisis del sistema educativo. Alumnos, maestros y directivos, caen víctimas de un modelo educativo, que desde sus fundamentos está mal estructurado y que debemos seguir analizando hasta descubrir su esencia.

La gerencia como ciencia y tecnología, no se ha tomado como variable estratégica para el desarrollo educativo, como lo han sido el currículo y el presupuesto; y es que no se puede tomar en cuenta, porque la gerencia como sistema científico busca siempre la readaptación o cambio de la organización para así lograr su desarrollo espacio temporal, tanto internamente como externamente. A los políticos de la educación al querer el control y la reproducción del modelo social, no les interesa una gerencia innovadora, creativa y autónoma. Al tener control académico, el control político se da sin dificultad y viceversa, generándose el círculo vicioso de la decadencia escolar. En los países subdesarrollados y dependientes, el control y la reproducción es más directa al tener a los partidos en las puertas de la institución escolar, trasladándose la toma de decisiones a los buros partidistas y no al consejo de profesores.

4.2.7.1 El esquema actual de la estructura organizativa de la educación.

La crisis educativa tiene un cuarto grado de complejidad y tiene que ver con el modelo de estructura organizativa que se ha sumido. A nivel fenoménico la estructura es de tipo piramidal vertical. Hay en la cúspide un ministro, o un rector, según sea el caso. Los niveles de decisión estratégica se toman a nivel central, mientras que las decisiones tácticas y operativas se toman a nivel medio o de línea. La estructura posee una diversidad de subestructuras especializadas por funciones y actividades. Subestructuras directivas nacionales, regionales y locales con directores en cada una de las instancias. La organización posee todo un conjunto de normas de funcionamiento y procedimientos que todos deben seguir. Así nos encontramos con normas

sobre cómo diseñar, aprobar y evaluar el currículo. Hay normas de ingreso, de ascenso y escalafón. Hay normas sobre rendimiento, inscripción, reválida de títulos. Normas y normas que garantizan el funcionamiento del gran ministerio o las secretarías locales-municipales de educación, pero que en el fondo lo que garantizan es el control de una élite sobre la mayoría de los docentes. Puede observarse que no existe comunidad y planeación participativa, se hace poco comunicativa la estructura y débil en su dinámica para la toma de decisiones. La organización es centrada en el directivo y no en la base docente y estudiantil lo que genera autocracias respaldadas por las autoridades educativas de carácter gubernamental.

Pero la crisis de esta estructura social y normativa comienza cuando en la vida diaria no funciona nada en la forma como estaba previsto, todo se tarda; las resoluciones no salen a tiempo. Las decisiones tardan, la productividad disminuye, el nivel competitivo escolar en los términos de crecimiento es mínimo y se concentra todo en la dimensión académica que descuida el soporte de la gestión. Hay otras prioridades, por ejemplo, dentro del ejercicio político como se manejan las secretarías, el nuevo funcionario no le da continuidad a los proyectos del gobierno anterior; los nombramientos no se dan; el presupuesto no llega, la nómina estaba mal elaborada, o simplemente "esta emergencia no me corresponde a mi sino a otro funcionario", o "yo no puedo decir nada". En esto Méndez (2001) ha detectado más de 10 problemas de funcionamiento, entre otros tenemos: 1) Ruptura de unidad de mando; se tiene que saltar la cadena de mando porque los jefes intermedios no tienen capacidad de decisión, cadena que es interceptada por los grupos políticos de turno, convirtiéndose en gestores de las necesidades de los subalternos; 2) Ruptura del tramo de control, al estar centralizadas las decisiones, los jefes copan de funciones y tareas violentando la jerarquía de mando existente a nivel intermedio, quedando éstos como simples supervisores o mensajeros de los de jerarquía superior; 3) Una cadena de mando excesivamente larga, impidiendo el flujo de información vertical descendiente y ascendiente, impide también tomar las decisiones a tiempo, dado el divorcio entre el funcionario que está en la cúspide y el maestro disperso e incomunicado de las escuelas urbanas y rurales; 4) La constitución de una diversidad de estructuras organizativas, muchas de ellas en paralelo, que en vez de facilitar el proceso gerencial lo que hacen es complicarlo, generando ambigüedad e indefinición de poderes. Se intenta delegar pero a nivel de tareas y responsabilidades, no en decisiones; la descentralización del sistema educativo se ha hecho sólo en la parte operacional y no a nivel estratégico. Siguen mandando los mismos, sin solucionar en concreto ningún problema académico o gremial; 5) Una concentración en la cúspide del poder académico y político, desmotivando a los directores y maestros que diariamente son los que viven los problemas de la escuela; 6) La aparición de organismos informales como los gremios, que frente a un incumplimiento del contrato colectivo paralizan todo el sistema educativo nacional y regional.

Nótese que este desequilibrio afecta **la cultura organizacional** en forma de cascada desde la escuela hasta el ministerio en doble vía, afectando la descentralización de las decisiones y el tiempo de respuesta a la calidad del servicio. Allí demostramos en los capítulos del presente proyecto la deficiencia en la cadena de utilidad del servicio de educación con respecto a la satisfacción y la lealtad de los estudiantes y docentes. Todo lo anterior deriva en un fuerte problema estructural de la organización y la gestión educativa como a su vez del conocimiento escolar que es vital estudiar frente al entorno social que debe cumplir la escuela en estos días.

4.2.7.2 Vinculación de la escuela con su sociedad.

Pero ¿Porqué se impone una forma de hacer ciencia y de ver la vida en la escuela, cuando precisamente la primera se realiza en la verificación como actividad permanente? ¿Por qué una praxis educativa similar en todas las escuelas? **¿Porqué un forma de gerencia y de organización?** Para dar respuesta a esto tenemos que traspasar el plano académico para instalarnos en el plano político social y de orden administrativo.

Veamos: La crisis educativa sólo se entiende en el contexto de las clases y fracciones de clases que hoy existe. Es una crisis de valores generada desde unas clases sociales a otras que no tienen posibilidades de desarrollarse. El desarrollo social en la escuela va siendo repetición y reforzamiento de un pasado y no la innovación o avance para el futuro, donde las mayorías pueden participar y beneficiarse.

La clase dominante y líder como la "burguesía" obtienen su hegemonía de dominación de toda la sociedad y ha logrado el consenso de la dirigencia, que la escuela se estructure en base a una ciencia muerta y una enciclopedia de conocimientos abstractos. Dirigencia que pertenece a la clase media, que con sus organizaciones políticas y gremiales conformaron la sociedad moderna. Le interesa a aquella reproducir una sociedad que acepte su visión de vida burguesa, pero sin cuestionamiento. Dentro de esta concepción se estructura un aparato productivo y un social que privilegia al hombre función, al hombre pieza, al operario y no al innovador.

La crisis de la educación no está en relación a la burguesía en sí, ésta se mantiene en la dominación y manda a sus hijos a los centros mundiales del saber para que se formen y hereden su poderío. La crisis está en relación a unas clases sociales como la pequeña burguesía, la clase media y los marginales que están siendo excluidas cada día más del escenario histórico, económico y social. La crisis consiste en que empiezan a aparecer nuevas necesidades sobre las cuales el mundo cultural y social impuesto por la clase dominante, no da respuesta, respuesta que se dará, llegando a un nuevo acuerdo histórico con o sin la clase dominante tradicional.

Igualmente es de destacar el no entendimiento de la escuela organización, del hombre organización y de la participación del pensamiento gerencial en la gestión de la educación. Esto ha llevado a concebir una escuela ortodoxa, antipedagógica organizacionalmente y errática frente a la sociedad. Sumida en el debate de la burguesía política y con bajos índices de desarrollo en cuanto a calidad educativa y desarrollo de procesos de innovación y apropiación de la ciencia como elemento central de su currículo y de las decisiones, para este último caso desde el enfoque de las escuelas efectivas y el mejoramiento continuo escolar o también llamado gestión del cambio escolar. Sin lugar a dudas nuestra escuela necesita competencias distintivas dentro de economías del aprendizaje o del conocimiento actual que desarrolle al final estándares homogéneos de competitividad como ubicación nuevamente en un sitio ideal socialmente hablando. Este fenómeno es el que estudiaremos a lo largo del presente proyecto en el marco del análisis al proceso de cultura organizacional en la escuela de Córdoba y modelar acciones de gerencia que nos permita construir un mapa de conocimiento administrativo escolar.

4.2.7.3 Las comunidades funcionales en la gerencia escolar: Un marco de investigación¹⁰

En el artículo "Making the grade: comparing DC charter schools to other DC Public Schools", escrito por *Mark Schneider, Jack Buckley and Simone Kúcsová*, los autores buscaron identificar el grado de satisfacción de los padres con las charter schools (un equivalente a las escuelas subvencionadas chilenas). Este tipo de escuelas surgió en Estados Unidos a principios de los años noventa como una forma de aumentar las posibilidades de elección de escuelas para los padres norteamericanos. Estas escuelas han experimentado un crecimiento importante a lo largo del tiempo (alrededor de un 10% anual). De ahí entonces la importancia de realizar estudios acerca de su funcionamiento y naturaleza.

La principal idea de los autores postula que es siempre positivo que los padres elijan escuela, dado que si ellos ejercen esta libertad, se generará una competencia entre los establecimientos que hará que las escuelas hagan todo lo que esté a su alcance por ser mejores instituciones educativas y eso es siempre positivo para la calidad de la educación. Al saber que los padres tienen la opción de elegir, las escuelas irán mejorando la calidad de la educación entregada al interior de sus dependencias y mejorará también las relaciones entre administradores, profesores, padres y estudiantes creando lo que Coleman ha llamado "comunidades funcionales". **En estas comunidades**

¹⁰*Making the grade: comparing DC charter schools to other DC Public Schools. Mark Schneider, Jack Buckley and Simone Kúcsová. Building social capital in the Nation's capital. Can charter schools build a foundation for cooperative behavior? Jack Buckley; Simona Kucsová and Mark Schneider.*

existirán escuelas efectivas, dentro de las que existen buenas relaciones interpersonales entre los miembros de la comunidad escolar y se comparten valores esenciales con el resto de la comunidad.

Los resultados mostraron que los padres evalúan mejor a las escuelas subvencionadas si se les compara con las escuelas públicas de la zona. Los estudios han encontrado en general que la elección logra mayores niveles de satisfacción entre los padres. En el caso de Washington D.C. los padres que han elegido charter schools tienden a ser más críticos al momento de evaluar las escuelas, especialmente si se les compara con los padres con niños en escuelas públicas (lo que se ha llamado "cristales de color gris"). De este modo, la calidad de las escuelas debe ser alta para superar la tendencia que estos padres tienen a ser más críticos.

Los autores señalan también el peligro de que exista un "efecto Hawthorne" para estas escuelas, efecto determinado por lo nuevas que son estas escuelas en el tiempo, lo que hace que exista menos experiencia y por lo mismo menos investigación con estas escuelas.

Pese a la mejor evaluación que estas escuelas logran, los autores plantean que las escuelas charter no son necesariamente la respuesta o la panacea para las innumerables necesidades de la educación urbana.

En Chile, es claro que las escuelas subvencionadas tampoco han sido una solución mágica a los problemas que nuestra educación presenta, razón por la que resultará siempre beneficioso realizar estudios sobre el particular. Será necesario realizar más investigación sobre su efectividad, así como cuáles son las diferencias que presentan con las escuelas municipales y particulares pagadas.

El segundo estudio del Dr. Schneider que se destaca es "Building social capital in the Nation's capital. Can charter schools build a foundation for cooperative behavior?" (Construyendo capital social en la capital de la nación. ¿Pueden las escuelas charter construir las bases de un comportamiento cooperativo?). Como ya se señaló antes, parte de la teoría del Dr. Schneider y su equipo está basada en la conformación de comunidades funcionales. Además, un tema recurrente en ciencia política une la estructura y desempeño de las políticas públicas a las actitudes de los ciudadanos hacia el gobierno y su disposición a participar en política y en procesos de generación de políticas. En este trabajo se examina cómo las escuelas charter afectan las actitudes de los padres hacia las escuelas y hacia la política en forma más general. Las escuelas son vistas como los escenarios donde un grupo particular de ciudadanos pueden desarrollar las normas y expectativas esenciales para un comportamiento cooperativo.

El estudio concluyó que los padres de las escuelas charter tienen actitudes que pertenecen a elementos básicos de participación cívica y capital social, actitudes que presentan permanencia en el tiempo.

En general, la utilidad de la investigación realizada por el Schneider radica en las semejanzas que presenta el sistema de charter schools con las escuelas subvencionadas existentes en Chile. Estas instituciones tienen ya más de veinte años de funcionamiento en forma conjunta con las escuelas municipales y particulares pagadas. Se hace necesario profundizar en la forma en que este sistema educacional ha funcionado y cuál es la percepción real que los padres tienen sobre esto.

Por otro lado, profundizar en el estudio de las escuelas como centros y origen de actitudes cívicas en los niños contribuiría también a una mejor comprensión de la naturaleza de la sociedad civil en Chile.

Nótese que los estudios de Schneider particularizan ambientes de cultura organizacional que redefine por un lado la incorporación de la libertad de escogencia, la libertad económica y social y la liberación a su vez la viabilidad de las restricciones del sistema educativo.

4.2.7.4 Los modelos integrados de eficacia escolar: Otro paradigma de investigación hacia el mejoramiento escolar¹¹

La efectividad escolar es una teoría desarrollada a mediados de la década de los 80, que pretende proveer una visión más comprehensiva de los factores que explican la calidad de la educación, haciendo énfasis en lo que ocurre en las instituciones escolares. Dado que uno de los objetivos de la política educativa, que en su momento apoyó el Programa, fue el mejoramiento de la educación, la teoría de la efectividad escolar es un instrumento pertinente para analizar los resultados de Paces (Plan Sectorial de Desarrollo Administrativo de la Educación).

La incorporación de los diferentes avances logrados en el campo de la investigación sobre efectividad escolar y en la teoría de los sistemas organizacionales permite desarrollar los llamados Modelos Integrados de Efectividad Escolar. En éstos se explora a profundidad lo relacionado con la provisión de insumos y con los procesos desarrollados al interior de la institución escolar que logran impactar de forma positiva el producto, expresado en términos del rendimiento académico (*Scheerens y Bosker, 1997*).

¹¹ Tomado del programa PACES del Ministerio de Educación Nacional. Web Site Oficial. Mayo de 2005.

Los Modelos Integrados de Efectividad Escolar destacan tres características: la naturaleza multinivel, la importancia del contexto y la productividad como criterio de análisis de resultados.

4.2.7.4.1 Carácter multinivel

El agrupamiento de los estudiantes en aulas de clase, de éstas en escuelas, las cuales, a su vez, están agrupadas en municipios y departamentos, confiere al sistema educativo un carácter multinivel. Dada esta estructura, se supone que los niveles superiores deben proveer las condiciones que permitan el desarrollo de los procesos centrales en las instancias inferiores.

Dado que uno de los objetivos que buscó el programa fue el mejoramiento de la educación, la teoría de la efectividad escolar es un instrumento pertinente para analizar los resultados de Paces.

Para analizar el Programa Paces se definen tres niveles de organización escolar:

El primero corresponde al nivel del estudiante, sus características y las de su familia; el segundo lo constituye la escuela que incluye diferentes aspectos relacionados con la gestión administrativa y pedagógica; el tercer nivel es el del municipio, en donde cobra importancia el análisis de los aspectos relacionados con la gestión educativa y el PEM.

4.2.7.4.2 Importancia del contexto

La importancia del contexto, extraída de la teoría de la contingencia, afirma que la efectividad escolar depende de condiciones situacionales, por lo que éste debe ser tenido en cuenta más explícitamente, pues la escuela no es una unidad cerrada sino un sistema en interacción con el ambiente.

En ese sentido las condiciones económicas, sociales y culturales que rodean la escuela y el municipio determinan las posibilidades de impactar positivamente la calidad de la educación.

Factores que determinan la eficacia escolar

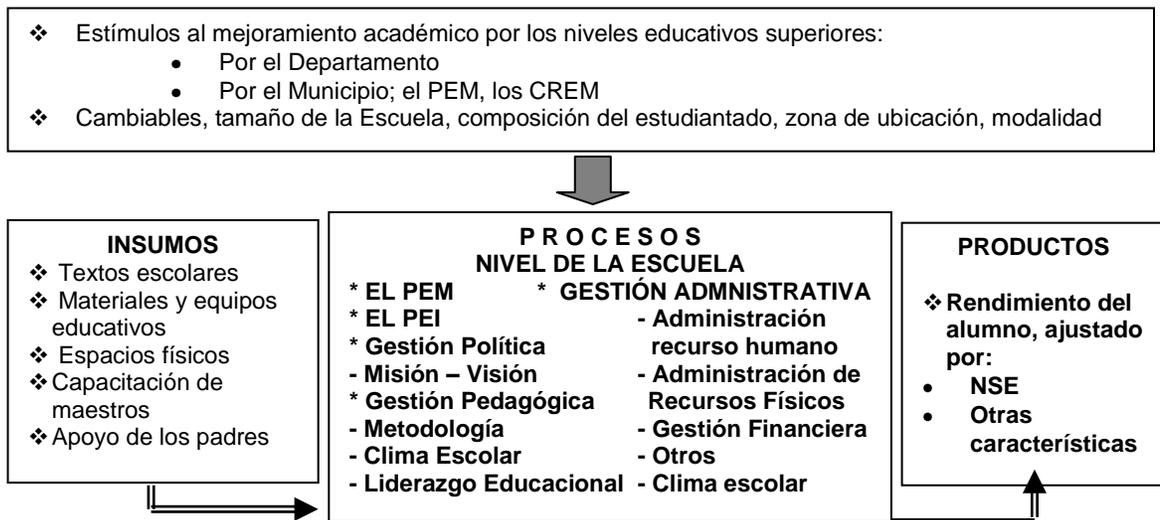
Se refieren a los principales aspectos a analizar en el marco de la evaluación del impacto que el Programa Paces haya podido tener sobre el mejoramiento de la calidad de la educación impartida en los establecimientos oficiales intervenidos. Para el análisis se tendrán en cuenta tres niveles: la escuela, el municipio y el estudiante (ver Figura 2).

4.2.7.4.3 Nivel de la institución educativa

Investigaciones realizadas para el caso colombiano han encontrado que la escuela determina en buena medida los resultados obtenidos por sus estudiantes. Para el caso de las Pruebas Saber se encontró que la escuela explica 29% de la variación del rendimiento mientras que 71% restante es explicado por características propias del alumno (Jorge Iván González - Misión Social, 1997). En el caso del rendimiento de los estudiantes en los Exámenes de Estado del Icfes, Piñeros y Rodríguez (1999) encontraron que la escuela explica 30% del mismo.

La pregunta que surge se refiere a cuál es la composición del porcentaje de resultados que explica la escuela o, expresado en otros términos, cuáles son los factores que hacen que la escuela adquiera un nivel tan bajo de importancia. El presente estudio plantea dos categorías básicas de análisis de los factores de efectividad escolar asociados con el Programa Paces: **el fortalecimiento de la gestión escolar y la inversión en recursos de aprendizaje (insumos).**

MODELO INTEGRADO DE EFECTIVIDAD ESCOLAR-MEN



Fuente: MEN. Resultados Paces. Evaluación de impacto del Programa de Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad de la Educación Secundaria y Media. 2005.

4.2.8 La tipología de la Gestión Escolar (GE)

Podría entenderse la gestión escolar como la conducción armónica y equilibrada de un conjunto de variables que hacen que una institución educativa tenga o adquiera la capacidad para poder influir los resultados, definidos en términos de aprendizaje y socialización de los estudiantes. Buena parte de las reformas de los sistemas educativos se han propuesto producir cambios significativos en las formas de gobierno y de administración de las escuelas, otorgándoles mayor autonomía en aspectos como administración, financiación y gobernabilidad.

Como contraparte a esta autonomía se ha implementado una mayor participación de la comunidad en las decisiones para invertir los recursos de la institución, la gestión pedagógica y la valoración de los resultados de los estudiantes, son parte de este fenómeno de cambio en la administración tradicional de las organizaciones escolares.

En Colombia estas reformas se contemplan en la Ley 115 de 1994. La conducción armónica de las variables de la escuela implica desarrollar procesos de gestión en tres áreas básicas de dirección: la gestión directiva, la gestión pedagógica y la gestión administrativa.

La gestión directiva de la institución hace referencia a la capacidad de orientar la escuela y los diversos estamentos que la constituyen, hacia una misión (filosofía y fines) y visión (imagen futura) compartidas y coherentes con el proyecto social y educativo. Estos elementos básicos de orientación de la institución escolar están plasmados en el PEI. La definición de las metas adquiere una importancia fundamental, pues no se trata solamente de “hacer las cosas correctamente” sino de “hacer las cosas correctas” (Scheerens y Creemers, 1989).

La gestión pedagógica se refiere a la función educativa y a la manera como se desarrollan los enfoques, métodos y conocimientos para llevar a cabo los procesos de enseñar y aprender. Supone la capacidad para definir e implantar principios pedagógicos institucionales, la generación de un clima escolar favorable a la enseñanza y la combinación de recursos docentes y medios pedagógicos que se requieren para el logro de los resultados.

La gestión administrativa hace referencia a los procesos mediante los cuales la dirección establece las condiciones para la prestación del servicio educativo, en cuanto a la cantidad, calidad y oportunidad de los recursos de acuerdo a las necesidades del PEI. Contempla entre otros :

- La administración del recurso humano.
- La administración de recursos físicos y escolares.
- La gestión financiera.

La administración específica que facilita la gestión académica (admisión y evaluación de estudiantes, calendario y programación, entre otros).

Esta última implica, por lo tanto, la capacidad de planear, coordinar, controlar y evaluar.

Los insumos: La financiación de insumos escolares representa el mayor rubro de inversión del Programa Paces, lo cual amerita un cuidadoso examen de sus efectos sobre el mejoramiento de la calidad de la educación secundaria en los establecimientos educativos intervenidos. Entre tales insumos se pueden mencionar :

Textos escolares, Material bibliográfico (estudiantes y profesores), Materiales y equipos educativos (computadores, laboratorios, etc.), Construcción, reparación y/o adecuación de infraestructura, Capacitación de la comunidad educativa (directivos docentes, docentes, padres y comunidad en general).

La reorientación de la gestión del programa hacia la integración PEM - PEI, ha permitido por ejemplo que la asignación de los recursos de Paces fuera en respuesta a las necesidades de las escuelas.

- **El Municipio**

Como se mencionó anteriormente, en una perspectiva multinivel el papel de los niveles superiores debe apuntar a facilitar el desarrollo de las actividades

en los niveles inferiores, en este caso la escuela.

Las dos etapas del Programa Paces pueden entenderse como dos configuraciones contextuales distintas que afectan la efectividad de las instituciones escolares. En la primera etapa, la institución no cumplió un papel fundamental en la gestión del Programa; por tanto, se cree que éste no haya afectado la institución tal y como se esperaba en la formulación del mismo. Esto puede explicarse porque aunque se hayan proveído las escuelas de insumos, la asignación no responde a necesidades reales de las instituciones escolares.

En consecuencia, el impacto sobre los procesos que ocurren al interior de la escuela y los productos de la misma (rendimiento académico) no es el esperado.

En la segunda etapa, el impacto del Programa Paces sobre la efectividad escolar debe ser mejor. La reorientación de la gestión del Programa hacia la integración PEM – PEI, permitió que la asignación de los recursos de Paces fuera en respuesta a las necesidades de las escuelas, incorporadas en el PEI. En la segunda etapa se cambia el protagonismo del colegio, pasando a ser actor activo en el proceso, lo cual fortaleció la relación entre las variables de contexto y las variables de la institución educativa.

- **El Estudiante**

Los estudiantes constituyen el fin último de toda intervención en materia educativa. Para evaluar el impacto del Programa Paces sobre la calidad educativa se analizará el nivel de rendimiento de los estudiantes en los exámenes de estado del Icfes.

Los formularios de inscripción aplicados por el Servicio Nacional de Pruebas solamente recogen información relativa a las características de los estudiantes (como el género y el nivel socioeconómico, entre otras, las cuales en el

lenguaje estadístico se denominan variables de control pues su inclusión en el modelo busca aislar su efecto sobre el rendimiento. Por otra parte, dado que los cuestionarios aplicados a los estudiantes en el marco del estudio de gestión no cumplen con los requisitos técnicos necesarios para el análisis estadístico, se incluyen las variables de control con miras a determinar el efecto neto que las variables del centro hayan podido tener sobre el rendimiento.

4.2.9 Escuela efectiva y el rol del director: la teoría

El concepto de escuela efectiva considera el desempeño académico como la variable clave de efectividad. Por su parte, el desempeño académico efectivo responde a un conjunto de variables y características que se organizan y regulan con el fin de obtener los resultados esperados de los alumnos. A comienzos de los '90, los estudios sobre efectividad escolar se volcaron a una investigación transcultural, con el propósito de identificar y seleccionar aquellas variables que se asocian o reconocen en las escuelas que obtenían altos niveles de rendimiento y desempeño escolar. Las escuelas efectivas presentan coincidentemente ciertos criterios que se muestran como indicadores constantes de efectividad, variando sin embargo, en su nivel de comprensión y abstracción.

Según *Arancibia (1992)*¹², los colegios efectivos presentan las siguientes características:

- **Sentido de misión**, definido por metas claramente establecidas y conocidas por todos, liderazgo académico del director, clima positivo o ethos escolar.
- **Actitud frente al aprendizaje**, considerado por las altas expectativas, focalización en lo académico, retroalimentación y evaluación permanente del desempeño académico, estrategias de motivación positivas.
- **Compromiso de la comunidad.**
- **Profesores que asumen su Responsabilidad.**
- **Enseñanza efectiva** (pp. 108-109).

Sobre la variable "Liderazgo académico del director", varios autores coinciden que es una de las características más importantes de las escuelas eficaces, así como lo determinan *Mellor & Chapman (1989)*¹³, (pp128-140).

¹² Arancibia, V. (1992). *Efectividad escolar: Un Estudio Comparado*. Estudios Públicos. Nº47, 1992.

¹³ Mellor, W.L. & Chapman, J.D. (1989). *Some conceptual issues in research on organizational effectiveness in schools*. En Reynolds et. al. (Ed.). *Effectiveness and Improvement*. Cardiff, Wales (p. 128-140).

En la gran mayoría de los casos, el liderazgo escolar proviene del director, el cual a su vez cuenta con ciertas características tanto de su rol como de su desempeño. Cassasus & Arancibia en los “Factores que afectan la calidad de la educación” (1996)¹⁴, señalan que es evidente el rol decisivo que tienen los directores de escuela en el mejoramiento y logro de altos niveles de desempeño de los alumnos. (Morales en Cassasus & Arancibia, 1996. p.50) indica en relación al director, que éste tendría “una función crucial en el proceso de mejoramiento de la calidad de la enseñanza a través de un sistema de administración y liderazgo lo suficientemente efectivo y que involucre a todos los miembros del establecimiento estudiantil (...)”. En relación a las funciones de gestión que debe cumplir el director, los autores (op.cit., 1996. p.51) señalan que es necesario que cumpla con “una administración de la escuela que integre, coordine y organice las diferentes secciones de ella: generar buenas condiciones de trabajo, desarrollar evaluaciones del desempeño de los profesores, proveer desarrollo profesional y diseñar cargos adecuados a las necesidades y condiciones tanto de la escuela como de los individuos”. En términos más específicos las investigaciones sobre las labores del director han proyectado una serie de características, que al igual que las variables de las escuelas efectivas, parecen estar presente de manera constante y reiterada. Para Scheerens & Bosker (1997)¹⁵, el director cuenta con ciertas características y elementos indispensables que se esquematizan en:

- **Habilidades generales de liderazgo aplicadas a organizaciones educacionales**, tomando en cuenta un liderazgo articulado, un director que provee de fuentes de información, como procurador de toma de decisiones participativas y su rol de coordinador.
- **Liderazgo instruccional**, concretizado en el tiempo dedicado a lo educacional versus lo administrativo, como su rol de controlador del proceso de la sala de clase, consejero y supervisor de calidad de los profesores de asignaturas, facilitador de equipos de trabajos y como iniciador y facilitador del perfeccionamiento profesional de sus docentes.

Sobre lo anterior, Sancho, Arancibia & Schmidt (1998)¹⁶ señalan, con base a estudios realizados, que el director efectivo cuenta con:

- **Amplia experiencia docente e involucramiento en el quehacer académico**, ya que se compromete y participa activamente en las actividades académicas, tiene una política de “puertas abiertas”.

¹⁴ Cassasus, J. & Arancibia, V. (1996). *Claves para una educación de calidad*. Buenos Aires: Kapeñuz. Parte Tres: *Factores que afectan la calidad de la educación*. (p. 35-104).

¹⁵ Scheerens, J. & Bosker, R. (1997). *The Foundations of Educational Effectiveness*. Cap. 4. *The meaning of the factors that are considered to work in education*. (p. 99-138).

¹⁶ Op cit.

- **Desarrollo del staff y perfeccionamiento docente**, consideración por fomentar y consolidar un equipo docente actualizado.
- **Relaciones interpersonales que facilitan la toma de decisiones compartidas y sentimientos de equipos de trabajo**, establece un clima de trabajo adecuado resguardando el ambiente positivo para la enseñanza.
- **Supervisión académica**, observa y supervisa indirectamente el proceso educativo ya que se les entrega autonomía y flexibilidad a los profesores y efectúa un seguimiento de los alumnos que presentan dificultades académicas.

4.3 HACIA UN MARCO DE INVESTIGACIÓN: LA NUEVA GESTIÓN EDUCATIVA EN AMERICA LATINA¹⁷

La construcción del conocimiento del que informa las nuevas tendencias en la administración de la educación latinoamericana es el tema central del presente trabajo. Analizar sobre la experiencia latinoamericana en el campo de la educación y la administración escolar y universitaria se ha vuelto hoy en día fundamento de la teoría de las organizaciones en el contexto socioeconómico de la educación.

Desde el punto de vista conceptual, esta reflexión sobre la gestión de la educación latinoamericana se inscribe en el movimiento teórico de las ciencias sociales y se inserta en el curso del desarrollo histórico de América Latina examinado en el contexto de sus relaciones internacionales. En ese sentido, se parte de la premisa que los **problemas y desafíos que los países de América Latina enfrentan hoy en la práctica de la educación y en su administración** se comprenden a medida que se examinan en el contexto de **las fuerzas económicas, políticas y culturales** en el interior de cada nación y en el ámbito de sus relaciones de interdependencia internacional. *Sin embargo, dentro de ese conjunto de interrelaciones, se afirma la tesis de que la gestión de la educación tiene su propio cuerpo de conocimientos y prácticas sociales, históricamente construidas en función de la misión específica de las instituciones de enseñanza en la sociedad.* En ese sentido, es posible definir la especificidad de la administración de la educación como campo teórico y praxiológico en función de la peculiar naturaleza de la educación como práctica política y cultural comprometida con la promoción de los valores éticos que orientan el pleno ejercicio de la ciudadanía en la sociedad democrática.

¹⁷ Sander Benno, *NUEVAS TENDENCIAS EN LA GESTIÓN EDUCATIVA: DEMOCRACIA Y CALIDAD. Las principales ideas presentadas en este ensayo investigativo constituyen la esencia del reciente libro sobre la administración de la educación latinoamericana, publicado simultáneamente en São Paulo, Buenos Aires y Washington, DC, por Benno Sander, Gestão da educação na América Latina: Construção e reconstrução do conhecimento (Campinas, SP: Editora Autores Associados, Coleção Educação Contemporânea, 1995); B. Sander, Gestión educativa en América Latina: Construcción y reconstrucción del conocimiento, (Buenos Aires: Editorial Troquel, 1996); B. Sander, Educational Management in Latin America: Construction and Reconstruction of Knowledge (Washington, DC: Organization of American States, 1996).*

4.3.1 La gestión educativa según una perspectiva histórica

Al iniciar esta reflexión, la primera preocupación es contextualizar el estudio de la gestión educativa en América Latina, examinándola en el ámbito de su historia política y cultural. Este ejercicio se fundamenta en la hipótesis de que el actual estado del conocimiento en el campo de la administración de la educación no es un hecho gratuito; por el contrario, es el resultado de un largo proceso de construcción histórica del cual todos participamos. O sea, somos autores de una historia inconclusa que continuamos escribiendo a lo largo de los años.

Existen diversas lecturas de este proceso de construcción. La presente lectura histórica se divide en cinco etapas consecutivas, que corresponden a cinco enfoques conceptuales y analíticos diferentes para estudiar el proceso de construcción, desconstrucción y reconstrucción del conocimiento en la administración de la educación latinoamericana. En esta lectura, se hace referencia al enfoque jurídico que dominó la gestión de la educación durante el período colonial, con su carácter normativo y su pensamiento deductivo; al enfoque tecnocrático del movimiento científico, gerencial y burocrático de la escuela clásica de administración desarrollada a inicios del siglo XX a la luz de la lógica económica que caracterizó el proceso de consolidación de la Revolución Industrial; al enfoque conductista de la escuela psicosociológica de los años treinta y cuarenta que informó la utilización de la teoría del sistema social en la organización y gestión de la educación; al enfoque desarrollista, de naturaleza modernizadora, concebido por los autores extranjeros en el ámbito de la teoría política comparada que floreció en la posguerra; y al enfoque sociológico de los autores latinoamericanos de las últimas décadas, preocupados con la concepción de teorías sociológicas y soluciones educativas para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la sociedad latinoamericana.

Es importante reiterar que esta trayectoria histórica del pensamiento administrativo en la educación latinoamericana se inscribe en el movimiento teórico dominante de las ciencias sociales aplicadas. El estudio de las nuevas tendencias en la gestión educativa, que hoy se encuentra incluida en nuestra agenda de debates, también se inscribe en ese movimiento y, como tal, debe beneficiarse de las lecciones del pasado, comprometerse con la solución de los problemas del presente y anticiparse a las necesidades y aspiraciones del futuro. ¿Por qué? Porque la historia no finalizó ayer ni comenzó hoy. Más bien diría que hoy estamos escribiendo un nuevo capítulo de una larga obra político-pedagógica en permanente construcción.

4.3.2 Nuevos desafíos en la gestión educativa: Democracia y calidad

La última contribución en este ensayo es plantear algunos desafíos conceptuales y analíticos en el campo de la administración pública y la gestión educativa en el contexto del nuevo orden económico y político internacional. En ese sentido, están en debate algunos temas polémicos, como gestión educativa y desarrollo en un contexto de interdependencia internacional; formación

humana sostenible y gerencia social; teoría crítica y participación ciudadana en la gestión de la educación; relevancia de la escuela y efectividad de la comunidad en el contexto de las promesas y falacias de la descentralización administrativa; y gestión democrática para una educación de calidad para todos.

Por razones de tiempo y de delimitación temática, esta reflexión se limita al último desafío, el de la gestión democrática para una educación de calidad para todos. Para entender este desafío educativo y administrativo, es útil remitirse a la década del setenta, cuando se agota el período de reconstrucción económica de la posguerra.

Efectivamente, a mediados de la década del setenta, se observa una disminución creciente del ritmo de crecimiento económico en todo el mundo. Una de las consecuencias es la reducción relativa del gasto público social. Esa situación es especialmente grave en los países pobres que, a fines de la llamada “década perdida” de los años ochenta, comienzan a implantar sus planes de ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda externa y de la inflación interna. Las presiones crecientes sobre el gasto público disminuyen las fronteras del Estado, con la consiguiente tendencia a la privatización. La crisis se agrava ante las dificultades por realizar recortes en los servicios públicos de educación, salud y previsión social de una población ya fuertemente presionada por las medidas de ajuste económico y ante un comportamiento demográfico desfavorable.

Para administrar esa crisis estructural, muchos dirigentes, especialmente en el sector público, debido a la filosofía neoliberal dominante, buscan soluciones en Taylor y Emerson, padres de la eficiencia económica en la teoría administrativa. Efectivamente, durante la década del ochenta, se observa una creciente utilización de prácticas neotayloristas en la administración del Estado y en la gestión de las instituciones sociales en general. Sin embargo, estudios recientes sobre la gestión de los servicios públicos en países europeos, como Gran Bretaña por ejemplo, comprueban que el movimiento neotaylorista no consiguió los resultados esperados, debido a las crecientes restricciones impuestas al gasto público social. Según dichos estudios, parte del costo tuvo que ser soportado por los empleados públicos, en términos de reducción de los salarios reales y/o disminución de los beneficios.

En un intento por superar las dificultades asociadas a las prácticas neotayloristas, en la transición hacia la década del noventa, muchos gobiernos intentan adoptar el enfoque del llamado gerencialismo con rostro humano en la administración del Estado. La idea es aplicar en el sector público los mismos conceptos y prácticas utilizadas en el sector privado, en particular el modelo de gestión de calidad total.³

Desde ese momento, se acentúa la producción académica para definir la naturaleza de la calidad en la administración de los servicios públicos y en la gestión de la educación en particular. Se observa que, a pesar de la fascinación que ejerce el concepto de calidad total, existe una falta de definición respecto

de su utilización en las diversas organizaciones sociales en función de la variedad de fines, de servicios y de intereses creados. Son diferentes, por ejemplo, los fines de las empresas comerciales, los hospitales y las escuelas. Es diferente la naturaleza de la industria privada y la universidad pública. En el interior de la universidad, es diferente la naturaleza de la administración académica y de la gestión de los servicios financieros y materiales. Son diferentes los intereses de los dirigentes, los servidores públicos y los estudiantes. A pesar del énfasis que algunos teóricos dan a los aspectos humanos en el modelo de gestión de calidad total, en su aplicación práctica existe un reducido espacio para la participación ciudadana y la equidad. ¿Dónde estaría, por consiguiente, la faceta humana de un modelo de administración que, en vez de valorar la participación ciudadana, destaca el poder central del dirigente para inspeccionar y controlar el desempeño de los trabajadores, utilizando normas econocráticas y parámetros uniformes para medir la calidad de diferentes productos o servicios? Esta pregunta es particularmente pertinente en la administración pública, pues los hechos demuestran que en la administración de los servicios sociales, como los de educación, la permanente participación de los ciudadanos, mucho más que el poder controlador del dirigente de turno, es el requisito indispensable para el logro de elevados niveles de calidad con equidad.

Estas observaciones no buscan reducir la importancia de la eficiencia y la racionalidad como indicadores de calidad en la administración de los servicios educativos. Por el contrario, debido a la importancia central de la calidad en la gestión de la educación, la primera preocupación se relaciona con la necesidad de definir correctamente **la naturaleza de la calidad de educación y de su proceso administrativo**. Obviamente, por causa de la propia esencia de la educación, el concepto de calidad total de los gerentes de la moderna organización industrial no puede ser transferido automáticamente a la organización y la gestión de la educación. O sea, no se pueden aplicar conceptos e instrumentos de gestión y evaluación uniformes, de carácter universal, para realizar el monitoreo de instituciones y actividades tan heterogéneas del punto de vista ideológico y organizativo. En ese contexto, no es posible evaluar cabalmente la calidad profesional del educador y del empleado público en términos de conciencia política y responsabilidad social en la producción y prestación de servicios públicos a la población, con la sola verificación y medición de su capacidad de competir mercadológicamente en términos cuantitativos y materiales. Esas observaciones, además del examen de la experiencia peculiar de América Latina en el sector público y en la educación, sugieren la necesidad de realizar un renovado esfuerzo intelectual y praxiológico para compatibilizar los progresos científicos y tecnológicos de la administración moderna con los requerimientos específicos de la administración pública y la gestión educativa. En ese contexto, tal vez más que nunca sea importante defender la tesis de la especificidad de la administración de la educación como campo teórico y praxiológico. De no ser así, correremos el riesgo de descaracterizar la misión de la educación y el objetivo primordial de la escuela y de la universidad en la sociedad moderna.

En el mundo de los negocios, el papel del cliente o consumidor ocupa un lugar central en la administración, debido a que él puede elegir entre diferentes servicios o productos. La tesis es que la posibilidad de elegir entre diferentes productos estimula la competencia para elevar la calidad de los servicios ofrecidos en el mercado. En el sector público, sin embargo, no hay clientes o consumidores, hay ciudadanos con deberes y derechos. Además, muchas veces la elección de los servicios en el sector público es difícil, cuando no imposible, por falta de opciones alternativas. Es imposible elegir entre distintos servicios de salud, si en la comunidad solamente existe una clínica o un hospital público. Esto también es válido para la elección de los servicios educativos si el municipio o el distrito mantienen apenas una escuela pública. Esta es solamente una característica, entre muchas otras, de la especificidad de los servicios educativos en miles de comunidades pequeñas, que sugiere la necesidad de desarrollar otras alternativas de participación ciudadana en la gestión para la mejora de la calidad de educación. Esta necesidad implica examinar cuestiones relacionadas con estrategias institucionales específicas y con los derechos y deberes ciudadanos en materia de educación.

El primer requisito para poder abordar correctamente el tema de *la calidad de la administración de la educación* es rescatar la especificidad de la educación y la naturaleza peculiar de la calidad de educación. A pesar de que la escuela y la universidad desempeñan muchas funciones diferentes, el foco de su acción es la educación, definida como instancia de construcción y distribución del conocimiento socialmente válido y culturalmente relevante para la ciudadanía. La calidad de la educación puede definirse a partir de diversas perspectivas conceptuales y dimensiones analíticas. Es posible valorar la educación en términos políticos y académicos. La calidad política de la educación refleja su capacidad por alcanzar los fines y objetivos políticos y culturales de la sociedad. La calidad académica define el nivel de eficiencia y eficacia de los métodos y tecnologías utilizados en el proceso educativo. También es posible valorar la educación en términos individuales y en términos colectivos. La calidad individual define la contribución de la educación al desarrollo de la libertad subjetiva y del interés personal. La calidad colectiva mide la contribución de la educación a la promoción de la equidad social y del bien común.

Esas perspectivas o dimensiones reflejan aspectos, analíticamente diferenciables de un concepto comprensivo de calidad de educación, examinado a la luz del principio de totalidad. La articulación dialéctica de las dimensiones citadas permite elaborar un concepto superador de calidad de la educación, según el cual la dimensión académica se encuentra subsumida por la dimensión política y la dimensión individual se encuentra estrechamente vinculada a la dimensión colectiva.

Braslavsky y Tiramonti, en su estudio sobre la estructura de la administración pública en la educación media Argentina, analizan la relación de la gestión educativa con la calidad de la enseñanza y el destino de las propuestas

innovadoras relacionadas con la descentralización administrativa y la participación democrática. En su análisis del papel de la administración para mejorar la calidad de las prácticas educativas, *Frigerio y Poggi* adoptan un concepto comprensivo de calidad de la educación, definiéndola como la integración de la calidad de la organización institucional, de los recursos humanos y financieros, de la gestión de la enseñanza, de la propuesta curricular y didáctica, del proceso educativo y de sus resultados en términos de aprendizaje. *Schmelkes* hace una contribución sumamente llamativa sobre calidad de la educación en la escuela básica, que permite reflexionar sobre los límites e implicaciones de los nuevos enfoques de administración en la educación contemporánea.

En diversos estudios latinoamericanos sobre la calidad de la educación y su relación con la calidad de la gestión educativa existe una preocupación prioritaria con la equidad y la relevancia social de la educación y del conocimiento para la ciudadanía. Braslavsky y Tiramonti resumen esa preocupación cuando afirman que “la búsqueda de la calidad no debe hacerse a expensas de la equidad”. *Hallack* defiende una propuesta de administración escolar capaz de articular creativamente los ideales de calidad y equidad en la prestación efectiva de los servicios educativos. Por su parte, *Namo de Mello* revela la misma preocupación con la calidad y la equidad en su propuesta de una escuela pública de calidad para todos y en su discusión de las nuevas exigencias de una gestión educativa construida a nivel local, “que permita incorporar necesidades desiguales y trabajar sobre las mismas a lo largo del proceso de escolarización, a fin de asegurar el acceso al conocimiento y la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje para todos.”

Calidad de educación para todos es, en realidad, el consenso político-pedagógico de alcance internacional más importante adoptado por los gobiernos en las puertas del nuevo milenio. El compromiso con la universalización de una educación básica de calidad fue reasumido en la Conferencia Mundial de Educación para Todos, realizada en *Jomtien*, en marzo de 1990, bajo el auspicio de UNESCO, UNICEF, PNUD y el Banco Mundial. Desde entonces, se observan nuevos esfuerzos nacionales en la educación latinoamericana, especialmente en los países más populosos, como Brasil y México que, al firmar la Declaración Mundial de Educación para Todos, asumieron el compromiso de desarrollar un plan decenal para la universalización de una educación básica de calidad. Este es el tema central de numerosos programas y reuniones en todo el Hemisferio. En el ámbito político del Sistema Interamericano, el ideal de educación de calidad en todos los niveles de enseñanza, especialmente en el nivel de enseñanza básica, y la democratización de la gestión educativa integran el plan de acción adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de las Américas, realizada en 1994 en la ciudad de Miami.

En ese contexto, se plantea el examen de la hipótesis de que la calidad de la gestión educativa es una de las variables que explican la calidad de la

educación en sí misma, definida a la luz de las transformaciones internacionales que afectan la calidad de vida humana en todo el mundo. En realidad, las transformaciones internacionales sin precedentes que se observan actualmente en la economía y la sociedad inciden inmediatamente en el sector público, en la educación y en sus prácticas organizativas y administrativas. De ser así, la administración cerrada y jerárquica debe dar lugar a la gestión horizontal, con la utilización progresiva de redes interactivas de organización y administración que facilitan la acción cooperativa y la comunicación interna y externa.

La acción individual debe incorporarse a la acción colectiva mediante una nueva ética de cooperación y participación ciudadana. El centralismo de la administración en las instancias superiores de gobierno debe dar paso a un proceso de descentralización para la gestión a nivel de unidad escolar y universitaria. Los principios normativos y universales de los paradigmas tradicionales de administración deben dar lugar a la adaptabilidad y la flexibilidad en función de características concretas. Mientras que los paradigmas tradicionales de administración ponen el énfasis en el producto y en la cantidad de resultados basados en un sistema de evaluación ex-post, las nuevas perspectivas de administración de la educación valoran, simultáneamente, la calidad de los insumos, de los procesos administrativos y laborales y de sus resultados, en base a un sistema de evaluación cualitativa permanente que abarca a todos los participantes y beneficiarios a lo largo del proceso de gestión. Por lo tanto, la calidad de la educación debe dar sentido a la cantidad de los servicios prestados por las instituciones de enseñanza. La participación colectiva y la búsqueda del bien común deben orientar la acción y el interés individual. En suma, el concepto clave que debe inspirar una teoría significativa y relevante de gestión educativa es el de calidad de educación para todos, definido en términos político-culturales y técnico-pedagógicos, y teniendo en cuenta la conquista de elevados niveles de calidad de vida humana colectiva.

El concepto de calidad de educación para todos implica desarrollar un ambiente cualitativo de trabajo en las organizaciones educativas, mediante la institucionalización de conceptos y prácticas, tanto técnicas como administrativas, capaces de promover la formación humana sostenible y la calidad de vida de estudiantes, profesores y funcionarios técnico-administrativos. En términos operativos, esos conceptos sugieren organizar las instituciones educativas y sus procesos administrativos y pedagógicos con racionalidad y pertinencia, para que puedan contribuir efectivamente a la construcción y distribución del conocimiento y a la prestación de otros servicios relevantes para la comunidad y la sociedad como un todo. En este contexto, la calidad del personal de las escuelas y universidades ocupa un lugar central, ya que la calidad de la actividad educativa se encuentra necesariamente relacionada con la calidad de los trabajadores de la educación. Por su turno, tanto la calidad del trabajo de los educadores, como la calidad de los resultados de la actividad escolar y universitaria, están estrechamente vinculadas a la calidad de los elementos organizativos y de los procesos

técnicos y administrativos en el lugar de trabajo, lugar que incluye el aula, la escuela, la universidad y las instancias superiores de las Secretarías y del Ministerio de Educación.

A pesar de que no debe subestimarse la calidad de los procesos técnicos y de los procedimientos administrativos, es necesario insistir en que la razón de ser de la estructura organizativa y de los procesos técnicos y administrativos de las escuelas y universidades es *su misión política y cultural y su objetivo pedagógico*. Sin embargo, aún cuando la misión política y cultural y los objetivos pedagógicos sean los elementos centrales de las instituciones de enseñanza, *muchas veces el proceso administrativo para alcanzarlos es un factor crítico*, pues si el proceso administrativo falla en términos de racionalidad, eficiencia, transparencia y efectividad, también fallan la misión y el objetivo, los servicios y los resultados. Por lo tanto, los procedimientos administrativos, los procesos técnicos y la misión de las instituciones educativas deben ser concebidos como componentes estrechamente articulados de un paradigma comprensivo de gestión para mejorar la calidad de la educación para todos. Efectivamente, la articulación dialéctica de los componentes citados permite concebir un paradigma superador de gestión educativa, según el cual los procesos técnicos y los procedimientos administrativos son subsumidos por la misión política y cultural y por los objetivos pedagógicos de las escuelas y universidades. De la calidad de la gestión así concebida y ejercida depende, en gran parte, la capacidad institucional para construir y distribuir el conocimiento, definido como el factor clave de los nuevos niveles de desarrollo y de la nueva estructura de relaciones sociales, tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional.

4.3.3 La Gestión ¿Administrativa o Educativa?

Cuando se habla o escribe sobre gestión, se piensa casi siempre en administración, y sus parámetros de funcionamiento se refieren a ***eficacia***. Los que se dedican a la gestión están básicamente preocupados por la eficacia, en el sentido de criterios objetivos, concretos y medibles. Su estructura organizativa y sus interacciones personales deben producir rendimiento académico al costo más bajo. Y éste como el mejor de sus propósitos, ya que a veces ni siquiera el aprendizaje aparece como tal y sus preocupaciones se centran exclusivamente en el trámite administrativo. Puede ser que el problema se encuentre en la idea generalizada de que los administrativos deben aplicar mecanismos automáticos que garanticen la eficacia. Sin embargo, "comprender la vida de la escuela supone un propósito bien diferente y bastante más complejo e incierto que pretender especificar los factores organizativos que determinan su funcionamiento eficaz" (Pérez Gómez, 1998:147).

En las instituciones educativas no pueden darse las condiciones de precisión mecánica y de exactitud que la eficacia requiere como producto, ya que es difícil lograr una instrumentación precisa porque su organización se actualiza en las acciones de las personas y éstas siempre la interpretan de muy diversas

maneras; además, las estrategias se ajustan siempre a la experiencia cotidiana, alejándose de la propuesta inicial. De hecho, en ellas las acciones siempre son cuestionables, conflictivas y llenas de incertidumbre, ya que los resultados que se esperan son diversos e imprevisibles además de específicos de la cultura institucional histórica.

Pero, la crítica más relevante a la eficacia como producto esperado en la gestión se refiere a que "la definición estándar del rendimiento académico de las escuelas desconsidera las capacidades de construcción personal de significados, la dimensión creativa, divergente y crítica del pensamiento, así como la capacidad de autorreflexión, autodirección y autoevaluación del aprendizaje" (Pérez Gómez, 1998:151). Entonces, el desarrollo de estas competencias referidas a la autonomía implica los resultados imprevisibles de las propuestas individuales y colectivas. ¿Dónde residen, entonces, los criterios sobre la calidad educativa? ¿Y los de la gestión?

De acuerdo con *Namo de Melo (1998:21)*, "hay una tendencia a tornar cada vez más inapropiada la correspondencia entre el sistema de organización de la enseñanza orientado al otorgamiento de certificados (grados, niveles, certificados) y las capacidades que efectivamente las personas debieran de poseer para el ejercicio de actividades de todas las esferas de la vida social". La calidad educativa, por lo tanto, no se refiere a la economía en los costos, la eficiencia administrativa o el trámite de certificados, sino al valor educativo de los procesos (Carr, 1996). En este sentido, la gestión es la forma en que se organizan las interacciones afectivas, sociales y académicas de los individuos que son actores de los complejos procesos educativos y que constituyen la institución para lograr el propósito formativo de los individuos y de los colectivos. La gestión de las instituciones educativas con la complejidad de interacciones, conflictos e incertidumbre, va más allá de la racionalidad científica; implica una diversidad de posibles caminos. *Mintzberg (en Pérez Gómez, 1998) explica que la base para decidir el curso de una acción de gestión no es la evaluación racional de los datos, sino la combinación de datos, rumores, conjeturas e intuiciones que difícilmente se pueden formalizar de manera racional, (Cultura Organizacional).*

A partir de las anteriores reflexiones se puede entender que la organización institucional, en el ámbito educativo implica la significación académica y compartida del propósito por parte de los actores y, dada su naturaleza, también implica la transformación permanente de normas, estructuras, estrategias de interacción para lograr ese mismo propósito.

Entonces, la dirección de los cambios estructurales de la gestión es hacia cualidades y condiciones educativas. Dentro de este marco, se pueden decidir las acciones requeridas para moverlas hacia esa dirección educativa.

Esta visión educativa de la gestión no elimina sino replantea las dos categorías más relevantes presentes en la recuperación de experiencias sobre este proceso: *el poder y el conflicto*. El poder se redefine de manera alterna al autoritarismo y, por supuesto que, al momento de plantear una gestión no autoritaria, plural y compleja, el conflicto se resignifica haciéndose presente y necesario para la transformación.

4.3.3.1 El poder en la gestión

Ante el reto de un contexto diverso y cambiante, la gestión debe responder con acciones que propicien el intercambio, la cooperación y el respeto a la diversidad, y es por eso que la concepción de "poder" también está cambiando, mas se resignifica en el marco de la gestión educativa.

En la perspectiva de la organización tradicional, la imposición dominante sobre los otros actores constituye un acto político esencial porque les permite localizar la magnitud y dirección del poder. El supuesto es que el ejercicio legítimo del poder permite integrar las divergencias individuales (*Etkin y Schvarstein, 1997*). Reafirmando por un lado lo expuesto en el aparte de este marco teórico sobre conflicto y poder en las organizaciones escolares.

De hecho, ***el poder es un modo de acción y se ejerce en la cotidianidad de las prácticas educativas***. Ese ejercicio puede ser monolítico y rígido, un vínculo imposible de cambiar y renuente a toda transformación de la estructura existente. La relación en este caso es de sometimiento.

En estas relaciones de fuerza intervienen elementos individuales y de situación; en este sentido, el poder no es el simple resultado de la decisión de una autoridad educativa, que desciende hacia el colectivo, es decir, hacia los docentes, los administrativos y los estudiantes, sino que refiere un proceso mucho más complejo.

En cada uno de los niveles se generan relaciones de fuerza que hay que resolver en la práctica cotidiana y desde la perspectiva más abarcativa; se puede ejercer un poder reconocido y emanado de la misma organización (*Etkin y Schvarstein, 1997*). Con base en la propuesta de estos autores, el poder participativo o cogestor se puede distinguir a partir de las siguientes características:

- **Asimetría de las relaciones.** Los actores no están en igualdad de condiciones con respecto a otros, sin referirse a la represión o rechazo, sino a partir del flujo de acciones. La cogestión implica la asimetría de los que proponen y toman las decisiones con respecto a los que las asumen, es decir, se acepta que no hay igualdad de autoridad entre un directivo y un docente, por ejemplo.
- **Resistencias en el vínculo.** Implica el establecimiento de límites por parte de los actores; es la fuerza contraria al poder que le permite crecer o reducirse en

el sentido de la complementariedad necesaria. Se expresa, en la cogestión, de manera clara, plural, respetuosa y democrática en las reuniones de academia, entre otras.

- Efecto transformador. Éste es el factor que identifica al poder con factores educativos, en donde la acción cogestiva permite la permanente transformación de la organización y de todos y cada uno de los actores participantes, de manera que todos los docentes, los administrativos y el cuerpo directivo y de supervisión son factores determinantes en el proceso. La resistencia y el conflicto individuales o de los grupos naturales en este colectivo, son detonantes de esta condición.

- Intencionalidad en el ejercicio. En la organización se esperan intenciones explícitas como institución de educación en un nivel concreto, que incluye la consecución de propósitos curriculares; pero también están presentes las intenciones personales. La gestión participativa produce en la diversidad; la claridad y articulación de intenciones permite la satisfacción personal de los integrantes y el logro de los propósitos explícitos institucionales.

- Deseo de reconocimiento. Las organizaciones educativas proporcionan a los actores educativos el escenario en el cual obtener el reconocimiento necesario a su productividad. Éste se constituye en un ambiente de interacciones múltiples entre cada uno de los actores, desde la función específica que desempeñan, que favorece la satisfacción personal de reconocimiento y en función de este proceso se refuerzan los propósitos acordados en el colectivo y en la organización.

- Representaciones simbólicas. Como elementos de la cultura, los instrumentos simbólicos legitiman al que hace uso del poder. En el caso de una gestión participativa implica hacer uso de espacios y mobiliario que refuercen hacer creíble el ejercicio del poder por parte del colectivo. El que los docentes puedan contar con espacios de intercambio y de convivencia y mantener los espacios abiertos en la dirección para incitar al diálogo son condiciones que ejemplifican este aspecto.

- Lenguaje específico. En el caso del poder, el lenguaje es una acción que contiene la fuerza de la relación. También el lenguaje es el vehículo del poder, por un lado, y de pertenencia e integración del colectivo, por el otro.

- Efectos localizados. El ejercicio del poder se produce en situaciones específicas históricamente determinadas, por lo que se debe asumir que existe variabilidad e incertidumbre en las situaciones cotidianas en la práctica educativa. Esto implica la posibilidad permanente de autorregulación a partir de estrategias y no de programas.

- Funciones productivas. Este aspecto está igualmente relacionado con la condición educativa de la organización, en la que se espera que el poder se

constituya en un factor de transformación, un medio de cohesión e integración de actores y colectivos. Permite la solución productiva de conflictos.

- Integración con el saber. El poder tiene la facultad de crear y recrear el conocimiento de la realidad organizacional para los actores —especialmente los docentes— que participan de las relaciones de fuerza. Proporciona y construye el saber para el funcionamiento de la organización y del ejercicio mismo del poder.

- Bases de legitimación. En el caso de las instituciones educativas, cuando la autoridad —supervisor, director, etcétera— ejerce un poder cogestivo y participativo, su rol, más que de autoridad, se convierte en generador de acciones de liderazgo, que se legitima y legitima a los actores que participan del poder por tradición, carisma o decisiones administrativas. La legitimidad es un constitutivo del ejercicio del poder.

Como se puede inferir hasta aquí, es posible determinar que en las instituciones educativas se generan relaciones sociales de poder. Se pretende entender el poder como una acción cogestora donde el orden institucional sirve de marco a las nuevas relaciones de fuerza, cambiando las fuentes de poder de los actores. En el establecimiento y la transformación de ese vínculo de poder, especialmente por parte del directivo, están presentes necesidades personales y de legitimación, por lo que la resistencia que se produce, especialmente en los docentes, es la base generadora del conflicto que, a su vez, es el detonador de la transformación. Por ello, analizar el conflicto desde la perspectiva de la transformación de la gestión es fundamental en el proceso de cambio.

4.3.3.2 El conflicto en la gestión

La condición productora y plural de las interacciones del poder da pie a los conflictos como fuente generadora de transformación. Este proceso de confrontación y solución de conflictos es la base del crecimiento de la interacción entre los actores educativos; es el proceso que se establece entre la estabilidad y la transformación. Por eso, referirnos a los conflictos es hablar de la potencial transformación de las instituciones educativas, de su organización y, por ende, de su gestión (*Etkin y Schvarstein, 1997*).

Para este fin es útil revisar las ideas de Fisas; aunque escriba sobre el conflicto desde el contexto macro de la cultura de la paz en las comunidades en los países, algunas de sus ideas nos permiten entender el conflicto a escala micro, lo que facilita la prevención, la intervención y la transformación del conflicto. Sus ideas se acercan de manera muy pertinente a la visión del conflicto desde una postura educativa.

De acuerdo con *Fisas (1998)*, *el conflicto es un proceso interactivo de construcción social en un contexto cerrado*. Puede ser positivo o negativo, según como se aborde y termine transformado o superado por las partes que

modifican su comportamiento. Desde la perspectiva de la organización, los desacuerdos en las estructuras internas se reflejan en las representaciones que tienen los actores sobre la identidad de la organización, y la magnitud del conflicto depende de la compatibilidad entre dichas representaciones (*Etkin y Schvarstein, 1997*). En una institución educativa, no compartir el proyecto que se desarrolla y no ser parte activa e integrante del mismo provoca conflicto. En ese sentido, las respuestas al conflicto son múltiples y pueden ir desde la negociación hasta la destrucción. La gestión óptima del conflicto consiste en evitar los niveles de destrucción o violencia.

El conflicto puede preverse con la intención de lograr que no llegue a cierto nivel de violencia que dificulte su control. Su tratamiento conveniente implica detectarlo a tiempo. La prevención se constituye de estrategias y políticas que predicen comportamientos implicados en la incompatibilidad de propósitos; implica tener la información y el análisis de ésta para prever cuando un conflicto puede generarse o llegar a niveles peligrosos, y a partir de ahí actuar con mayor rapidez. "La prevención es así la primera fase de un proceso que ha de conducir a la intervención sobre el conflicto para transformarlo positivamente" y, se debe agregar, educativamente (*Fisas, 1998:144*).

Es importante aclarar que la prevención no implica conservar y mantener la situación actual sino pensarla como un instrumento que facilite cambios y transformaciones. Cuando la información sobre el conflicto es suficiente y el análisis es acertado, llega el momento de intervenir en el conflicto. A veces no se interviene de manera pertinente porque no se traduce la información en acciones preventivas y esto produce frustración en los actores. Con base en las ideas de *Fisas (1998)*, este desfase puede deberse a errores como los siguientes:

- Información pobre o inexacta del contexto.
- Insuficiente voluntad de las partes, sobre todo cuando se están afectando intereses personales.
- Indecisión o retraso en la forma de intervenir.
- Miedo a tomar medidas dirigidas a las causas y no en las manifestaciones de los conflictos.
- Insuficientes medidas estructurales.
- Poco interés en las opiniones de los actores y poco entendimiento del ejercicio del poder.
- Insuficiente coordinación de las acciones.
- Considerar las estrategias como definitivas, sin considerar la incertidumbre.
- Colaborar para agravar el conflicto y no para solucionarlo.
- Apoyar que uno de los actores "gane" sin considerar la negociación.

Estos errores pueden encontrarse en mayor número en posturas menos transformadoras, de tal manera que, sin tener la seguridad de no equivocarse y con la opción de ajustar las estrategias de acuerdo con la recuperación de la experiencia, el directivo tiene la opción de intervenir en el conflicto para producir desarrollo y crecimiento institucional. Entre más se acerca el directivo a una

postura inclusiva, compleja, flexible y constructiva, mayor posibilidad tiene de generar transformación educativa a partir del conflicto.

Así pues, los conflictos como actos humanos evolucionan y tienen diversos grados de intensidad. Esa variedad de conflictos genera también posibles estrategias para tratarlos y la elección de la más adecuada permite —o no lo hace— la transformación educativa de los actores y de la gestión. Estas estrategias pueden ser:

- Resolución de conflictos. Indica la necesidad de entender cómo el conflicto empieza y termina, y busca una convergencia en los intereses de los actores.
- Gestión de conflictos. Reconoce que el conflicto no puede resolverse en el sentido de librarse de él; pone el acento en limitar las consecuencias destructivas del conflicto, se limita a los aspectos técnicos y prácticos del esfuerzo e intenta realinear las divergencias.
- Transformación del conflicto. Considera el conflicto como una creación natural de las relaciones humanas que se convierte en un componente de la construcción y reconstrucción transformativa humana, individual y del colectivo. Pone énfasis en la naturaleza dialéctica del conflicto que, aunque presente elementos destructivos, éstos pueden ser canalizados hacia expresiones constructivas. La transformación se comprende como un concepto descriptivo de la dinámica del conflicto en una dirección concreta (*Fisas, 1998:184*).

Se considera que esta última postura implica la esencia de una gestión educativa, en la que los actores del conflicto, su relación y sus productos se transforman estructuralmente hacia un estado constructivo. Los actores se apropian y construyen nuevas formas de enfrentarse al conflicto y nuevas maneras de relacionarse para generar, posiblemente, un impacto en los usuarios del servicio educativo que ofrecen.

De la misma manera que el autor caracteriza el conflicto, propone estrategias para su negociación. Según su naturaleza, identifica las técnicas de negociación más conocidas:

- Negociación. Es una relación de interdependencia, en la que las partes acuerdan en negociar las demandas, con o sin ayuda de un tercero, y utilizando técnicas competitivas o cooperativas.
- Conciliación. Es el procedimiento por el que una tercera persona trata de dar continuidad a una negociación entre los actores que hasta el momento no habían podido negociar; se limita a propiciar que los actores debatan sus diferencias y encuentren soluciones.
- Arbitraje. Es un proceso, parecido a un juicio, en el que los actores solicitan la intervención de un agente imparcial que adopta una decisión y ésta es acatada por las partes.
- Mediación. Los actores aceptan o solicitan la intervención de un tercero para que ayude a conducir un proceso que genere un compromiso mutuo viable y satisfactorio que implique la transformación del estado anterior a uno de mayor

calidad.

5.0 DISEÑO METODOLÓGICO PROPUESTO

5.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN Y MÉTODO UTILIZADO

El tipo de investigación es de corte descriptivo con estudio de caso en cada una de las escuelas seleccionadas en las subregiones del departamento de Córdoba y el método es de orden analítico y exploratorio. En primera instancia se realizó un perfil situacional del estado administrativo y la capacidad organizacional de las escuelas públicas que conforman las siete (7) subregiones del departamento de Córdoba, estas escuelas ascienden a 7 (1 por cada Subregión). Para estos efectos se utilizaron fuentes secundarias, guías de observación, encuesta e imágenes videográficas. Igualmente se realizó un análisis matricial para identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en esta área mediante la utilización del Ábaco de Francoís Reigner y conforme a ello se diseñó el modelo organizacional. De la misma forma es menester realizar un mapeo de la cultura organizacional por escuela piloto como a su vez de todo el sistema estudiado con sus respectivas curvas de aprendizaje de los directivos escolares y docentes. Se pretende que a partir de este proceso las autoridades competentes a futuro puedan diseñar políticas y directrices parciales sobre el escenario actual y futuro probable de la organización escolar dentro del sistema, partir del proceso de modelamiento de la gestión basada en la escuela para las instituciones definidas en la muestra.

Para lo anterior se pretende estudiar mediante la aplicación del enfoque acción participación, el estilo, pensamiento gerencial y la evolución del comportamiento administrativo como la capacidad organizacional de la gerencia escolar. Para ello realizamos guías estructuradas de manejo y evaluación del desempeño gerencial como además utilizaremos instrumentos de fijación de información como videos y seguimientos a comités de trabajo institucional y estudiantil.

5.2 FUENTES DE INFORMACIÓN Y TIPOLOGÍAS

Las fuentes secundarias de mayor relevancia fueron documentos especializados de gerencia escolar y estudios sobre sistemas educativos eficaces e ineficaces en el mundo, revistas sobre esta temática y libros en general a parte de consultas en sitios web y bases de datos especializadas sobre el área (definidas en el marco de referencia de la presente investigación). La información primaria fue suministrada en forma directa por las escuelas objetos de estudio. (Ver instrumento anexo).

5.3 DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA: Las instituciones educativas seleccionadas se determinaron bajo el siguiente proceso:

- En Córdoba existen 132 escuelas a nivel de instituciones y centros

educativos tal como las definió la ley 115 de 1994. Hay que resaltar que allí existen escuelas fusionadas que antes se encontraban dispersas, las cuales por mandato y decisión local de las Secretarías de Educación y amparadas por la ley 715 de 2001 decidieron integrarse y conformar distritos escolares.

- De estas 132 escuelas seleccionamos 7, una (1) por subregión. Teniendo en cuenta que cada subregión, conformada por 4 municipios en promedio (28 en total para Córdoba); posee aproximadamente 15 escuelas entre públicas y privadas. Generalmente hay 1 ó 2 escuelas públicas por municipio, es decir un promedio de 5 escuelas por subregión. De estas últimas se escogió por criterios sistemáticos que relacionaremos a continuación, una (1) organización escolar que permitiera ser el referente de su zona. Ello representa dentro de las escuelas públicas por municipio el 100% en algunos casos y el 50% en otros. Para la subregión representa el 25% de las escuelas públicas de la misma.
- Los criterios utilizados universalmente fueron: Tamaño de la planta docente, tradición educativa, tiempo de fundación, No de egresados, presupuesto y finanzas educativas, infraestructura, organización escolar definida, implementación del PEI, No de estudiantes activos, Nivel de conflicto escolar referenciado por exploración inicial, impacto en el entorno, gobierno escolar definido y funcionando, liderazgo pedagógico del rector y disposición de colaboración con el estudio. Estos criterios, en parte, se consultaron con las secretarías de educación, otros se definieron por estudios de egresados y se identificaron por trabajos de aulas de estudiantes de la Licenciatura en Informática Educativa de la Universidad de Córdoba a través del módulo Educación, Desarrollo y Calidad.
- Consecuente con lo anterior se definieron las escuelas por subregiones dentro del mapa regional escolar de Córdoba tal como se referencia en el capítulo II de este estudio. Se les realizó su perfil y luego su análisis de Reigner para evaluar el estado de la cultura organizacional.
- Como la intención del estudio se centra en autoridades escolares que de una u otra forma toman decisiones y aseguran la eficacia escolar con el ánimo de influir en la productividad y competitividad de la escuela desde sus resultados, se definieron como grupos focales para el estudio de las características de la cultura organizacional escolar y sus derivados los siguientes: Directivos escolares (Rectores, Vicerrectores, Jefes de disciplina, Jefes de áreas), Docentes y Secretarios de Educación Municipal. En total los encuestados con el instrumento fueron: 28 directivos (4 por cada escuela/subregión), 28 docentes (4 por cada escuela/subregión) y 7 Secretarios de Educación Municipal (1 por cada municipio/escuela/subregión). Muestra suficiente para inferir conforme a las características subregionales de carácter socioeconómico, cultural, político y de contexto de la escuela objeto de estudio, los desarrollos de un modelo organizacional eficiente.

5.4 PLAN DE TRABAJO EJECUTADO:

En general se llevó a cabo el presente plan de trabajo en el sentido de construir el modelo propuesto en el capítulo IV:

- a) Se Identificó la problemática conforme a las líneas de investigación de la Fundación Universidad del Norte en el entorno investigativo de la Maestría en Administración de Empresas y conforme a las variables de estudio del proyecto.
- b) Formulación del anteproyecto de investigación.
- c) Revisión especializada de literatura conforme a la temática necesaria.
- d) Se realizó un análisis de la gerencia de la educación pública en el contexto como una alternativa de desarrollo de este sector en Córdoba, específicamente en el objeto de estudio de acuerdo a temática aprobada. En este punto ampliaremos el horizonte de la planeación escolar desde el ángulo administrativo pero conservando los patrones y tendencias internacionales sobre la evolución de la gestión educativa.
- e) Se definieron estructuras de planificación, el modelo organizacional, las barreras de gestión y los diagramas del modelo organizacional a través de la técnica de Reigner.
- f) Se realizó una inspección del contexto de la gerencia o gestión educativa y sus desafíos en América Latina, igualmente en Colombia. Se analizó la historia de la Gestión educativa desde las teorías más cercanas y su correlación con la cultura organizacional escolar, el contexto jurídico a partir de la ley 115 de 1994, y las exigencias de acreditación y modernización escolar y su relación con las escuelas del estudio. Se analizaron los planes y programas estatales y departamentales en materia de educación y su relación con la fundamentación de programas que propicien la organización educativa, específicamente en lo referente al sistema que nos aborda.
- g) Se estudió los antecedentes y limitantes de la gerencia educacional, partiendo de convivencias con la dirigencia escolar en las escuelas por subregión.
- h) Aplicación de instrumentos metodológicos en el muestreo de escuelas por subregión para la evaluación del estado administrativo y la percepción de la estructura operativa de trabajo diario de las organizaciones educativas.
- i) Análisis de la cultura organizacional en las escuelas identificadas por grupos focales en cada subregión territorial por escuela.
- j) Entrega informe final.
- k) Aprobación del Trabajo de tesis y sustentación final.

5.5 UNA BREVE INTRODUCCIÓN AL ÁBACO DE REIGNER: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

Es un instrumento cualitativo propio de la planeación prospectiva que permite diagnosticar de manera didáctica las variables de un escenario definido. Estas

variables se definen mediante escalas claras y regladas, utilizando colores para distinguir los segmentos de análisis a nivel de criterios como también los grupos focales identificados. El ábaco permite distinguir una vez se encuentra completo las variable que mayor marcación poseen a nivel integral en una organización o escenario identificado. En el se observan segmentos de factores identificados mediante variables o criterios que caracterizan un núcleo problémico del estudio.

Es una matriz que contiene el número de filas y columnas necesarias conforme a l número de preguntas y variables a medir por instituciones, organizaciones o dependencias objetos de estudio. Para nuestro caso la interrelación se dio entre directivos, docentes y Secretarios de Educación con respecto al número de variables preguntas de conformidad a las escalas definidas. Los anterior se registro para cada institución educativa por subregión como se muestra en los ábacos correspondientes.

Algunas características representativas de esta técnica son: Es didáctico, fácil de emplear para el diagnóstico de variables cualitativas, es integral, visible y a su vez permite ubicar en un solo plano el contexto descriptivo del problema.

Finalmente cabe destacar las categorías que tratamos con el estudio se fundamentaron en:

- Estado Situacional organizacional: En esta categoría se estudió el perfil situacional de orden administrativo y organizacional de las escuelas objetos de estudio, su capacidad financiera, el trabajo de comités, el desarrollo del mercado educativo, coberturas, tasas de eficiencia, efectividad, estructuras. Entre otros aspectos.
- Estilo, pensamiento gerencial y Direccionamiento Estratégico: En esta categoría se analizó la cultura organizacional, la temporalidad de las decisiones asociadas al sistema cultural de los directivos docentes, se trabajó mediciones de cultura organizacional en las distintas escuelas/subregión de estudio, análisis de comportamientos en el proceso organizacional y directivo de la escuela, aptitudes y actitudes gerenciales conforme al PEI y al sistema administrativo utilizado, entre otros aspectos.
- Modelado organizacional escolar: En esta categoría se trabajó la estructura de ordenamiento gerencial escolar, el modelo instruccional a seguir y el manual de desempeño de liderazgo y eficacia escolar propuesto. De hecho en esta categoría se plantean prototipos de indicadores funcionales necesarios para la estructuración de la gestión educativa basada en la escuela.

6.0 RESULTADOS ESPERADOS

El estudio fundamentalmente soporta sus resultados en la producción de esquemas organizacionales y económicos que definirán el modelo gerencial que se pretende crear y por ello estos productos se sitúan en el concepto de apropiación social del conocimiento para las escuelas.

Resultado/Producto esperado	Indicador	Beneficiarios
<ul style="list-style-type: none"> • Diagrama o Mapa organizacional escolar y estudio de la cultura organizacional en el objeto de estudio. 	Elaboración de un mapa o diagrama de ordenamiento gerencial para el sistema educativo. Estudio de cultura organizacional.	Instituciones educativas muestreadas. Directivos docentes. Secretaria de Educación departamental.
<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de módulos de medición y desarrollo organizacional (DO) para las instituciones del objeto de estudio. Perfiles administrativos y competencias gerenciales en la escuela. 	Estudio de perfiles administrativos y de capacidades organizacionales escolares bajo el enfoque de las escuelas eficaces. Preparación de indicaciones que permitan medir el desarrollo organizacional para cada escuela.	Instituciones educativas muestreadas. Directivos docentes. Secretaria de Educación departamental

7.0 IMPACTOS ESPERADOS A PARTIR DEL USO DE LOS RESULTADOS

Los impactos no necesariamente se logran al finalizar el proyecto, ni con la sola consecución de los resultados/productos. Los impactos esperados son una descripción de la posible incidencia del uso de los resultados del proyecto en función de la solución de los asuntos o problemas estratégicos, nacionales o globales, abordados. Generalmente se logran en el mediano y largo plazo, como resultado de la aplicación de los conocimientos o tecnologías generadas a través del desarrollo de una o varias líneas de investigación en las cuales se inscribe el proyecto. Los impactos pueden agruparse, entre otras, en las siguientes categorías: sociales, económicos, ambientales, de productividad y competitividad. Para cada uno de los impactos esperados se deben identificar indicadores cualitativos o cuantitativos verificables así:

Impactos esperados:

Impacto esperado	Plazo (años) después de finalizado el proyecto: corto (1-4), mediano (5-9), largo (10 o más)	Indicador verificable	Supuestos*
Cambio en el pensamiento gerencial y organizacional del directivo docente.	6 años	Aplicación de Modelos y practicas administrativas como de gestión.	Disposición de los directivos y facilitamiento político.
Elevación del nivel de competitividad educativa y gerencial de la escuela del departamento de Córdoba	8 años	Nivel de Competitividad en acciones y programas administrativos y académicos	Apoyo irrestricto de las Secretarías de Educación

- Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones, necesarios para que se logre el impacto esperado.

8.0 PROYECTO DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE.

La presente investigación corresponde a un trabajo de tesis de Maestría en el marco del ciclo investigativo obligatorio para optar al título de MBA de la Fundación Universidad del Norte.

9.0 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Las actividades corresponden al plan de trabajo diseñado y realizado en la metodología ítem 5. Ver Plan de trabajo ejecutado.

ACTIVIDADES	Semestre II de 2004	Semestre I de 2005	Semestre II de 2005	Semestre I de 2006
a	XXXXXXXXXXXXX			
b	XXXXXXXXXXXXX			
c	XXXXXXXXXXXXX			
d		XXXXXXXXXXXXX		
e		XXXXXXXXXXXXX		
f			XXXXXXXXXXXXX	
g			XXXXXXXXXXXXX	
h			XXXXXXXXXXXXX	
i				XXXXXXXXXXXXX
j				XXXXXXXXXXXXX
k				XXXXXXXXXXXXX

10.0 PRESUPUESTO DE LA INVESTIGACIÓN

Presupuesto global del proyecto

RUBROS	FUENTES		TOTAL
	ESCUELAS / SEC. EDUCACIÓN*	PRESUPUESTO INVESTIGADOR	
PERSONAL (INV-ASESOR)	0	1.000.000	1.000.000
EQUIPOS: USO Y DEPRECIACIÓN	0	3.000.000	3.000.000
SOFTWARE	0	0	0
MATERIALES	0	300.000	300.000
SALIDAS DE CAMPO-TALLERES	600.000	500.000	1.100.000
MATERIAL BIBLIOGRÁFICO	0	200.000	200.000
PUBLICACIONES Y PATENTES	1.000.000	0	1.100.000
SERVICIOS TÉCNICOS	0	500.000	500.000
VIAJES	0	0	0
CONSTRUCCIONES	No financiable	0	0
MANTENIMIENTO	No financiable	0	0
ADMINISTRACION	No financiable	0	0
TOTAL	1.600.000	5.500.000	7.100.000

(*) ESTOS GASTOS LOS ASUMIERON LOS SECRETARIOS DE EDUCACIÓN Y EN ALGUNOS CASOS LOS RECTORES DE LOS COLEGIOS ENCUESTADOS. (NOS DIERON APOYO EN FOTOCOPIAS, PASAJES DEL CAMAROGRAFO Y EL ENCUESTADOR, REFRIGERIOS Y ADEMÁS APOYARÁN EL TIRAJE DEL LIBRO QUE SURTIRÁ LA SIGUIENTE INVESTIGACIÓN.

Primer Capítulo

I. GESTIÓN, CAPACIDAD ORGANIZACIONAL Y EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA: UNA INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS, OBJETO DE ESTUDIO EN LAS 7 SUBREGIONES TERRITORIALES DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA.

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se pretende estudiar inicialmente la evolución de la gerencia de la educación en América Latina conforme al estado situacional de la capacidad organizacional del sector en la región, igualmente se analiza el gasto público en educación para AL como el desempeño de la política pública de educación a lo largo del último quinquenio aproximadamente.

De la misma forma se pretende concebir los diagnósticos sobre la gestión y gobernabilidad de la región como paradigmas estructurales que permiten estudiar los períodos de crisis del sector. Por ello tomamos como insumo los análisis que desde la investigación educativa y económica ha realizado *Inés Aguerondo* en los documentos de trabajo expuestos en el Seminario de Alto Nivel-CEPAL-UNESCO sobre Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe organizado en San Juan de Puerto Rico en Junio de 2004.

En el fondo del capítulo se desea conocer el perfil situacional del sector en América Latina, Colombia y el departamento de Córdoba (Ubicado en el noroccidente colombiano) en materia de política pública de educación como también el estado de la gestión en su entorno, desde el resorte del estado-nación hasta la unidad celular que lo representa la institución educativa. Por ello el análisis contempla la visión de los recursos de la escuela o la institución educativa (Llamada ahora así desde la formulación de la ley 715 de 2001 en Colombia), la gobernabilidad del sector desde la capacidad administrativa y gerencial docente, la eficiencia y eficacia escolar, la distribución del gasto y su personal, la estructura del personal docente y sus titulaciones en AL, como herramienta de gobierno o como eslabón de lo que hoy conocemos como gestión humana y gestión del conocimiento a futuro. Se tratan aspectos de la carrera laboral de los directivos docentes y profesores de carrera que incide finalmente en el deterioro de políticas coherentes de sostenibilidad de las cadenas de utilidad y calidad del servicio de educación, efectos finales sobre problemas organizacionales en este sector, necesarios sin lugar a dudas, para el desarrollo de este estudio. Igualmente se evidencia desde la lupa de *Aguerondo* las estadísticas de los niveles de toma de decisiones de las escuelas públicas primarias y secundarias en América latina como también el problema de la contratación, salarios, costos prestacionales, incentivos y el desempeño docente desde la mirada de la teoría de la eficacia escolar de *Edmonds, Rutter y Mortimore*.

I.11.0 GESTIÓN Y GOBERNABILIDAD EN LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: REFLEJOS DE LA CRISIS GERENCIAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL SECTOR.

La gestión actual de los sistemas escolares tensiona la gobernabilidad, en tanto para mejorar la eficiencia (y la calidad y la equidad) se deben producir grandes cambios del tipo que, justamente, genera conflictos cuestionando la gobernabilidad institucional.

Las dificultades de gobernabilidad tienen que ver con la escasez de recursos. Descontando el recurso estrictamente político que se refiere a la necesidad de llenar con nuevos sentidos a la educación. Hay dos grandes órdenes de recursos que, con su escasez, provocan serios problemas de gobernabilidad: por un lado, la escasez de recursos financieros (que determinan los recursos materiales); por otro, la escasez de los recursos administrativos, que se manifiesta en procedimientos, normativa y modelos de organización que habilitan o traban la acción.¹⁸

I.11.1 SOBRE LOS RECURSOS FINANCIEROS

Las discusiones sobre el financiamiento educativo se encuentran todavía en un estadio preliminar. Si bien es cierto que existe un interés cada vez mayor en este tema, resta todavía encarar discusiones de fondo, tales como cuál es el peso real de los recursos financieros¹⁹ en la 'producción' de educación o cuál el costo mínimo de la "canasta educativa"²⁰.

Sin estas discusiones saldadas, el monto del financiamiento necesario para hacer frente a las futuras necesidades de la educación en América Latina es prácticamente imposible de prever, salvo a través de ejercicios llevados a cabo en el papel a partir del gasto actual.

La experiencia de los '90 en términos de expansión muestra que muchos países de la región han avanzado en la equidad ampliando su escolarización, y

¹⁸ AGUERRONDO, Inés. *Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe: ¿Vamos por un buen camino?* La gestión del sector Educación en los '90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia Educativa. *nuestra educación*. 1999.

¹⁹ Por ejemplo, hay mucha evidencia que señala que la relación costo-calidad no es unívoca. Sin embargo, no se discute cuál es el costo (gasto) mínimo por debajo del cual es imposible pensar en una educación de calidad. En América Latina esta es una discusión muy relevante porque, por ejemplo, incluiría algún elemento de racionalidad en la fijación de salarios o en la dotación de recursos para el aprendizaje.

²⁰ Otro tema no encarado es la discusión acerca de cuáles son los elementos básicos que componen la función de producción de educación. Sin este acuerdo, hoy se compara internacionalmente gasto en educación tomando como unidad los dólares estadounidenses, pero sin tener idea de qué se está "comprando" en cada caso, lo que agrega un alto grado de invalidez a la comparación y no permite sacar resultados concluyentes sobre la relación costo-calidad.

que esto ha implicado necesariamente un esfuerzo financiero y gerencial notable.

Para ampliar la matrícula, los países han incrementado el porcentaje del gasto educativo en el gasto público total, y también han realizado un mayor esfuerzo, medido en términos del porcentaje del PIB que se dedica a educación (Ver cuadro No 1).

No obstante, aun considerando solamente la matrícula incluida, estamos lejos todavía de los resultados educativos que se desean. ¿Será posible aumentar los recursos del sector al mismo ritmo en la década en curso?, ¿Cuánto más se necesita incrementarlos para cumplir con los objetivos que nos proponemos?, ¿Cuánto para dar educación de calidad con equidad?

Desde el punto de vista de **la eficiencia de la gestión**, sería sumamente importante poder avanzar en este tipo de perspectivas y poder establecer cuál es el monto de financiamiento necesario para cumplir con las metas de Educación para Todos, con las cuales se ha comprometido desde hace más de una década la mayoría de los países.

I.11.2 SOBRE LOS RECURSOS DE ORGANIZACIÓN²¹

Aunque las discusiones sustantivas sobre cuánto dinero se necesita para dar educación de calidad con equidad están todavía en pañales, un tema que sí se discute es cómo hacer rendir mejor los recursos que hoy se asignan al sector. Superando imaginarios anteriores, existe en la actualidad suficiente evidencia que demuestra que la calidad de los resultados de un sistema educativo no se relaciona de manera unívoca con el costo, aunque hay que reconocer que esos mismos estudios no arrojan certeza sobre cuáles son los principales determinantes, descontando las cuestiones externas a la escuela, hoy llamadas condiciones de educabilidad (López, 2003).

Trabajos que se encuentran en esta perspectiva dejan ver que, con niveles de inversión unitaria comparables, algunos países hacen 'algo' de manera distinta al gestionar sus procesos educativos, que genera mejores resultados (Winkler, 1997, citado por Delannoy, 1998). Un aporte interesante para esta discusión es la impresionante comparación de las pruebas TIMSS, realizada por Ludger Woessmann entre 260.000 estudiantes de 39 países, que llega a la conclusión de que "Las amplias diferencias internacionales en los logros de los estudiantes en las pruebas de logro cognitivo no se pueden explicar por las diferencias en los recursos de las escuelas, sino que son causadas principalmente por las diferencias en las instituciones de los sistemas educativos.... los efectos

²¹ AGUERRONDO, Inés. *Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe: ¿Vamos por un buen camino? La gestión del sector Educación en los '90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia Educativa. nuestra educación.* 1999.

positivos en el logro de los alumnos surgen de los exámenes centralizados y de los mecanismos de control, de la autonomía de las escuelas en el personal y en los procesos de decisión, de la influencia de los docentes individuales en los métodos de enseñanza, de los límites de la influencia de los sindicatos docentes en el ámbito del currículo, del escrutinio de los logros de los alumnos y de la competencia de las escuelas privadas” (Woessmann, 2001).

CUADRO No 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, DE LA MATRÍCULA ESCOLAR Y DE LA TASA DE ESCOLARIZACIÓN. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. DÉCADA DEL 90.

País	Periodo	Gasto público en educación. Años 1990 y 1998		Matrícula. Años 1990 y 1999			Tasa de escolarización bruta. Años 1990 y 1999	
		% del PIB	% del gasto público total	Primaria	Media	Total	Primaria	Media
Argentina	1990/91	3,3	11,6	5,0	2,2	7,2	106,3	71,1
	Ultimo año	4,7	14,4	4,8	3,7	8,5	118,9	93,7
	Ultimo año vs. Primero	1,4	1,2	1,0	1,7	1,2	1,1	1,3
Brasil	1990/91	3,7	9,9	28,9	3,5	32,4	106,3	38,4
	Ultimo año	3,9	11,2	21,9	25,0	46,9	166,0	103,2
	Ultimo año vs. Primero	1,1	1,1	0,8	7,1	1,4	1,6	2,7
Chile	1990/91	2,6	12,0	2,0	0,7	2,7	99,9	73,5
	Ultimo año	3,9	16,3	1,8	1,4	3,2	106,9	87,5
	Ultimo año vs. Primero	1,5	1,4	0,9	2,0	1,2	1,1	1,2
Costa Rica	1990/91	3,8	9,4	0,4	0,1	0,5	100,7	41,6
	Ultimo año	4,4	11,3	0,6	0,2	0,8	107,5	50,9
	Ultimo año vs. Primero	1,2	1,2	1,5	2,0	1,6	1,1	1,2
México	1990/91	2,6	16,4	14,4	6,7	21,1	113,9	53,3
	Ultimo año	3,8	24,4	14,8	9,1	23,9	113,5	73,4
	Ultimo año vs. Primero	1,5	1,5	1,0	1,4	1,1	1,0	1,4
Panamá	1990/91	4,7	10,2	0,3	0,2	0,5	106,2	62,6
	Ultimo año	6,0	11,9	0,4	0,2	0,6	109,9	68,7
	Ultimo año vs. Primero	1,3	1,2	1,3	1,0	1,2	1,0	1,1

Fuente: Elaboración Inés Aguerondo, sobre la Base de datos de UNESCO. “Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000”. UNESCO-OREALC. Año 2001. “Compendio mundial de la Educación 2003”. UNESCO.

Frente al avance de las ideas descentralizadoras que ponen la responsabilidad por los resultados, básicamente en la institución escolar, este aporte nos devuelve la importancia de la gestión macro. Como está apareciendo en muchos análisis, lo importante es no oponer la gestión micro a la gestión macro, sino encontrar los mecanismos y procedimientos que permiten que ambas se retroalimenten. Pero pareciera que estos mecanismos y procedimientos, así como los resultados de la educación, están influenciados, además, por 'algo' que no es solo del ámbito de la gestión o de la organización, sino que tiene que ver con la cultura del país y con la tradición educativa, como parece ser el caso de los resultados educativos de Cuba o los de los tigres asiáticos. La complejidad de los sistemas escolares compromete hoy la gobernabilidad. Los modelos de organización, los procedimientos administrativos y la normativa vigente no han sido adaptados para enfrentar esta nueva realidad. La concreta posibilidad de tomar decisiones adecuadas se ve hoy obstaculizada en gran medida por los modelos de gestión vigentes en la región, los que pueden caracterizarse, en términos generales, como preburocráticos o burocratizados, distando mucho de disponerse de los procedimientos y facilidades propios de una gran organización flexible y abierta, capaz de gestionar y de conducir el cambio de un sistema complejo en épocas de turbulencia.

I.11.3 LA INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN PARA LA GOBERNABILIDAD DEL SECTOR²²

No se puede gestionar con eficiencia sobre una realidad que no se conoce. Dentro de los recursos de organización, se destaca la escasez de información sobre aspectos centrales relativos a decisiones de gestión.

Muchos países desconocen la cantidad de docentes reales que tienen, sus estadísticas de matrícula son solo aproximadas y no existe una sistematización de procedimientos y un manual normativo. Una consecuencia clara de esta realidad es la inexistencia de buena y completa información sobre los temas que ocupan el resorte de esta investigación. Muchos de ellos solo se tratan en reuniones informales y raramente son abordados en círculos de discusión más informada; solo puede discutirse sobre ellos sobre la base de opiniones y, en todo caso, de alguna información recortada, que no da cuenta del problema en su totalidad. La información es ocasional, no se encuentra consolidada y esto no permite una gestión adecuada, pero tampoco permite un diagnóstico de las necesidades y la elaboración de estrategias de largo plazo que enfrenten estos retos, ni una discusión racional al respecto.

I.11.4 SOBRE LA GESTIÓN DE LOS RR.HH.²³

En América Latina se dedica entre el 4% y el 6% del PIB a educación, notándose un fuerte incremento en la década de los '90 (Cuadro No 1). El

²² Op. Cit. Pág 11.

²³ Idem. Pág. 11

análisis de la distribución del gasto evidencia la condición de personal Intensiva de los sistemas escolares, por la fuerte incidencia del rubro personal (docente y no docente). En el Cuadro No 2, se presentan los datos para una selección de países de la región, y las cifras promedio de los países de la OCDE.

CUADRO No 2. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CORRIENTE EN EDUCACIÓN. NIVELES PRE-PRIMARIO, PRIMARIO Y SECUNDARIO. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 1998.

País / región	Participación de los componentes del gasto corriente en el gasto público total (%)				
	Gastos corrientes/ gasto público total (%)	Gasto en personal (%)			Otros gastos corrientes (%)
		Docentes	Otro personal	Total	
Países de América Latina					
Argentina	95	48	42	90	5
Brasil *	95			79	16
México	95	75	11	86	9
Uruguay	92	64	13	77	15
Chile	91			56	35
Perú	90			65	25
Promedio países de la OCDE	92	62	12	74	18

Fuente: “Teachers for tomorrow’s schools”. OCDE- WEI. Año 2001. Nota: * Los datos corresponden al año 1997. Tomado de gestión educativa en América latina. Capítulo: La gestión del sector Educación en los ‘90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa. Inés Aguerrondo. 2004.

Normalmente, el abultado gasto en personal se interpreta en función de la escasez presupuestaria, entendiendo que las necesidades de profesores son tales que no queda resto para otros gastos más allá de los salarios. Esta interpretación parece estar cuestionada en este cuadro (No 2), por las fuertes diferencias evidenciadas entre los países de la región, referidas tanto al porcentaje de presupuesto que se gasta en personal, como al peso relativo del gasto público total. De todas maneras, lo que es evidente es que los recursos humanos son el insumo fundamental para sostener el servicio educativo y, por lo tanto, para su calidad. La diferenciación de la oferta educativa y la creciente complejidad de esta tarea determinan que el personal de la educación sea no solo numeroso, sino muy diversificado²⁴. A pesar de ello, el desarrollo de los

²⁴ Se pueden considerar tres grandes categorías de personal involucrado: dedicado a la tarea de enseñar (incluyendo profesores y personal técnico-pedagógico en las escuelas o distritos), dedicado a la tarea de gestionar (incluyendo directores, supervisores, inspectores y personal de administración en las escuelas o distritos y ministerios) y dedicado a las tareas de apoyo, incluyendo administrativos y de sostenimiento material (maestranza). Normalmente, solo se recogen, o se publican, algunas cifras sobre el primero.

indicadores de la educación no abarca todavía buena información sobre este tema, lo que ha determinado una limitación en este análisis.

A pesar de que la cantidad de profesores es un insumo fuerte del gasto educativo, no se conocen parámetros sobre cuál es el número adecuado de profesores para una población dada. Parecería que no se trata de un tema menor, ya que las variaciones son grandes y esto obviamente se debe manifestar en los costos.

Un indicio de estas variaciones se presenta en el cuadro siguiente, en el que se compara la proporción de personal docente en la fuerza de trabajo de diferentes países. Teniendo en cuenta que el modelo de propuesta de enseñanza es el mismo en toda la región, se supone que las diferencias deberían relacionarse básicamente con la relación alumno-docente o con la estructura demográfica de la población. Ver Cuadro No 3.

CUADRO No 3. PERSONAL DOCENTE COMO PROPORCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO DE 25 A 64 AÑOS. AÑO 1999.

Países	Niveles primario y secundario
América Latina	
Argentina	4.4
Perú	3.8
Brasil	3.1
Paraguay	3.1
Uruguay	2.8
Chile	2.1
OCDE	
Con menor relación al/doc.	
Hungría	4.6
Noruega	4.4
Italia	3.6
Dinamarca	3.5
Australia	3.1
Con mayor relación al/doc.	
México	3.6
Turquía	2.9
Corea	1.8

Fuente: "Teachers for tomorrow's schools". UNESCO-WEI, 2001. Tomado de gestión educativa en América latina. Capítulo: La gestión del sector Educación en los '90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa. Inés Aguerrondo. 2004.

CUADRO No 4. DOCENTES TITULADOS DISCRIMINADOS POR NIVEL EDUCATIVO. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CICLO LECTIVO 2000-2001 (EXPRESADO EN %)

País	Docentes titulados (%)			País	Docentes titulados (%)					
	Pre-primario	Primario	Secundario		Pre-primario	Primario	Secundario			
América del Sur				Caribe Inglés						
Países más desarrollados				Anguilla						
Argentina *	83	88	57	Antigua and Barbuda	45	**	47	**	53	**
Brasil	87	92	79	Antillas Holandesas	100		100		s/d	
Chile	91	92	88	Aruba	100		100		100	
México	s/d	s/d	s/d	Bahamas	53	***	58	***	s/d	
Uruguay	s/d	s/d	s/d	Barbados	82		82		71	
Resto de América del Sur				Belize						
Bolivia	79	74	77	Bermudas	100		100		100	
Colombia	s/d	s/d	s/d	Dominica	100	**	68		32	
Ecuador	84	87	73	Granada	28		70		30	
Paraguay	s/d	s/d	s/d	Guyana	38	**	51	**	62	**
Perú	s/d	78	76	Islas Cayman	s/d		100	**	100	**
Venezuela	s/d	s/d	s/d	Islas Turcos y Caicos	s/d		100		s/d	
Caribe Latinoamericano				Islas Vírgenes Británicas						
Costa Rica	92	**	93	**	s/d		s/d		s/d	
Cuba	100		100		94		Jamaica	67	80	86
El Salvador	s/d	s/d	s/d		94		Montserrat	100	95	s/d
Guatemala	s/d	s/d	s/d		s/d		San Cristóbal y Nieves	s/d	56	35
Haití	s/d	s/d	s/d		s/d		San Vicente y Granadinas	s/d	s/d	s/d
Honduras	s/d	s/d	s/d		s/d		Santa Lucía	s/d	s/d	s/d
Nicaragua	29	73	45		45		Suriname	100	100	100
Panamá	55	75	82		82		Trinidad y Tobago	20	78	55
República Dominicana	s/d	s/d	s/d		s/d					

Fuente: Página Web del Instituto de Estadísticas de la UNESCO. .Notas: (*) Datos correspondientes al Censo Nacional de Docentes y Establecimientos. Año 1994. (**) Corresponden al ciclo lectivo 1999-2000. (***) Corresponden al ciclo lectivo 1998-1999. Tomado de gestión educativa en América latina. Capítulo: La gestión del sector Educación en los '90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa. Inés Aguerrondo. 2004.

I.11.5 LA CARRERA LABORAL DOCENTE

El ingreso, permanencia y ascenso en la carrera laboral de los profesores tienen características claras que condicionan la organización del trabajo en educación. Ellas se pueden resumir en una serie de rasgos comunes, entre los que se destacan (Morduchowicz, 2002)²⁵:

- La carrera está conformada piramidalmente por una serie de puestos jerárquicos que suponen diferentes funciones.
- Para ascender tienen más importancia los elementos formales (credencialismo y antigüedad) que el desempeño.
- Los sistemas de evaluación no funcionan sobre bases objetivas. No hay indicadores reales, no hay cultura de la evaluación.
- El régimen de compensaciones está desvinculado de lo que se hace en la escuela.
- La escala paga igual por diferentes esfuerzos, aptitudes y desempeños.
- El puesto de trabajo es inamovible, lo que dificulta responder a nuevas demandas educativas.

Por las condiciones de estabilidad, son pocas las posibilidades de modificar las características del trabajo o de limitar los servicios de los profesores. Debido a que la educación es un servicio que debe adecuarse a los movimientos y necesidades de la población, no es raro que se plantee la necesidad de decidir sobre la apertura o el cierre de secciones de grado, el traslado de localización de una escuela, el agotamiento de demanda para algunas ramas de la enseñanza media, etc. Todos estos temas afectan de alguna manera el movimiento de personal, lo cual resulta siempre complicado a pesar de que –en la letra– las regulaciones laborales reconocen la necesidad de flexibilización. Ver Cuadro No 4.

- *Toma de decisiones sobre aspectos de la carrera laboral*²⁶

En la búsqueda por la mayor eficiencia en la gestión, una tendencia importante en las últimas décadas ha sido la descentralización. Este proceso ha determinado que en la actualidad exista una gran diversidad en América Latina en lo que se refiere a las competencias de las diferentes instancias del Estado sobre las decisiones que tienen que ver con la carrera laboral de los profesores.

Sin que puedan determinarse tendencias homogéneas, pareciera que los países más extendidos de la región (Argentina, Brasil y México), cuya organización política es de federación, han optado por descentralizar estas

²⁵ MORDUCHOWICZ, Alejandro (2002), *Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes*, PREAL, Documento N° 23, mayo 2002.

²⁶ *Op.cit.* Pág. 18.

decisiones, por lo menos al nivel de los Estados federados, mientras que los menos extendidos, como es el caso.

CUADRO No 5. NIVEL DE TOMA DE DECISIONES DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS. AÑO 1996.

País	Contratación y despido		Promoción de maestros	Salario	Inversiones	Mantenimiento	Libros
	de maestros	de directores					
América del Sur. Países más desarrollados							
Argentina	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Brasil							
Minas Gerais	Estado/escuela	Escuela	Estado *	Estado	Escuela	Escuela	Estado
San Pablo	Estado/escuela	Estado	Estado *	Estado	Distrito esc.	Distrito escolar	Estado
Chile							
Chile	Municipal	Municipal	Estado *	Nacional	Municipal	Municipal	Nacional
México							
México	Estado	Nacional **	Estado **	Nacional	Agencia nac.	Estado	Nacional
Uruguay							
Uruguay	Nacional	Nacional	Sin datos	Nacional	Nacional	Nacional	Sin datos
Resto de América del Sur							
Bolivia	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional- FIS	Escuela	Escuela
Colombia	Departamental	Departamental	Departamental	Nacional	Municipal	Municipal	Municipal
Ecuador	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Perú	Estado	Estado	Estado	Nacional	Agencia nac.	Estado	Hogar
Venezuela	Nación/Estado **	Nacional	Nacional ***	Nacional	Agencia nac.	Agencia nac.	Hogar
Caribe Latinoamericano							
Costa Rica	Nacional	Nacional	Sin datos	Nacional	Nacional	Nacional	Hogar
Ecuador	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Guatemala	Nacional	Nacional	Nacional *	Nacional	Nacional-FIS	Nacional	Nacional
Jamaica	Escuela	Escuela/Min. Ed. **	Escuela/Min. Ed.	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional

Fuente: Congreso de la República de Perú. Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología. Dictamen de la Ley Marco de Educación. Tomado de gestión educativa en América latina. Capítulo: La gestión del sector Educación en los '90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa. Inés Aguerrondo. 2004.

Notas: () De acuerdo con el Estatuto Docente. (**) El gremio docente participa en el proceso. (***) Lo establece el estatuto y el gremio participa. En Jamaica las escuelas proponen los candidatos docentes a ser promocionados y el Ministerio de Educación toma la decisión final.*

de los del Caribe, mantienen las decisiones a nivel central. La excepción parece ser el tema del salario, que en todos los casos (salvo Argentina), se decide en el nivel nacional. Ver Cuadro No 5.

- *Superposición de la oferta educativa*

Los procesos de descentralización han quedado en algunos casos a mitad de camino, superponiéndose las diferentes instancias de gobierno. Como muestra el Cuadro No 6, hay países en la región donde se superponen ofertas municipales, estadales (provinciales) y nacionales, duplicando costos y dificultando la prestación de servicios de asistencia y orientación a los equipos docentes en las escuelas en razón de la atomización de la oferta que esto implica.

CUADRO No 6. ÁMBITO RESPONSABLE DE LA CONTRATACIÓN DE LOS MAESTROS DE NIVEL PRIMARIO. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Pais	Local/ Escuela	Municipal	Provincial/Estatal	Central
América del Sur				
Países más desarrollados				
Argentina			X	
Brasil		X	X	
Chile		X		
México		X	X	
Uruguay			X	
Resto de América del Sur				
Bolivia		X		
Colombia			X	
Ecuador				X
Paraguay				X
Perú			X	
Venezuela		X	X	X
Caribe Latinoamericano				
Costa Rica				X
El Salvador	X			
Guatemala		X	X	X
Honduras				X
Nicaragua		X		
Panamá				X
República Dominicana	X	X	X	X

Fuente: Álvarez B. y Majmudar J. "¿Quién está preparando a nuestros hijos para el siglo del conocimiento?". Banco Mundial, abril de 2001. Tomado de gestión educativa en América latina. Capitulo: La gestión del sector Educación en los '90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa. Inés Aguerrondo. 2004.

- *Evaluación del desempeño del profesor*²⁷

Estas características se han desarrollado en el marco de un Estado en permanente deterioro, sin capacidad de planificación, que ha contado cada vez con más demandas pero siempre con menos recursos para enfrentarlas, lo que lo ha llevado a flexibilizar notablemente las exigencias y los controles. Una de las situaciones paradigmáticas en ese sentido se manifiesta en el proceso de evaluación del desempeño de los profesores.

En términos formales, en todos los países existen instancias de evaluación de los profesores, ya sea en el ámbito de los directores de las escuelas o de los supervisores / inspectores. Son poco comunes otras instancias de evaluación, como los pares, otros profesionales o los alumnos. En el Cuadro No 7, aparece información para países de la región que evidencia el uso poco homogéneo de los resultados de las evaluaciones.

Solo en un tercio de estos países la evaluación del desempeño docente tiene efectos en el ascenso o en el salario, y en gran parte de ellos solo se realiza un informe sin consecuencias posteriores.

CUADRO No 7. EVALUACIÓN DE LOS DOCENTES. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑO 1998.

País	Inspectores	Directores	Otros maestros	Otro	Utilización/ consecuencias
América del Sur					
Países más desarrollados					
Argentina	X	X			Promociones
Brasil					
Chile	X				Informes regulares
México	X	X	X		Promociones
Uruguay	X				Informes y promociones
Resto de América del Sur					
Bolivia	X	X		Asesores	Ninguna
Colombia	X				Ninguna
Ecuador	X	X			Promociones
Paraguay	X	X			Informes y promociones
Perú	X	X			Informes regulares
Venezuela	X	X		Coord. Departamental	Informes y promociones
Caribe Latinoamericano					
Costa Rica					
El Salvador	X	X			Informes regulares
Guatemala	X			Capacitador técnico	Informes regulares
Honduras				Director departamental	Informes regulares
Nicaragua					
Panamá	X	X			Ninguna
Rep. Dominicana		X	X	Estudiantes	Aumentos de salario

Fuente: Alvarez B. y Majmudar J. "¿Quién está preparando a nuestros hijos para el siglo del conocimiento?". Banco Mundial, abril de 2001. Tomado de gestión educativa en América latina. Capítulo: La gestión del sector Educación en los '90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa. Inés Aguerro. 2004.

²⁷ Se analiza la relación salarios de docentes en la región vs PIB por país. Esto determina la proporcionalidad del peso del sistema dentro de la producción regional.

CUADRO No 8A. SALARIOS DOCENTES DE NIVEL PRIMARIO EN INSTITUCIONES PÚBLICAS. PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA. AÑO 2000 (EN US\$ EQUIVALENTES Y COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA)

País	Salario (en US\$ equivalentes)			Vs. PIB per cápita (en %)		
	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala
Promedio países desarrollo medio	12.822	17.657	25.562	1,1	1,4	2,0
Países de América Latina	8.278	10.333	13.451	1,0	1,2	1,6
Argentina	9.027	12.545	14.897	0,7	1,0	1,2
Brasil	7.420	10.176	11.309	1,1	1,5	1,6
Chile	10.716	12.038	16.122	1,2	1,4	1,9
México	11.235	14.824	24.536	1,2	1,6	2,6
Perú	5.523	5.523	5.523	1,2	1,2	1,2
Uruguay	5.749	6.891	8.317	0,7	0,8	1,0
Promedio países desarrollo alto	23.804	32.452	36.316	0,9	1,3	1,4
Países tradicionales de Europa	24.506	32.833	39.452	1,0	1,3	1,6
Países Escandinavos	22.294	26.530	28.453	0,8	1,0	1,0
Países de la región Asia- Pacífico	22.237	38.257	42.205	0,9	1,6	1,7
Estados Unidos	27.631	40.072	48.782	0,8	1,1	1,4

CUADRO No 8B. SALARIOS DOCENTES DE NIVEL SECUNDARIO INFERIOR EN INSTITUCIONES PÚBLICAS. PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA. AÑO 2000 (EN US\$ EQUIVALENTES Y COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA)

País	Salario (en US\$ equivalentes)			Vs. PIB per cápita (en %)		
	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala
Promedio países desarrollo medio	14.680	20.143	29.401	1,2	1,6	2,4
Países de América Latina	10.914	13.430	17.538	1,3	1,6	2,0
Argentina	14.623	21.188	25.742	1,2	1,7	2,1
Brasil	14.820	16.240	18.723	2,2	2,4	2,7
Chile	10.716	12.038	16.122	1,2	1,4	1,9
México	14.383	18.760	30.859	1,6	2,0	3,3
Perú	5.462	5.462	5.462	1,2	1,2	1,2
Uruguay	5.479	6.891	8.317	0,7	0,8	1,0
Promedio países desarrollo alto	24.745	33.744	40.008	1,0	1,3	1,5
Países tradicionales de Europa	26.112	35.011	42.430	1,0	1,4	1,7
Países Escandinavos	22.741	27.232	29.449	0,8	1,0	1,1
Países de la región Asia- Pacífico	22.323	38.262	42.210	0,9	1,6	1,7
Estados Unidos	27.643	40.072	47.908	0,8	1,1	1,3

Fuente para ambos cuadros: Elaboración propia sobre la base de datos de "Education at a Glance". OCDE y "Financing Education - Investments and Returns". OCDE-UNESCO. Año 2002. Tomado de gestión educativa en América latina. Capítulo: La gestión del sector Educación en los '90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa. Inés Aguerro. 2004.

CUADRO No 8C. SALARIOS DOCENTES DE NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR EN INSTITUCIONES PÚBLICAS. PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA. AÑO 2000. (EN US\$ EQUIVALENTES Y COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA)

País	Salario (en US\$ equivalentes)			Vs. PIB per cápita (en %)		
	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala
Promedio países desarrollo medio	14.732	20.030	28.414	1,3	1,6	2,2
Países de América Latina	13.613	12.550	15.337	1,3	1,5	1,8
Argentina	14.623	21.188	25.742	1,2	1,7	2,1
Brasil	15.500	16.121	19.776	2,3	2,3	2,9
Chile	10.716	12.582	16.883	1,2	1,5	1,9
México	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Perú	5.462	5.462	5.462	1,2	1,2	1,2
Uruguay	6.257	7.398	8.824	0,7	0,8	1,0
Promedio países desarrollo alto	26.130	36.814	43.980	1,1	1,4	1,7
Países tradicionales de Europa	28.292	39.392	47.720	1,1	1,5	1,9
Países Escandinavos	23.366	29.727	33.314	0,9	1,1	1,2
Países de la región Asia- Pacífico	22.323	38.270	42.758	0,9	1,6	1,7
Estados Unidos	27.751	40.181	48.037	0,8	1,1	1,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de “Education at a Glance”. OCDE y “Financing Education - Investments and Returns”. OCDE-UNESCO. Año 2002. Tomado de gestión educativa en América latina. Capítulo: La gestión del sector Educación en los ‘90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa. Inés Aguerro. 2004.

Adicionalmente, un análisis complementario resulta interesante y es el que toma en cuenta la relación salario versus PIB, que se muestra en la parte derecha de los cuadros 8. Esta relación es importante porque señala que, en términos de esfuerzo financiero, el realizado por América Latina es mayor que el de los países centrales. En los tres niveles educativos (primaria, secundaria básica y secundaria superior) se presenta esta situación, aunque en promedio, en los seis países de América Latina el salario docente supera hasta en un 100% el PIB per cápita.

De los casos revisados, Uruguay es el que muestra la relación más baja en los tres niveles educativos y no supera la calculada para los países de desarrollo alto. Por su parte, México es el que muestra los valores más altos: en Otro

criterio que es útil para determinar el nivel real de los salarios es la comparación con otras ocupaciones.

En la región, el salario docente es inferior al de los otros profesionales y técnicos asalariados con un nivel de formación comparable. Las cifras que se manejan en este sentido permiten afirmar que en América Latina la remuneración docente es entre un 25% y un 40% menor que la de los demás profesionales asalariados. En Argentina, esta proporción se estima en un 36%, y se eleva a un 50% cuando se comparan los salarios. Estos datos abren cuestiones interesantes para discutir. Una hipótesis es que están señalando que, siendo el salario el rubro central del gasto educativo, el monto que hoy se dedica a educación en nuestros países tiene un límite de crecimiento, quizás dado por el extremo esfuerzo que están haciendo en la actualidad para sostener el servicio. Por lo tanto, para avanzar en el camino de más educación con calidad y equidad en la región es necesario encontrar modelos alternativos de producción de educación que, sobre la base de esquemas de organización diferentes y de procedimientos pedagógicos alternativos, sean capaces de poner en la práctica una

- *Incentivos no tradicionales para el profesor*

Llegar al docente profesionalizado requiere de una serie de estrategias múltiples y de tiempo. Solo el primer paso, mejorar la motivación y la moral de los profesores, necesita de un conjunto de incentivos que tienen que ver tanto con lo económico y las condiciones de servicio, como con el apoyo provisto por el sistema, la cultura del establecimiento y el estilo de gestión del director (*Delannoy, 1998*).

A pesar de ello, quizás porque es una propuesta que viene fundamentalmente de los economistas de la educación, la discusión sobre incentivos para los docentes se restringe casi exclusivamente al aspecto económico. Las experiencias realizadas en este sentido, casi todas ellas en los Estados Unidos, no son tan promisorias.

Un espectro algo más amplio presenta *Kemmerer* como resultado de una indagación sobre políticas de incentivos para profesores encaradas fundamentalmente en lugares tan distante como los países del norte de América, Asia y los de Oceanía. El rango de las ofertas se divide en las que tienen que ver con la remuneración y las que afectan las condiciones de trabajo. En cada uno de estos rubros existe una buena cantidad de aspectos para explorar, que pueden determinar políticas interesantes y no siempre tan costosas financieramente. Véase Cuadro No 9.

CUADRO No 9. INCENTIVOS DOCENTES ORIENTADOS A MEJORAR LA EFECTIVIDAD DE LA ENSEÑANZA

Remuneración		Condiciones de trabajo	
Salario	Adicionales	Entorno	Capacitación docente
<ul style="list-style-type: none"> * Inicial * Escala salarial * Pagos regulares * Méritos 	<ul style="list-style-type: none"> * Por asistencia regular * Por desempeño de los alumnos * Beca por proyectos en el aula 	<ul style="list-style-type: none"> * Instalaciones de la escuela * Instalaciones del aula * Número de estudiantes * Rango de edad de los alumnos * Comunidad académica 	<ul style="list-style-type: none"> * Conducción de la clase * Uso de los materiales * Preparación de lecciones * Aplicación de pruebas
Asignaciones	Beneficios	Apoyo a la enseñanza	Oportunidades de carrera
<ul style="list-style-type: none"> * Entrega de materiales * Costo de vida * Condiciones desfavorables * Gastos de traslado 	<ul style="list-style-type: none"> * Vacaciones pagas * Licencia por enfermedad * Licencia por maternidad * Seguro de salud * Asistencia médica * Pensión * Seguro de vida * Empleo adicional * Trabajo docente adicional * Exámenes para el ascenso * Redacción de libros de texto * Proyectos de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> * Guías para los docentes * Computadoras para los alumnos * Programación de las clases * Provisión de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> * Maestría docente * Director * Supervisor * Entrenamiento post servicio
Suplementos en especie		Supervisión	
<ul style="list-style-type: none"> * Subsidio o gratuidad de la vivienda * Subsidio o gratuidad de alimentación * Terreno para la construcción de vivienda * Préstamos a tasa promocional * Becas para los hijos * Entrega gratuita de libros 	<ul style="list-style-type: none"> * Observación * Retroalimentación * Coaching 		

Fuente: Kennedy, Kerry. "Enhancing the status of teachers in the Asia-Pacific region: An exploration of the issues". Año 1998 (tomado de F. Kemmerer, An integrated Approach to Primary Teacher's Incentives, en Chapman and Carrier (ed.), Improving Educational Quality: a Global Perspective, Greenwood Press, NY, 1990). Tomado de gestión educativa en América latina. Capítulo: La gestión del sector Educación en los '90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa. Inés Aguerrondo. 2004.

I.11.6 LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES AMÉRICA LATINA

El peso de los salarios en el presupuesto educativo determina que los gastos corrientes representen casi la totalidad de los recursos del sector. En los países de la OCDE, el peso promedio de estos gastos es del 92% del presupuesto, similar a Perú, Chile y Uruguay, y algo más bajo del 95% que gastan Argentina, Brasil y México. (Ver Cuadro No 10). Esto significa que, en términos generales, los países cuentan con un 5% al 10%²⁸ del presupuesto para gastos de capital,

²⁸ Los países de la OCDE donde la participación de los gastos de capital supera el 10% del gasto público sectorial, son los siguientes: Corea 17%; Turquía 16%; Grecia 15%; Noruega 14%, y Suiza y Estados Unidos 11%. OCDE-WEI (2001), Teachers for Tomorrow 'Schools (Los datos corresponden a 1998).

entre los cuales el gran insumo es el costo de la infraestructura edilicia, incluyendo las instalaciones y el equipamiento básico.

CUADRO No 10. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN. PAISES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 1998.

País	Pre-primario, primario y secundario		Nivel Superior	
	Total gastos corrientes (%)	Total gastos de capital (%)	Total gastos corrientes (%)	Total gastos de capital (%)
Países de América Latina				
Argentina	95	5	96	4
Brasil *	95	5	97	3
México	95	5	92	8
Uruguay	92	8	93	7
Chile	91	9	s/d	s/d
Perú	88	12	88	12
Promedio países de la OCDE	92	8	87	13

Fuente: “Teachers for tomorrow’s schools”. OCDE- WEI. Año 2001. Nota. (*) Datos del año 1997. Tomado de gestión educativa en América latina. Capítulo: La gestión del sector Educación en los ‘90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa. Inés Aguerrondo. 2004.

I.11.7 LA GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La bibliografía que discute este tema se refiere a cómo debe ser la distribución del espacio para permitir una enseñanza de calidad, fundamentalmente desde la perspectiva de la arquitectura escolar, focalizando su mirada básicamente en los centros educativos. De manera similar a lo que ocurre con el tema de la cantidad de personal que requiere un sistema educativo, no tiene un lugar relevante en las discusiones para la toma de decisiones el análisis de la cantidad de escuelas que debe existir para una población dada en un territorio dado²⁹, cuál es la distribución óptima de localización de la oferta educativa, cómo se enfrenta la cuestión de las migraciones de población o qué infraestructura alternativa puede ofrecerse.

²⁹ A pesar de las indagaciones realizadas ha sido imposible poner números a esta preocupación. Valga como indicio el proxi que representa saber que en Argentina, con casi 10 millones de alumnos, existen 47.000 escuelas (de todos los niveles), mientras que en USA para 50 millones de alumnos hay 100.000 escuelas. La pregunta es cómo afecta esto a los costos y cuál puede ser la estrategia para establecer parámetros que permitan encontrar los óptimos posibles.

No es habitual que estos temas, de indudable importancia para la gestión eficiente del sistema educativo y para la mejor utilización de los recursos financieros, estén presentes en la agenda de discusión sobre estrategias de la oferta educativa pública para la calidad y la equidad.

- *LOS DETERMINANTES (OCULTOS) DEL ESPACIO*

A pesar de que los recursos materiales –y su gestión– tienen indudable importancia en la intersección entre calidad y eficiencia, muchos de los temas relevantes implicados son poco discutidos, cuentan con escasa información específica y son habitualmente tratados más con opiniones que a través de análisis racionales. Dos cuestiones que sobresalen al respecto son cómo incide en los costos del servicio educativo el tamaño del grupo escolar (la cantidad de alumnos por aula) y el tiempo (diario y anual) de aprendizaje que se ofrece en cada nivel educativo. Estas parecen ser condiciones de la propuesta pedagógica que se han transformado en supuestos subyacentes que no se cuestionan, desconociendo en gran medida que determinan, por ejemplo, la cuestión de los edificios escolares y su equipamiento básico.

- *EL TAMAÑO DEL GRUPO ESCOLAR (CANTIDAD ÓPTIMA DE ALUMNOS)*

Dentro de los mitos vigentes alrededor de la educación, quizás uno de los más instalados y aceptados por todos los actores sociales (padres, comunidad, políticos y docentes) es el de que existe un tamaño óptimo para la clase.

El número mágico parece ser 25 alumnos por grupo, instalado de tal manera que hasta ha funcionado como justificativo de estrategias de mejoramiento de la calidad educativa³⁰.

Este tema ha sido bastante estudiado fuera de la región con investigaciones tipo survey, y dentro de la región sobre la base de investigación cualitativa. En general, puede decirse que la evidencia es contraria al mito instalado, ya que la bibliografía señala que no se encuentran diferencias significativas en términos de logros de aprendizaje en relación con el tamaño del grupo escolar. *Eric Hanushek*, en una interesante presentación en la que analiza 300 estudios llega a la conclusión de que este tema ha interesado durante mucho tiempo y se ha estudiado profusamente, pero que la investigación empírica ha demostrado que es solo un mito, ya que “la evidencia existente indica que el logro del estudiante típico no se afecta aplicando las reducciones del tamaño de la clase del tipo de las que se han aplicado recientemente. La consecuencia más notable de las

³⁰ *Un caso muy conocido es el pedido de incremento de presupuesto educativo realizado por el Presidente Clinton para lograr aulas de 25 alumnos en las escuelas públicas de USA.*

políticas de reducción del tamaño del aula es un dramático incremento en los costos escolares, que no se acompaña con ganancias en los aprendizajes”.³¹

- **LOS COSTOS OPERATIVOS: MANTENIMIENTO Y SERVICIOS**

Un tema adicional que hace a la eficiencia del gasto en educación tiene que ver con el costo de los servicios (agua, luz, gas, teléfono, conectividad a Internet, etc.) y del mantenimiento edilicio. Estos aspectos no están generalmente dentro de las prioridades para la asignación presupuestaria, ya que el porcentaje implicado no es importante si se mira la totalidad del presupuesto del sector. Por ello, este gasto se considera prácticamente importante o prioritario. Sin embargo, las estrecheces con que nuestras administraciones se enfrentan en este rubro no las han motivado a crear mecanismos de control que mejoren su eficiencia, ya que, en términos absolutos, no es despreciable la diferencia que puede producir a nivel de las escuelas un uso más efectivo de estos recursos. Aunque la situación en América Latina es variada, pocos países han desarrollado estándares a partir de los cuales se pueda establecer la adecuación o no del gasto en un servicio de acuerdo con las características de tamaño y modalidad del establecimiento. Algunos indicios pueden dar cuenta de la importancia de este tema.

Un estudio realizado en las escuelas de la ciudad de Buenos Aires en 2002³², analizando el gasto telefónico arrojó que en el período 2001/2002 escuelas del mismo tipo gastaban entre \$1,7 y \$ 18 por año por alumno, siendo el promedio de \$ 4. La metodología aplicada, desarrollada por la Universidad de La Plata de Argentina, tiene por objeto optimizar los consumos y gastos de servicios básicos urbano regionales de las escuelas, tales como agua, luz, gas, electricidad y teléfono, a partir del conocimiento del sistema consumidor clasificado por tipo de servicio y nivel de consumo y la identificación y construcción de índices estándar y teóricos de consumo.

En cuanto al servicio telefónico, la metodología se aplicó sobre una muestra de 490 establecimientos (56,9% A partir del registro de los consumos, se detectaron aquellos con valores excesivos (los que superaban la media), lo que permitió cuantificar una primera fuente de ahorros, que generaría una reducción del gasto por este concepto y por alumno de 3,6% en los niveles inicial y primario y de 17,3% en el nivel secundario.

Luego de la determinación del consumo estándar máximo y mínimo, el método propuesto permite calcular el gasto por establecimiento, y el total de todos

³¹ Hanushek, Eric, 1999, “The Evidence on Class Size”. Occasional Paper Number 98-1. W. Allen Wallis Institute of Political Economy, University of Rochester.

³² En este estudio se controló el tamaño del establecimiento, la modalidad, la cantidad de turnos y la existencia y uso de computadoras conectadas.

aquellos que sobrepasan el valor estándar establecido. El importe de ahorro así calculado equivale a un 7,7% del gasto total por este concepto de las escuelas de inicial y primario incluidas en el estudio y a un 14,2% de las de nivel secundario.

La existencia de estándares de consumo (y gasto) en servicios puede alentar una estrategia por la cual se incentive a las escuelas a mantenerse dentro del consumo promedio, y hasta puede revertírseles en algo positivo si se devuelve a aquellas escuelas que consumen por debajo de su estándar el dinero que no gastan, para que lo utilicen de acuerdo con las prioridades de su proyecto institucional.

1.11.8 LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA EN EDUCACIÓN EN AMERICA LATINA: BREVE ESBOZO

El tema de la calidad de la educación se abre a la discusión. La educación no sólo se apropia de la Economía del término eficiencia para estimar la Optimización que hace el sistema de los recursos disponibles, sino que además aplica el término eficacia para plantearse el grado de cumplimiento del sistema educacional respecto de los objetivos propuestos. De esta manera el sistema no solamente se interesa en asegurarse cuántos ingresan, cuántos son retenidos, fluyen y son promovidos de un grado a otro hasta egresar, sino se interesa en saber cuánto aprenden los educandos en su paso por el sistema, qué aspectos afectan en el aprendizaje, qué satisfacción tiene la sociedad con el servicio que presta.

Entonces la calidad tiene una cara visible que se traduce en un resultado o también denominado niveles de logros alcanzados por los/las escolares en diferentes grados y niveles del sistema educacional, en sus diferentes áreas curriculares, especialmente lecto-escritura y matemática, por tratarse de herramientas instrumentales sobre las cuales se construye cualquier otro aprendizaje.

Sin duda ese "*producto escolar*" es afectado por múltiples aspectos denominados factores asociables al rendimiento escolar que subyacen afectándolo positiva o negativamente ya sea en el contexto comunitario en el que se inscribe la escuela, ya como insumos educacionales y humanos, ya en los procesos técnico pedagógicos que tienen su expresión en el aula.

Para juzgar la calidad de cada uno de ellos y plantearse perspectivas de mejoramiento es necesario abrir espacios de discusión entre los diferentes grupos representativos de la sociedad, porque cada elemento supone un atributo al que se le asigna valor (*UNESCO, Edward, 91*). Quien asigne valor a algo (objeto, situación, servicio u otro), implícitamente compara con un referente social y cultural construido históricamente en su vida personal..

Al hablar de calidad se hace referencia al ser y al asignarle valor a la calidad se está asignando una cualidad que se encuentra en el plano del estar, de esta manera se tiene que la calidad es substantiva y la cualidad es adjetiva. Entonces al emitir un juicio sobre el estado de situación de la educación, en cualquiera de sus aspectos se hace una calificación del objeto que puede ser negativa; sin embargo, esa condición anida implícitamente la posibilidad de ser mejor.

Hasta hace poco se recolectaba información cuantitativa sobre indicadores tradicionales referidos a la **eficiencia educativa** entendida como la optimización que hace el Sistema de los recursos económicos disponibles. Para saber que está funcionando bien bastaba con observar los índices de matrícula, repetición, deserción, promoción, relación alumnos/profesor, costo alumno y otros que respondían a valorar el logro de coberturas y universalización de la educación.

Actualmente los Sistemas, más allá de metas expansivas, se plantean metas de calidad; se considera que dichos indicadores son insuficientes para valorar su **eficacia**, entendiéndose por ello los grados de cumplimiento de sus metas y objetivos educacionales propuestos y logros de competencias alcanzados tanto por el Sistema en su globalidad como por los estudiantes en determinados grados, ciclos o niveles, y la satisfacción que la sociedad en su conjunto tiene del servicio que brinda³³.

- **PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EDUCACIONAL EN LA REGIÓN**

En la década de los años 50 y 60 uno de los propósitos de los sistemas educacionales latinoamericanos, en aras de ofrecer una mejor servicio, consistió en ampliar las coberturas escolares para lo cual se tomaron medidas en procura de facilitar el acceso a la escuela. Sin embargo, la preocupación de asegurar aprendizajes para la vida a los escolares, surgió posteriormente como una nueva utopía, sin siquiera haber alcanzado el sueño de la universalidad.

Por los 70 la preocupación se centró en el diseño de estrategias instruccionales basadas en taxonomías de objetivos educacionales (*Bloom, 76; Gagne, Dick, Carey, 78*), orientados a conseguir una mejor planificación curricular y administración escolar. La evaluación escolar se concebía como una acción castigadora, sancionadora, punitiva del sistema escolar y seleccionadora de los que lograban sobrevivir en él. La década siguiente se caracterizó por una

³³ Barrera, Susana. *Políticas educacionales, calidad de la educación en Latinoamérica y aporte de la evaluación como herramienta de gerencia social. Apartes de la Ponencia presentada a la Mesa Redonda "Integración y Convergencia entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones", organizada por el Instituto Internacional de Integración (I.I.I.) del Convenio "Andrés Bello" (CAB). Bolivia. Mayo 4 de 2000.*

búsqueda que impulsó investigaciones orientadas a estudiar la eficiencia interna de los sistemas educativos de la región de manera tal que se verificara la optimización de los recursos económicos invertidos, especial importancia adquieren los sistemas de información estadística y las indagaciones sobre los posibles aspectos que afectan el aprendizaje de los escolares (UNESCO, Schiefelbein, 84). Se ensayaron intervenciones de diversa índole, muchas de ellas sirvieron para afectar la tasa de fracaso escolar en procura de garantizar la retención escolar (UNESCO, Tedesco, 82); proyectos que tenían la consigna de la efectividad en la acción" se ocuparon de impulsar la capacitación de los individuos para asegurar su inserción en los sectores de la economía (CIDE, 87); otras experiencias demostrativas en escuelas sirvieron para la reformulación de políticas de mejoramiento de la calidad de la educación, sin por ello pretender afectar la complejidad de factores que implicaba mejorar el servicio educativo formal. Otras acciones que se impulsaron le asignaron un rol determinante a la supervisión escolar, siendo poco creíble que el control por sí mismo mejoraría la calidad del servicio educacional³⁴.

La década de los 90 se ha caracterizado por la reorientación radical de las políticas educacionales en los países en atención a los mandatos de reuniones internacionales y acuerdos que han propiciado la fuerza y marcos éticos justificatorios a los gobiernos para la formulación de reformas en sistemas educacionales, en concomitancia con otras reformas sociales y de carácter estructural, especialmente en los nuevos estilos de hacer gestión, para asegurar cumplimientos de metas y aportar desde la educación con capital humano y social como "palanca" para el desarrollo económico y social de los países. Y porque no decirlo estas acciones también han sido en cierta medida condiciones de los bancos internacionales prestatarios.

- *EL PROCESO DE PEDIR Y RENDIR CUENTAS*

Con el devenir del tiempo, la crisis económica de los países lleva a reducciones del gasto público y obliga al sector educativo a competir con otros sectores que están en mejores condiciones de mostrar rentabilidad al corto plazo. Esta situación genera cambios en la percepción del Estado frente a los servicios públicos de su competencia.

El Estado ahora percibe la educación como inversión, no como gasto. Se plantea la importancia de invertir en educación para argumentar la competitividad como generación y expansión de capacidades para producir y sostener crecimiento económico y desarrollo nacional (CEPAL, 92). El rol tradicional del Estado cambia y se inician procesos de descentralización que delegan el poder de toma de decisiones y acciones a los actores involucrados en las regiones. Surge el concepto de la "rendición de cuentas" como una responsabilidad de quienes gestionan la administración.

³⁴ *Ibid. Op.cit. Pág. 11.*

En el campo educacional la rendición de cuentas apunta a la importancia de controlar, midiendo y evaluando externamente al sistema educativo nacional, a través de la unidad gestora de servicios escolares: cuánto rinde, cuánto logran quienes transitan por él, para qué sirven los aprendizajes que adquieren los escolares, qué factores afectan positiva o negativamente, qué hace que el sistema cumpla lo que se ha propuesto y se justifique la inversión que el Estado hace. En suma, cuanto produce el sector educativo, los alumnos, los docentes, la administración como empresa pública que brinda servicios a la sociedad.

La medición y la evaluación en los sistemas educacionales entonces se constituyen en herramientas gerenciales que aportan a la administración para estimar el cumplimiento de sus metas. Ambas forman parte de un proceso científico que ayuda a mirar y reflexionar retrospectivamente un camino hecho, con una visión prospectiva renovadora de cambio para mejorar. La evaluación entendida así aporta con explicaciones y nuevos conocimiento que hacen más comprensiva la realidad escolar del sistema.

De esta manera, los resultados de la medición y la evaluación motivan en políticos y actores sociales visiones que vinculan el análisis del pasado con el diseño del futuro. Nuevas políticas, programas y proyectos son delineados y contruidos a la luz de lo que la sociedad concibe como una educación de calidad. La información que aporta la medición y la evaluación a la comprensión de los resultados, permite que, a su tiempo y en cada instancia comprometida con la educación, se planteen nuevas visiones, dentro de lo deseable, lo posible, lo significativo, lo que falta para hacer una mejor educación.

Como pude evidenciarse la relación de los distintos diagnósticos planteados en este escenario de la educación en América latina nos indica la fría relación de la política pública y su impacto con la falta de teoría organizacional y modelos gerenciales acordes con tal situación que permita predecir futuras acciones de desarrollo administrativo de la educación. Es visto el reduccionismo de la gestión por la falta de claridad de aplicación de modelos productivos (eficientes, eficaces y efectivos) para el mejorar la calidad del proceso de educación en AL.

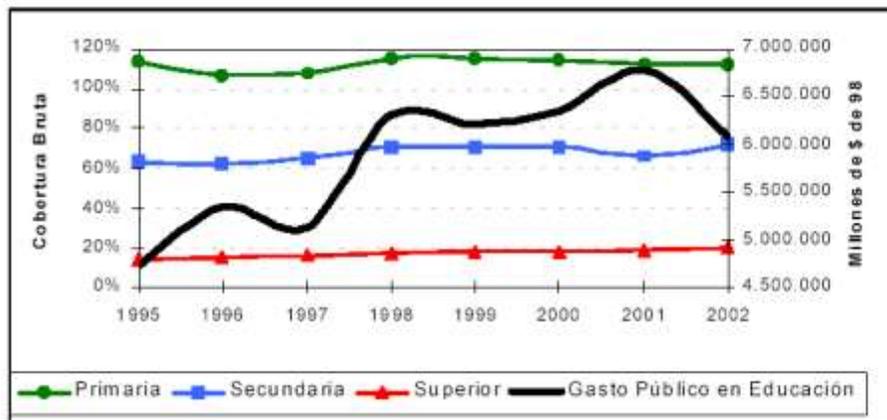
1.12.0 GESTIÓN Y EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS DEL SECTOR EDUCATIVO COLOMBIANO: BREVE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE MEJORAMIENTO.

La educación colombiana deriva su comportamiento de las distintas reformas que suceden en América latina. Si bien se ha evolucionado en materia de cobertura con desequilibrios en equidad, no se ha mejorado la gestión de la educación en los entes territoriales. Parece ser que la descentralización se ha organizado a nivel administrativo pero no evidencia resultados óptimos desde el punto de vista de la gerencia de la educación, sobre todo a nivel del sistema educativo público urbano y rural.

Ya lo manifiesta el plan de desarrollo educativo en su etapa de diagnóstico: “A pesar de las reformas, el sector educativo se sigue caracterizando por la multiplicidad de instancias, la pobre coordinación entre su entidades, la debilidad e inestabilidad de la gestión territorial y, además por un diseño institucional y esquema de financiamiento que no generan incentivos a la eficiencia y limitan las posibilidades de avanzar en la expansión de a cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación”³⁵.

Esto se ha desarrollado con mayor profundidad desde la era de los años 90. El gráfico N° 2 nos muestra la evolución de la cobertura VS el gasto público en educación, lo cual indica una estabilidad en la relación en el último decenio. Se puede evidenciar las dificultades de la gestión y el impacto de la descentralización administrativa.

GRAFICO No 2 COBERTURA BRUTA DE LA EDUCACIÓN POR NIVEL Y GASTO PÚBLICO. 1995-2002



Fuente: MEN - DANE

Si miramos con más detalle el sistema escolar a nivel municipal se desencadena un proceso de disminución relativa de la capacidad de elevar la calidad administrativa de los procesos gerenciales al interior de las organizaciones escolares. De esta manera es menester resaltar en esta evolución el desequilibrio entre la calidad de la educación y el problema de las competencias gerenciales en los directivos de las instituciones educativas de orden territorial descentralizado. De allí se desprenden barreras organizacionales en el sistema, por ejemplo:

- La poca correspondencia entre los objetivos del sistema y los incentivos.
- Inestabilidad entre los costos de los objetivos y las políticas de cobertura y calidad en los contextos de aprendizaje y prácticas pedagógicas.
- Aunque con la expedición del estatuto de profesionalización docente se ha resuelto en parte lo de incentivos docentes no se ha superado

³⁵ Ministerio de Educación Nacional. *La Revolución Educativa. Plan Sectorial 2002-2006.*

totalmente los aspectos de estabilidad docente y organización de las plantas de personal a nivel nacional.

De otro lado se expidieron las reformas consagradas en la ley 715 de 2001 que reformó la educación en la base del sistema preescolar, primaria, secundaria y media. Igualmente fortaleció la descentralización y la autonomía de los municipios como el proceso de certificación de la educación conforme a las exigencias de cobertura, calidad y auditoria del crecimiento de los procesos de mejoramiento escolar. Esta reforma propinó un duro golpe a la distribución desigual de los recursos y as transferencias del sector educativo y subsano los déficits en el sector al menos en la etapa de gastos de funcionamiento y parte de inversión en forma equitativa y eficiente.

En ese proceso se creó un nuevo escenario propicio para integrar herramientas administrativas en beneficio de lograr jerarquías de eficacia educativa en las instituciones y centros educativos colombianos, soportados en la descentralización, el **manejo gerencial** y la autonomía escolar.

La institucionalidad de la educación en general en el país enfrenta problemas similares asociados a la multiplicidad de instancias y entidades, duplicidad de funciones y escasa coordinación³⁶. Los indicadores manifiestan que as organizaciones educativas del país se encuentran totalmente aisladas y significativamente débiles en los niveles de gestión y eficiencia deseables. Igualmente lo expresa el gobierno nacional en el plan sectorial de educación 2002-2006 acerca de la educación superior acompañada de estructura de costos elevadas con servicios personales inviables y pensiones insostenibles que aborta el sistema presupuestal afectando la inversión, el ahorro en el sector y una adecuada operación académica.

Nótese un problema nacional en todo el sector educativo público y privado en materia de gestión de la educación y aplicación de modelos gerenciales para el desarrollo de procesos administrativos eficientes y altamente productivos que dirijan a las instituciones educativas hacia estándares de competitividad y certificación o acreditación de la calidad.

El diagnostico de la evolución de la educación el país demuestra calidad de la enseñanza deplorable, sistemas organizacionales poco aplicables y ortodoxos, bajo liderazgo, sistema político influyente, capacidad gerencial insuficiente, débil planeación y dirección escolar, conflictos e intereses y finalmente inviabilidad de la inversión a pesar de las distintas reformas implementadas. Además el riesgo de la viabilidad a futuro de la educación pública se sustenta en la inerte utilización de la capacidad instalada educativa en la red del sector.

³⁶ *Ministerio de Educación Nacional. La Revolución Educativa. Plan Sectorial 2002-2006. Página 34.*

Córdoba y su capital por ejemplo es un escenario de este fenómeno donde se evidencia una escuela por cada 500 metros cuadrados. Es decir una densidad de una escuela por cada 10 personas en la manzana o la unidad barrio en promedio (Caso zona granja en la ciudad de Montería-observación directa). Se resalta además la aglomeración de pequeñas instituciones cuyo tamaño se asocia a la reducida infraestructura como su deficiente capacidad administrativa. El fenómeno es nacional y su incidencia se perpetúa por la combinación de factores tales como presupuesto deficitario, capacidad mínima, a veces nula, de gestión directiva, escasez de modelamiento teórico administrativo, baja gestión de recursos y baja cooperación. Todo ello deriva, en parte, en una calidad de la educación que no es resultado de una política coherente, óptima y eficaz en el tiempo.

De todas formas el estado colombiano en el presente cuatrienio esta fomentando políticas de mejoramiento de la eficiencia del sector educativo soportados en los incentivos y la supervisión en e enfoque de la cobertura y la calidad con equidad. De otro lado promueve la modernización del ministerio y la modernización de las entidades territoriales en el contexto de los planes de gestión y la concertación con la comunidad en los consejos comunales. Consciente de ello obsérvese la estructura global de los proyectos definidos por el gobierno central en materia de educación a partir de la revolución educativa 2002-2006 en donde compromete la participación de los entes territoriales en os distintos niveles de educación. Se evidencia entonces un compromiso desde loa gerencial para enfrentar los retos desde las instituciones educativas y desde la política publica.

LA REVOLUCION EDUCATIVA 2003 - 2006
MATRIZ DE PROYECTOS

OBJETIVOS DE POLÍTICA	EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA	EDUCACIÓN SUPERIOR
AMPLIAR COBERTURA EDUCATIVA	<p>Uso eficiente de las transferencias</p> <p>Utilización eficiente de Infraestructura y dotación</p> <p>Apoyo a la población vulnerable</p> <p>Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos</p> <p>Sostenibilidad de cobertura en colegios privados</p>	<p>Acceso con calidad a la educación superior</p> <p>Uso de nuevas metodologías y tecnologías en la educación superior</p> <p>Mesas regionales de cobertura en educación superior</p> <p>Apoyo a la gestión de las instituciones de educación superior</p> <p>Estrategias para disminuir deserción y repitencia en educación superior</p> <p>Promoción formación técnica y tecnológica</p>
MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	<p>Divulgación, apropiación, uso y evaluación de los estándares</p> <p>Evaluación de alumnos</p> <p>Pruebas de ingreso y ascenso y evaluación del desempeño de docentes</p> <p>Promoción de Planes de Mejoramiento</p> <p>Aprendizaje de experiencias exitosas</p> <p>Mejoramiento de la calidad educativa de las poblaciones vulnerables</p> <p>Mejoramiento de la formación de docentes</p> <p>Mejoramiento de instituciones educativas privadas</p> <p>Competencias laborales. Formación para el trabajo. Pertinencia de la educación media</p> <p>TV, Radio y nuevas tecnologías para el desarrollo de competencias</p> <p>Desarrollo, adaptación e implementación de modelos educativos pertinentes para poblaciones vulnerables</p> <p>Proyectos intersectoriales</p> <p>Desarrollo de la carrera docente</p>	<p>Diseño e implementación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad</p> <p>Diseño, aplicación y análisis de los exámenes de calidad de la educación superior – ECAES</p> <p>Definición y verificación de estándares mínimos calidad</p> <p>Diseño y montaje del Observatorio Laboral</p> <p>Sistema de monitoreo para la vigilancia y control de la educación superior</p> <p>Fomento de la investigación en las instituciones de educación superior y articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología</p> <p>Reglamentación de la educación no formal y la educación continua</p>
MEJORAR LA EFICIENCIA DEL SECTOR EDUCATIVO	<p>Modernización del Ministerio de Educación Nacional</p> <p>Renovación del Sector Educativo</p> <p>Modernización Secretarías de Educación</p> <p>Sistemas de Información</p> <p>Comunicaciones</p> <p>Fortalecimiento de la gestión de Secretarías de Educación</p>	<p>Fortalecimiento institucional del sistema de educación superior</p> <p>Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior</p> <p>Diseño e implementación de un Sistema de Referenciación</p>

I.13.0 GENERALIDADES DEL SECTOR EDUCACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

I.13.1 Sobre la población Total y Población en Edad Escolar del sistema educativo del departamento de Córdoba.

Montería, Lórica y Sahagún, los tres municipios certificados, representan el 44% de la población de Córdoba, departamento con 50% de población urbana, de la cual el 53% está concentrada en los municipios certificados.

La población objetivo del Sistema Educativo en el departamento de Córdoba supera los 550.000 niños y jóvenes de 5 a 23 años de edad, con un 72% de ellos entre 5 a 17 años.

CUADRO No 11.

Población Total y en Edad Escolar 2003 y 2004

ENTE TERRITORIAL	MONTERÍA	LORICA	SAHAGÚN	RESTO DPTO	CÓRDOBA
Población Total 2004	343.607	126.487	134.613	777.144	1.381.851
% del Total de Pobl	25%	9%	10%	56%	100%
Población Urbana 2004	268.345	39.809	57.611	325.067	690.832
% Pobl. Urbana 2004	78%	31%	43%	42%	50%
Pobl. 5 a 17 años 2004	96.115	35.857	39.000	227.948	398.920
% Pob 5 a 17 años	28%	28%	29%	29%	29%
Pobl. 18 a 23 años 2004	38.872	14.233	15.910	85.932	154.947
% Pob 18 a 23 años	11%	11%	12%	11%	11%
Pobl. 5 a 17 años 2003	95.995	35.719	38.622	229.050	399.386
Pobl. 18 a 23 años 2003	38.621	14.099	15.677	85.823	154.220
Incremento Pob 5 a 17	120	138	379	-1.103	-466
Incremento Pob 18 a 23	251	134	233	109	727

Fuente: Estadísticas MEN con base en proyecciones DANE

Según las proyecciones DANE, Córdoba tiene un decrecimiento poblacional de niños y jóvenes en edad escolar (5 a 17 años) superior a los 450 por año, presentando crecimiento Montería, Lórica y Sahagún en conjunto de 640 niños y decrecimiento el resto del Departamento de 1.100 niños.

Lo anterior dimensiona una problemática en la cobertura global del resto departamental que no se ha certificado, conforme a lo dispuesto por la ley 715 de 2001. De esta forma la política pública de reforma del sistema educativo desde esta ángulo hace inmediato la regulación de la cobertura teniendo en cuenta estrategias administrativas y educativas robustas que faciliten un proceso de mayor crecimiento y credibilidad en el sistema. Puede notarse el alto porcentaje de población en edad escolar en 2004 (40%) igual a 553.867 jóvenes de los cuales cerca al 60% se encuentran por fuera del sistema en contraste al incremento de las políticas de cobertura educacional en el país. Una vez mas se evidencia que ante políticas tradicionales de cobertura y bajo

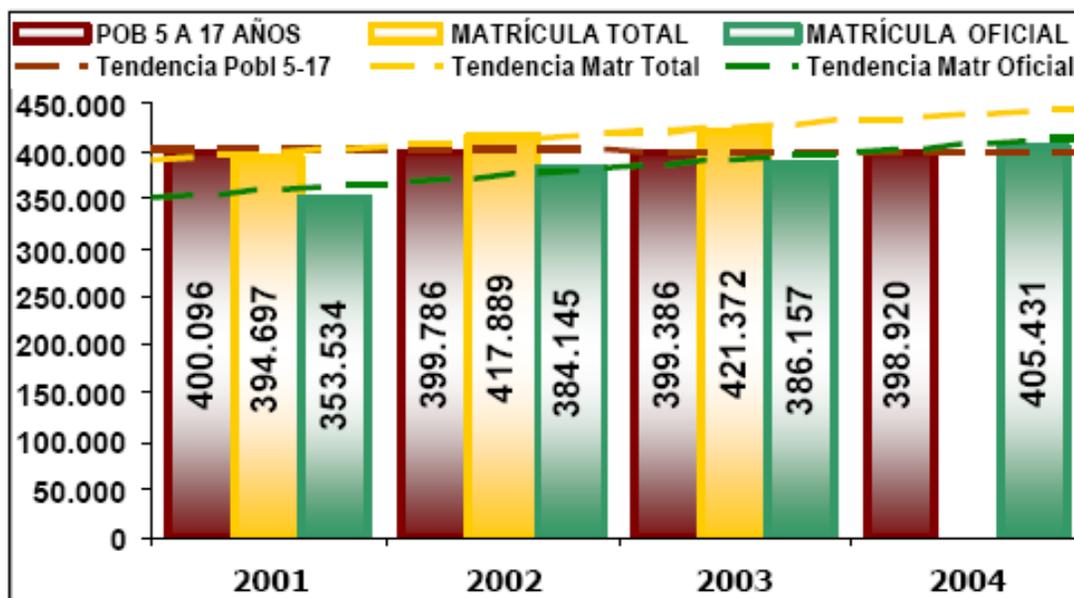
nivel impacto en la zona rural que no muestra el cuadro del DANE, es necesario reevaluar las estrategias gerenciales de gobierno del sector en el departamento de Córdoba. Ver Cuadro No 11.

Pero bien nuestra atención no se centra en la calidad de la política educativa frente al sistema y su evolución, mas bien estamos estudiando la evolución del sistema administrativo de la estructura escolar el las escuelas publicas. Sin lugar a dudas este factor interviene también en la calidad de la gobernabilidad de la política pública que hemos mencionado con anterioridad.

I.13.2 Las tendencias de la Población en Edad Escolar, Matrícula Total y Oficial: Evolución 2001 a 2004, departamento de Córdoba

En el Gráfico adjunto el Departamento presenta un crecimiento significativo en la estructura de la matricula total, siendo esta variable fundamental en el estudio de tendencias del sector y de análisis de políticas administrativas al interior de las instituciones que finalmente sobreviven públicamente de este factor. Si se compara la variable con el crecimiento poblacional se observa el pico de la matricula en los años 2001 a 2004 rente a la tendencia poblacional de los jóvenes de 5 a 17 años o en edad escolar. Ver grafico No 3. Esto indica un apolítica adecuada de exigencias a las escuelas publicas en cuanto a retención y garantía de la matricula entre años, permaneciendo otros factores constantes y sin profundidad de estudio, por ejemplo, las características escolares, situación económica de padres de familia y estrategias sectoriales de retención por parte de os directivos escolares, entre otros factores.

GRÁFICO No 3. POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR, MATRÍCULA TOTAL Y OFICIAL. 2001-2004



Fuente: Perfil del sector educativo departamento de Córdoba. 2004.

Frente a los aproximadamente 700 niños menos en edad escolar en 2003 respecto a 2001 (según proyecciones DANE), la matrícula ha crecido en 26.700 (3.500 en 2003 y 23.200 en 2002), superando la población estimada DANE, lo cual indica que ésta está subproyectada³⁷.

De la misma forma arroja el informe del ministerio que la matrícula oficial ha aumentado en el mismo período en 32.600 niños y jóvenes (2.000 en 2003 y 30.600 en 2002), con lo cual la matrícula privada decreció en el bienio en 5.900 (7.400 en 2002 y aumento de 1.500 en 2003), pasando su participación del 10% al 8%. Ver grafico citado.

Sumando los reportes de matrícula de cada uno de los entes territoriales certificados de Córdoba, encontramos en el sistema de información que la matrícula oficial 2004 aumentó en 13.869 alumnos a 31 de julio y 19.274 a 20 de septiembre.

Esto demuestra la capacidad de la escuela pública en el departamento de desarrollar acciones de tipo administrativo para garantizar educativamente la matrícula en el tiempo, igualmente la sostenibilidad del control sobre la calidad de la misma en cuanto a la tendencia de la matrícula oficial. Cabe resaltar que la tendencia en la curva es a sostenerse el crecimiento de la matrícula frente al mismo crecimiento poblacional en los municipios certificados y en el resto del departamento. Ahora la política de calidad y ampliación de cobertura muy parecida a los resultados expresados para América latina demuestran una correlación de garantía sostenida de la matrícula oficial.

I.13.3 Matrícula total por Grado, Sector y Zonas

Los municipios inicialmente estimados son los reconocidos por el ministerio y la ley como certificados. El comportamiento por grados representados en el gráfico No 4 nos muestra que Montería presenta: “Un alto número de niños que no accede a transición (48%); Una importante deserción en primaria (disminución de matrícula del 7% promedio en cada grado); Una alta deserción en secundaria y media (disminución promedio por grado del 10%). Destacan el incremento en 6° y 10°, indicando desplazamiento de poblaciones vecinas a estudiar la secundaria y la media en la capital del departamento, así como las fuertes caídas de matrícula en 7°, 9° y 11°, que superan el 16%”.³⁸

Presenta además el informe del ministerio de educación y la secretaría de educación departamental que en “Montería el 26% de los que ingresan al sistema no termina la primaria, el 37% no termina la secundaria y el 39% no logra culminar la media”. Cifras negativas para un departamento en vía de alcanzar factores óptimos de competitividad, como lo expresa su plan de

³⁷ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. PERFIL EDUCATIVO DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004.

³⁸ *Ibíd.* Pág.6,7.2004

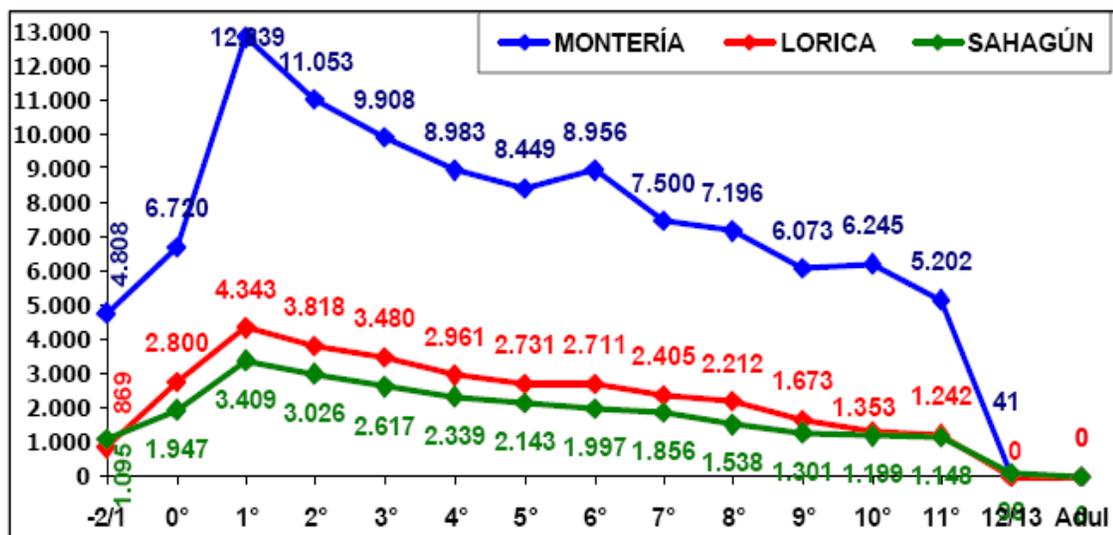
desarrollo, en los próximos 10 años. En virtud que sus generaciones se están quedando por fuera del sistema educacional público, por lo menos, afectando la evolución del conocimiento, el desarrollo regional, la política de ciencia y tecnología y la dinámica del crecimiento intelectual como comercial a futuro de la región.

De la misma forma nótese según la grafica que Lorica presenta: “Un alto número de niños que no accede a transición (36%); Una alta deserción en primaria (disminución de matrícula del 9% promedio en cada grado); Una alta deserción en secundaria y media (disminución promedio por grado del 14%). Destacan las fuertes caídas de matrícula en 9° (24%) y 10° (19%)”.³⁹

En Lorica el 29% de los que ingresan al sistema no termina la primaria, el 45% no termina la secundaria y el 51% no logra culminar la media.

Sahagún presenta: Un alto número de niños que no accede a transición (43%); Una alta deserción en primaria (disminución de matrícula del 10% promedio en cada grado); Una alta deserción en secundaria y media (disminución promedio por grado del 10%). Destacan las fuertes caídas de matrícula en 8° (17%) y 9° (15%).

GRÁFICO No 4. MATRICULA POR GRADO MUNICIPIOS CERTIFICADOS.2004



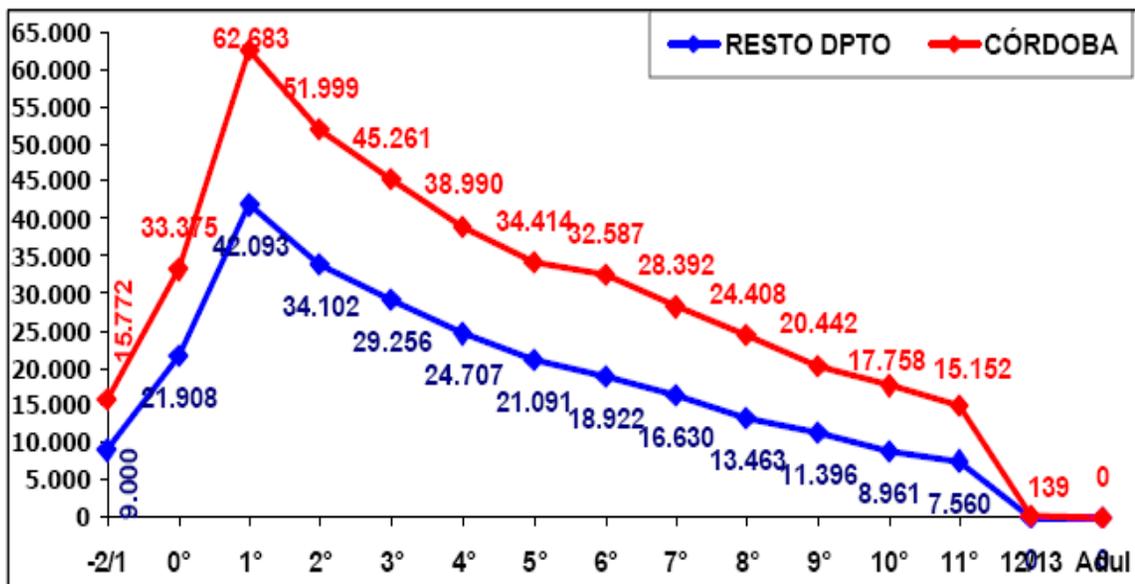
Fuente: MEN, Resolución 166. - No incluye matrícula de prejardín y jardín ni de adultos.

³⁹ *Ibíd.* Pág.6,7.2004

En Sahagún el 29% de los que ingresan al sistema no termina la primaria, el 46% no termina la secundaria y el 46% no logra culminar la media.

Ahora bien los promedios son similares en los 3 municipios certificados de Córdoba en materia de jóvenes por fuera del sistema. Cifras, que repetimos, es negativa frente al crecimiento de las tasas de matrícula y la población en el departamento. Es imperativo de tal forma auscultar políticas de desarrollo educativo al interior de estos municipios que faciliten la reducción de las cifras presentadas. Para ello es vital iniciar actividades de estudio de la cultura organizacional escolar de los colegios públicos del departamento de Córdoba que permita avanzar y analizar el entorno problémico de la falta e cobertura y la debilidad del sistema para acaparar a los niños por fuera del sistema. Esta cultura debe estar asociada al criterio de gerencia y administración de la capacidad escolar y la formulación de estrategias de trabajo que faciliten la incorporación de nuevos niños al sistema.

GRÁFICO No 5. MATRICULA POR GRADO RESTO DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004



Fuente: MEN, Resolución 166. No incluye matrícula de prejardín y jardín ni de adultos. Tomado de PERFIL EDUCATIVO DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004.

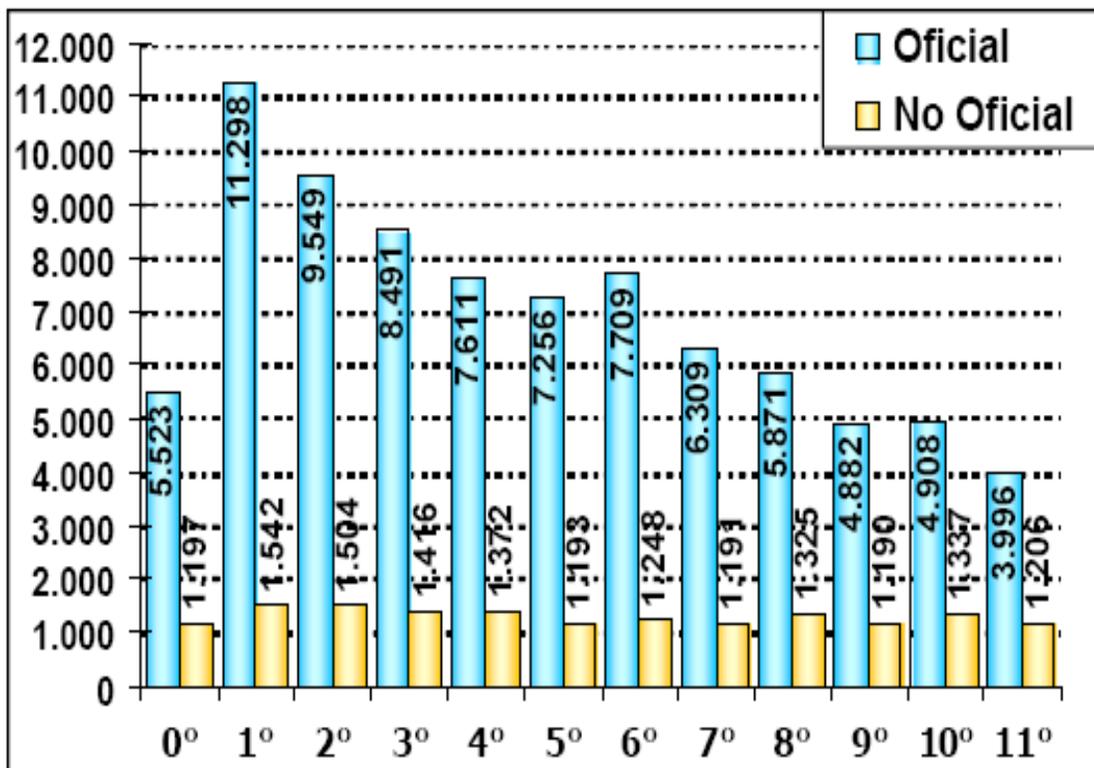
Por otro lado si observamos en este diagnostico el resto del Departamento: Un alto número de niños que no accede a transición (48%), un pico en 1° indicando alta repitencia y extraedad por debajo; Una alta disminución promedio anual de matrícula en cada grado de primaria del 15%; Una alta disminución promedio anual de matrícula en cada grado de 6° a 11° del 17%. Ver grafico No 5.

El informe manifiesta, con suma experticia, que en el resto del Departamento el 42% de los que ingresan al sistema no termina la primaria, el 57% no termina la secundaria y el 62% no logra culminar la media. *Se repite el fenómeno y ello esta asociado a desequilibrios en cultura organizacional escolar y en administración ajena a la efectividad de las variables técnicas del sistema, sobre todo de las escuelas y los actores de las mismas.*

En el mismo sentido si analizamos la matrícula por sector oficial y no oficial en el marco de la metodología que hemos establecido, es decir por municipios certificados y por resto del departamento, tenemos:

En Montería el sector oficial representa el 83% de la matrícula. La deserción más significativa corresponde al sector oficial y en todos los niveles. El sector privado atiende el 12% de la matrícula de 1° de primaria y el 23% de grado 11° de media.⁴⁰ Ver gráfico No 6.

GRÁFICO No 6. MATRÍCULA POR SECTOR. MUNICIPIO CERTIFICADO DE MONTERÍA. 2004



Fuente: MEN, Resolución 166. No incluye matrícula de prejardín y jardín ni de adultos. Tomado de PERFIL EDUCATIVO DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004.

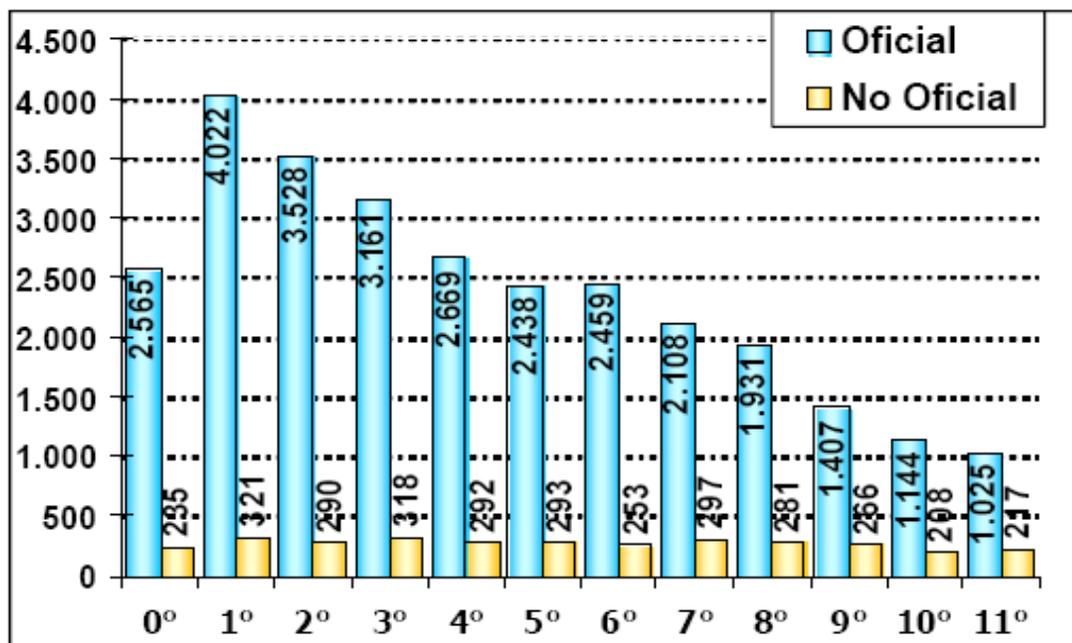
⁴⁰ *Ibíd. Pág. 7.2004*

Obsérvese la evolución de la matrícula por grados en el componente oficial, se pasa de 11.298 estudiantes matriculados a 2004 en grado 1º a 3.996 en grado 11º, representando la estadística dada de deserción intercurros en el año 2004. Sin lugar a duda esta es una situación negativa en el entorno y responde a características débiles en la política de garantía y sostenibilidad del estudiante en la institución, aspecto que estudiaremos desde la política administrativa en las escuelas de la muestra.

Para el caso de Lorica y Sahagún la situación es similar, siendo que el sector oficial posee el mayor peso de la matrícula en los municipios. El sector oficial representa el 89% de la matrícula en Lorica y el 95% en Sahagún⁴¹. La deserción más significativa corresponde al sector oficial y en todos los niveles tanto para Lorica como para Sahagún. Se ha pasado de 4.022 estudiantes a 1.025 estudiantes en 11º para el caso de Lorica y la evolución de Sahagún ha sido de 3363 a 992 estudiantes. El sector privado atiende el 7% de la matrícula de 1º de primaria y el 17% de grado 11º de media en Lorica y el 1% de la matrícula de 1º de primaria y el 17% de grado 11º de media en Sahagún. Ver gráfico No 7 y 8.

El sector oficial representa el 95% de la matrícula. La deserción corresponde al sector oficial en todos los niveles. El sector privado atiende el 1% de la matrícula de 1º de primaria y el 17% de grado 11º de media.

GRÁFICO No 7. MATRÍCULA POR SECTOR. MUNICIPIO CERTIFICADO DE LORICA. 2004



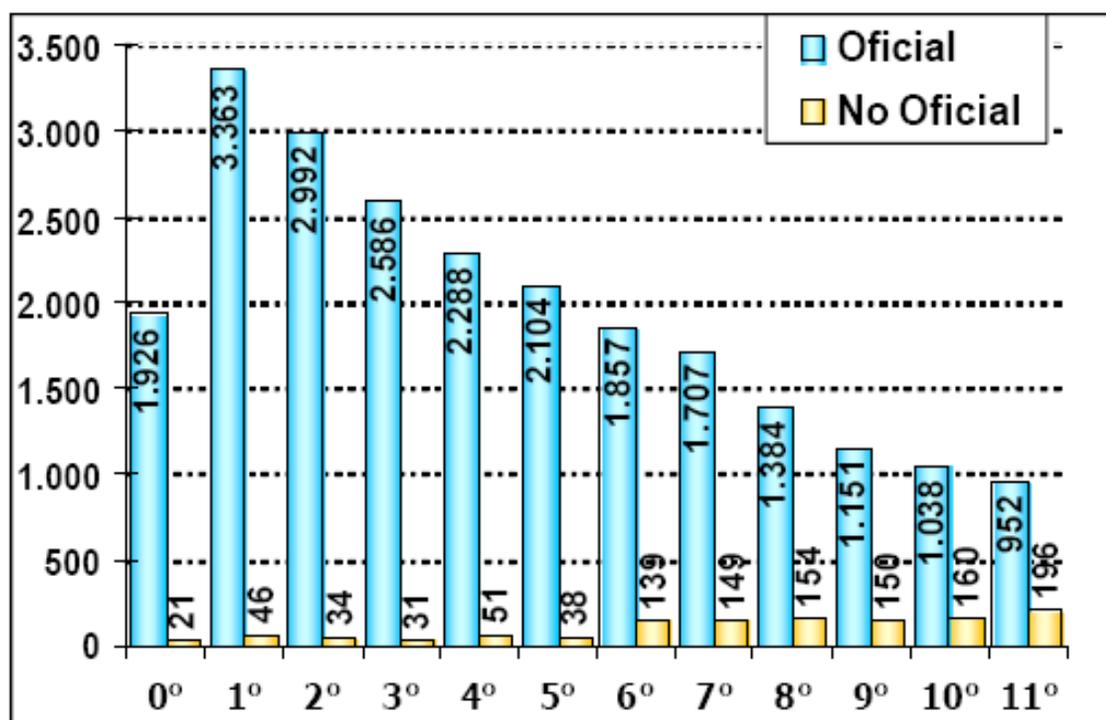
Fuente: MEN, Resolución 166. No incluye matrícula de prejardín y jardín ni de adultos. Tomado de PERFIL EDUCATIVO DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004.

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 8.2004

Esto representa sin lugar a dudas la irregularidad del sector en los municipios certificados que desarrollan políticas coherentes y de mayor cobertura como de sostenibilidad del estudiante frente al crecimiento del sistema. Deserciones cercanas al intervalo del 64% a 73%, como las presentadas en los municipios certificados de Córdoba nos indican un panorama crítico de desarrollo político, académico y administrativo de la educación urbana y rural en Córdoba. Ver gráficos.

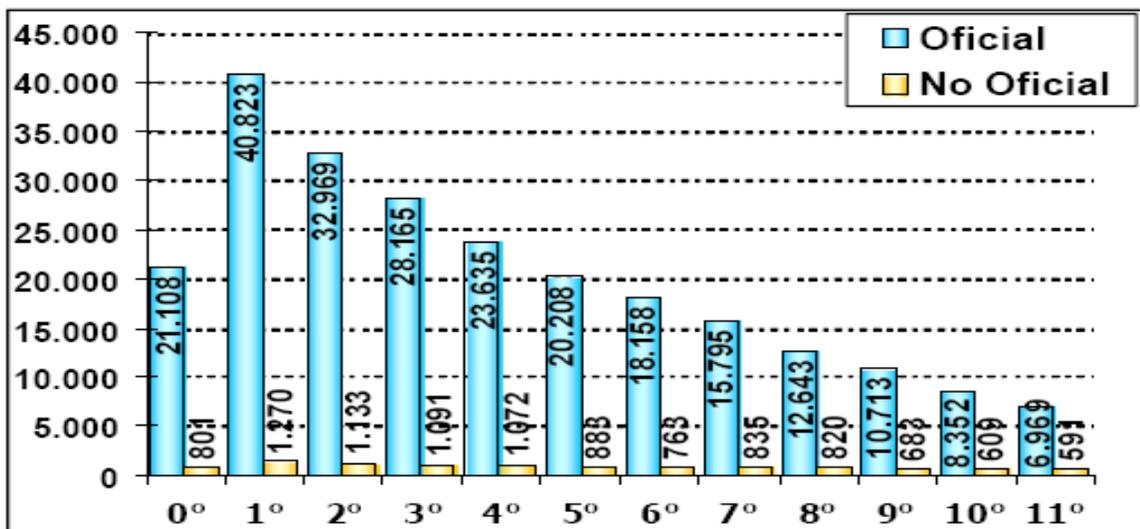
En el resto del departamento la situación es igual a la de los municipios certificados. El sector oficial representa el 95% de la matrícula. El problema de baja retención es ante todo del sector oficial y en todos los niveles. El sector privado representa el 2% de la matrícula de 1° de primaria y el 9% del grado 11° de media⁴². Véase el gráfico No 9, consolidado:

GRÁFICO No 8. MATRICULA POR SECTOR. MUNICIPIO CERTIFICADO DE SAHAGÚN. 2004



⁴² *Ibíd. Pág. 8.2004*

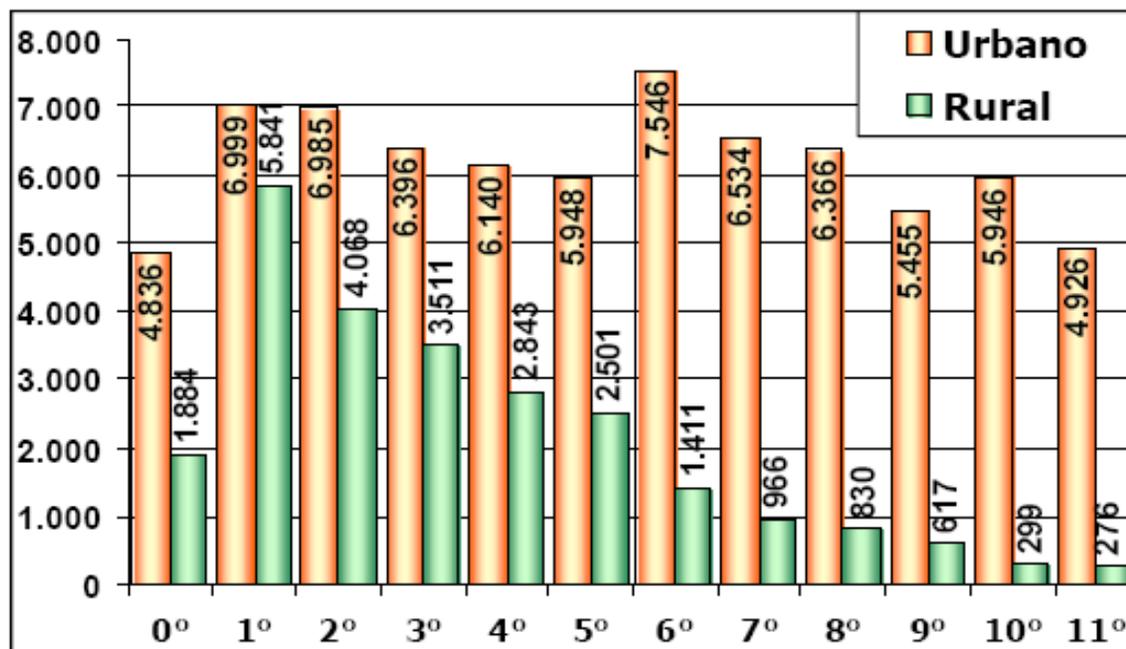
GRÁFICO No 9. MATRICULA POR SECTOR. RESTO DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004



Fuente para ambos gráficos: MEN, Resolución 166. No incluye matrícula de prejardín y jardín ni de adultos. Tomado de PERFIL EDUCATIVO DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004.

Ahora bien si analizamos la matrícula por zona urbana y/o rural entonces se observa el siguiente comportamiento:

GRÁFICO No 10. MATRICULA POR ZONA. MUNICIPIO CERTIFICADO DE MONTERÍA. 2004

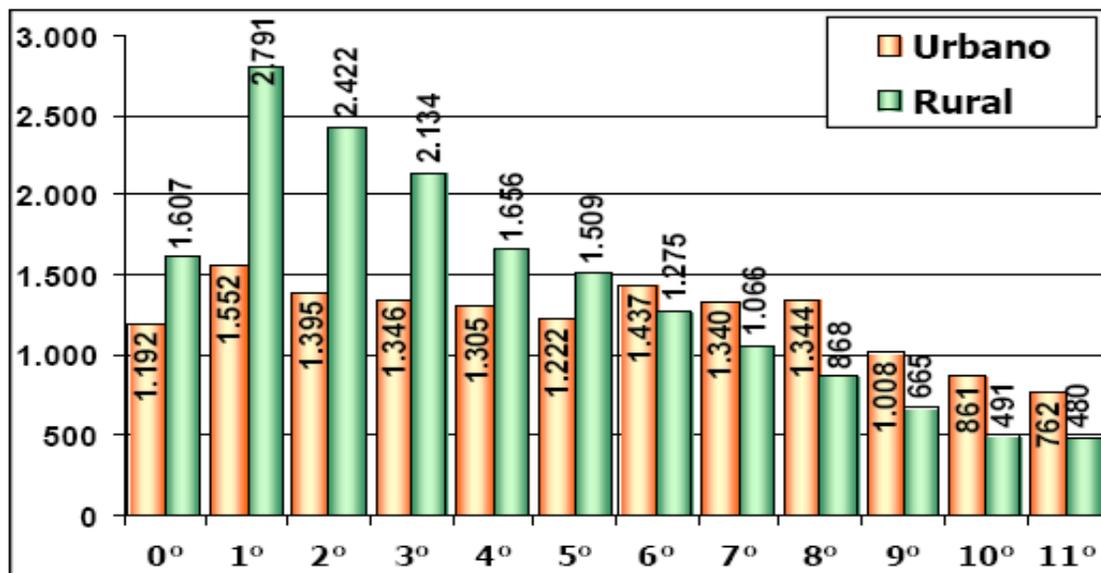


Fuente: MEN, Resolución 166. No incluye matrícula de prejardín y jardín ni de adultos. Tomado de PERFIL EDUCATIVO DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004.

El crecimiento de la matrícula en la zona urbana es de mayor relevancia por grados en el año 2004 para este municipio (Montería) al pasar de 74.077 estudiantes matriculados en zona urbana frente a los 25.047 estudiantes matriculados en zona rural. Esto representa para la zona rural el 34.0% de la población matriculada en la zona urbana. Ver gráfico No 10.

Ahora bien La matrícula de la zona urbana representa el 75%. La participación de la matrícula rural varía al avanzar los grados, en 1° 45%, en 6° 16% y en 11° 5%. Se observa entonces debilidades en la política de sostenibilidad de la matrícula en la zona rural, tal vez por el alto nivel de desplazamiento a la zona urbana generando cinturones de miseria tanto social como la específica en el sector educativo. Es necesario reordenar estrategias de sostenibilidad de la población rural en edad escolar que permanezca en los centros de estudio, para esto es necesario analizar herramientas administrativas y de política pública departamental como en las instituciones educativas que faciliten la concentración y eviten el desplazamiento estudiantil.

GRÁFICO No 11. MATRÍCULA POR ZONA. MUNICIPIO CERTIFICADO DE LORICA. 2004



Fuente: MEN, Resolución 166. No incluye matrícula de prejardín y jardín ni de adultos. Tomado de PERFIL EDUCATIVO DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004.

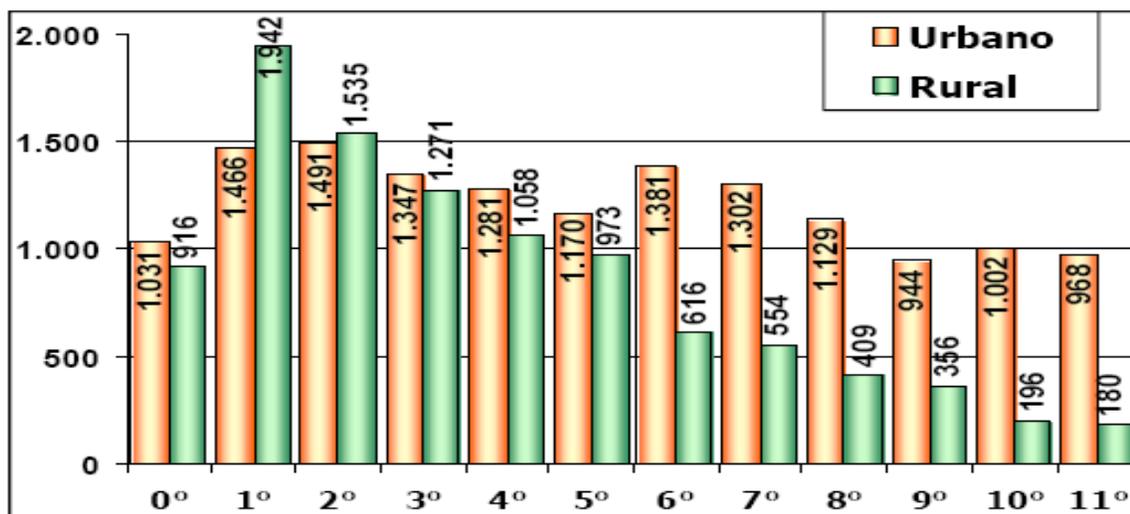
En el municipio de Lorica la matrícula de la zona urbana representa el 47%. La participación de la matrícula rural varía al avanzar los grados, en 1° 64%, en 6° 47% y en 11° 39%. La mayor deserción en número está en primaria rural. Se repite el fenómeno de acuerdo a lo planteado para el caso de Montería, con proporciones diferentes que determinan la poca sostenibilidad de este factor en los municipios que representan la certificación exigida para la educación. Véase gráfico No 11.

El caso de Sahagún es parecido, véase gráfico No 12. La matrícula de la zona urbana representa el 59%. La participación de la matrícula rural varía al avanzar los grados, en 1° 57%, en 6° 31% y en 11° 16%. La mayor deserción en número está en la zona rural, presentando resultados similares en cuanto a su proporcionalidad de acuerdo a lo planteado para este factor en las zonas anteriores. ***Igualmente en el resto del departamento las cifras representan el alto índice en la deserción en la zona rural, relacionado con la calidad misma y el nivel de manejo administrativo de la escuela oficial.***

Veáse el gráfico No 13. “La matrícula de la zona urbana representa el 49%. La participación de la matrícula rural disminuye de manera importante al avanzar los grados. En 1° la matrícula rural representa el 70%, en 6° el 36% y en 11° el 16%.

Es claro que en porcentaje y en cantidad numérica la mayor parte de la deserción corresponde a la zona rural. El aumento de matrícula urbana junto a la disminución de la rural en 6° indica un importante desplazamiento de zona rural a urbana a adelantar estudios de secundaria. El pico de 1° por alta repitencia y extraedad inferior es ante todo rural.”⁴³

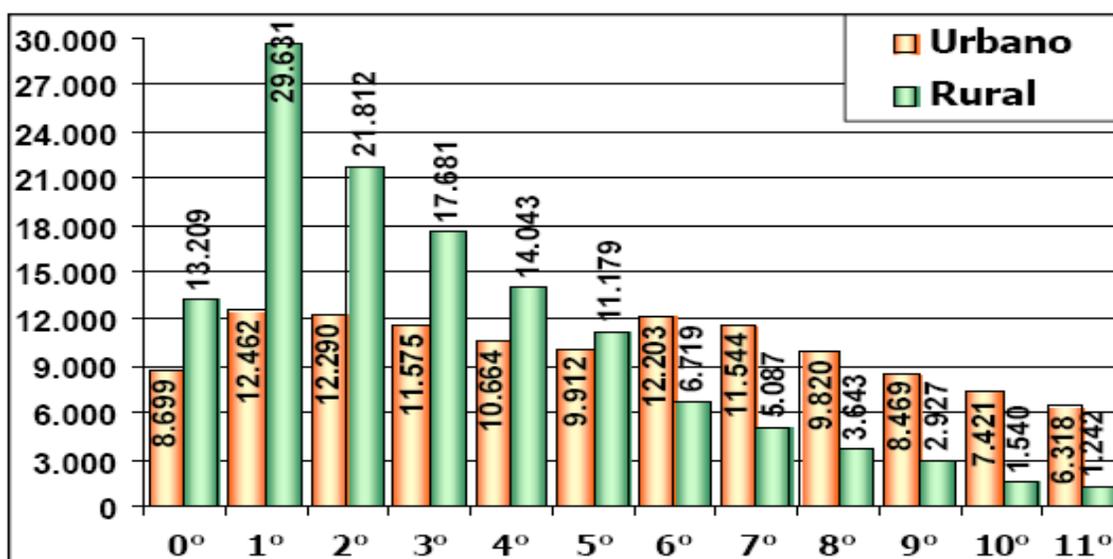
GRÁFICO No 12. MATRICULA POR ZONA. MUNICIPIO CERTIFICADO DE SAHAGÚN. 2004



Fuente: MEN, Resolución 166. No incluye matrícula de prejardín y jardín ni de adultos. Tomado de PERFIL EDUCATIVO DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004.

⁴³ *Ibíd. Pág. 10..2004*

GRÁFICO No 13. MATRICULA POR ZONA. RESTO DEL DEPARTAMENTO. 2004



Fuente: MEN, Resolución 166. No incluye matrícula de prejardín y jardín ni de adultos. Tomado de PERFIL EDUCATIVO DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2004.

Lo anterior denota la baja capacidad del sistema educativo del departamento para absorber la cantidad de matrículas año, garantizar la sostenibilidad del mismo en tiempo y procurar por elevar la calidad de la enseñanza especialmente en la zona rural. De allí se desprende otro factor que se convierte en aliado de este fenómeno y que tal vez no se ve y se analiza en el entorno de la educación de una manera profunda, ese es el enfoque de **la gestión directiva y administrativa en el ángulo de la cultura organizacional escolar que finalmente es que la que denota la estructura gerencial que rige a las escuelas modernas y el rendimiento académico como lo demostraremos mas adelante.**

Ya lo explicaba *Edmonds* cuando adoptó la teoría “intermedia” que luego fue denominada como “de los cinco factores”. Para él la escuela, en este caso la pública, debe desarrollar una apertura significativa hacia las demandas y evaluaciones del entorno, tales como las variables enunciadas hasta el momento.

Igualmente *Rutter*, encuentra en su investigación el no entender la escuela como una organizaciones, representaba diferencias tales como el grado de énfasis académico; las prácticas docentes en las actividades de enseñanza; la existencia de estímulos y recompensas para los alumnos y en el grado en que los alumnos podían tomar responsabilidad en distintas áreas; ello demostró e

desequilibrio en la eficiencia del sistema educativo y especialmente el de la escuela pública en este contexto.

Teniendo en cuenta lo anterior y lo expresado en la cifras para el departamento de Córdoba y su sistema educativo, la correlación entre el balance socio académico hasta el momento analizado del estudiante y su procedencia frente a lo logrado por los investigadores como Edmonds y Rutter, se relaciona en el sentido de la estructura, tal vez desequilibrada, que presenta en la cultura organizacional escolar las instituciones educativas como del sistema en sí, como política pública claro está, en el objeto de estudio del presente proyecto.

Ahora si analizamos otras variables que hacen parte del estudio de preferencias culturales débiles o fuertes en la escuela, se puede observar lo siguiente:

I.13.4 Tasas de Cobertura Bruta y Neta

El Departamento de Córdoba presentó un significativo avance en su cobertura bruta en 2003 (2,9%), que sumado al de 2002 (5,7%), representa un progreso de 8,6% para el bienio⁴⁴. Esto responde mas a una política de gobierno que a una política de desarrollo sostenible, incluso no sabemos si se interioriza en la cultura organizacional de las escuelas y en la gestión directiva y administrativa del director y sus colaboradores.

De la misma forma Montería presenta similar progreso, pues en 2003 avanzó 4,7% y en 2002 3,5% para un total de 8,2% en el bienio. Lórica también avanzó 2,2% en 2003 y 3,7% en 2002 para un total de 5,9%. Sahagún muestra el menor avance, pues retrocedió 0,3% en 2003 después de un avance de 1,1% en 2002, para un total incremento de 0,8% en el bienio. Ver Cuadro No 12.

El resto del Departamento tiene el mayor crecimiento en cobertura bruta con 2,8% en 2003 y 7,7% en 2002, para un 10,5% en el bienio. Es notorio que las coberturas superiores al 100% no coinciden con las enormes deserciones en todos los niveles observadas anteriormente, ratificándose la inconsistencia de la población proyectada DANE.

⁴⁴ *Ibíd. Pág. 10..2004*

**CUADRO No 12. TASA DE COBERTURA BRUTA Y NETA COMPARADA.
2001-2003**

DEPARTAMENTO / MUNICIPIO	COBERTURA BRUTA			COBERTURA NETA		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
COLOMBIA	81%	82%	83%	76%	79%	N.D.
CÓRDOBA	93,0%	98,7%	101,6%	88,5%	93,6%	N.D.
MONTERÍA	95,1%	98,6%	103,3%	90,1%	93,2%	N.D.
LORICA	82,9%	86,6%	88,8%	78,6%	81,9%	N.D.
SAHAGÚN	62,9%	64,0%	63,7%	58,8%	59,9%	N.D.
RESTO DEPTO	98,7%	106,4%	109,2%	94,2%	101,2%	N.D.

Fuente: MEN. Oficina de Planeación.2004.

Sin embargo no se puede olvidar el nivel de deserción y la problemática administrativa que presentan esta variable con respecto a la construcción de cultura escolar y a la definición de políticas públicas alrededor de la cultura organizacional y el desarrollo administrativo en la escuela.

I.13.5 Población estudiantil por Fuera del Sistema. 2003

**CUADRO No 13. POBLACIÓN ESTUDIANTIL POR FUERA DEL SISTEMA.
2003**

	Córdoba	Montería	Lorica	Sahagún	Resto Dpto
Transición	29.016	6.239	2.012	1.616	19.149
Primaria	0	0	0	0	0
Secundaria	73.391	11.583	4.430	4.383	52.995
Media	49.911	8.611	3.930	2.663	34.708
TOTAL	152.318	26.433	10.372	8.662	106.852
Cobertura Bruta	73%	79%	75%	74%	68%

Fuente: Perfil del sector educativo departamento de Córdoba. MEN.2004

Nótese la alta población por fuera del sistema educativo en Córdoba, con datos a 2003, lo cual representa 152.318 niños en total para el departamento. Esto apropiado lo que hemos do relacionado en cuanto a la debilidad de la política pública de absorción de estudiantes al sistema tanto en lo urbano como en lo rural. Sin lugar a dudas nos indica lo anterior la necesidad apremiante de organizar los niveles de cobertura asociados a políticas serias de planeación y gerencia integral del sector, especialmente la eficiencia de la escuela o de sus

instituciones en general asociados a modelos de organización dinámicos. Ver Cuadro No 13.

I.13.6 Tasas de Eficiencia Interna

Los indicadores de eficiencia interna miden la capacidad del sistema para retener a la población que ingresa y de promoverla de un grado al siguiente, hasta culminar el respectivo nivel.⁴⁵

El Departamento de Córdoba presenta una tasa de aprobación anual⁴⁶ para 2001 del 82%, por debajo del promedio nacional (84%). La tasa de reprobación anual⁴⁷ fue de 9%, igual al promedio nacional. El índice de deserción interanual⁴⁸ fue del 8%, superior a la media nacional (7%).

Las tasas de aprobación reprobación y deserción interanual para Montería son mejores que las de la Nación. Lórica y Sahagún por el contrario muestran menor índice de aprobación y mayores de deserción que los del País. Ver Cuadro No 14.

CUADRO No 14. TASA DE EFICIENCIA INTERNA OFICIAL Y NO OFICIAL. 1999-2001

	APROBADOS			REPROBADOS			DESERTORES		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
CÓRDOBA	83%	81%	82%	9%	10%	9%	8%	9%	8%
MONTERIA	86%	85%	85%	8%	10%	9%	6%	6%	6%
LORICA	83%	81%	83%	8%	10%	8%	9%	10%	9%
SAHAGÚN	80%	81%	81%	11%	11%	11%	8%	8%	9%
NACIONAL	85%	84%	84%	8%	9%	9%	7%	7%	7%

Fuente: Perfil del sector educativo departamento de Córdoba. MEN.2004

Se observa entonces un sistema que presenta dificultades para el manejo de la deserción como explicamos en ítems anteriores. Se fundamenta la necesidad de implementar un análisis de la cultura organizacional del sistema en la escuela oficial en particular objeto central de este proyecto y de allí recomendar acciones para el mejoramiento del eficiencia escolar y aporte al sistema. Ahora

⁴⁵ *Ibíd. Pág. 32..2004*

⁴⁶ *Proporción de alumnos que al finalizar el año lectivo cumplen los requisitos académicos para matricularse en el grado inmediatamente superior al año siguiente*

⁴⁷ *Proporción de alumnos que al finalizar el año lectivo no cumplen con los requisitos académicos para matricularse en el grado inmediatamente superior al año siguiente.*

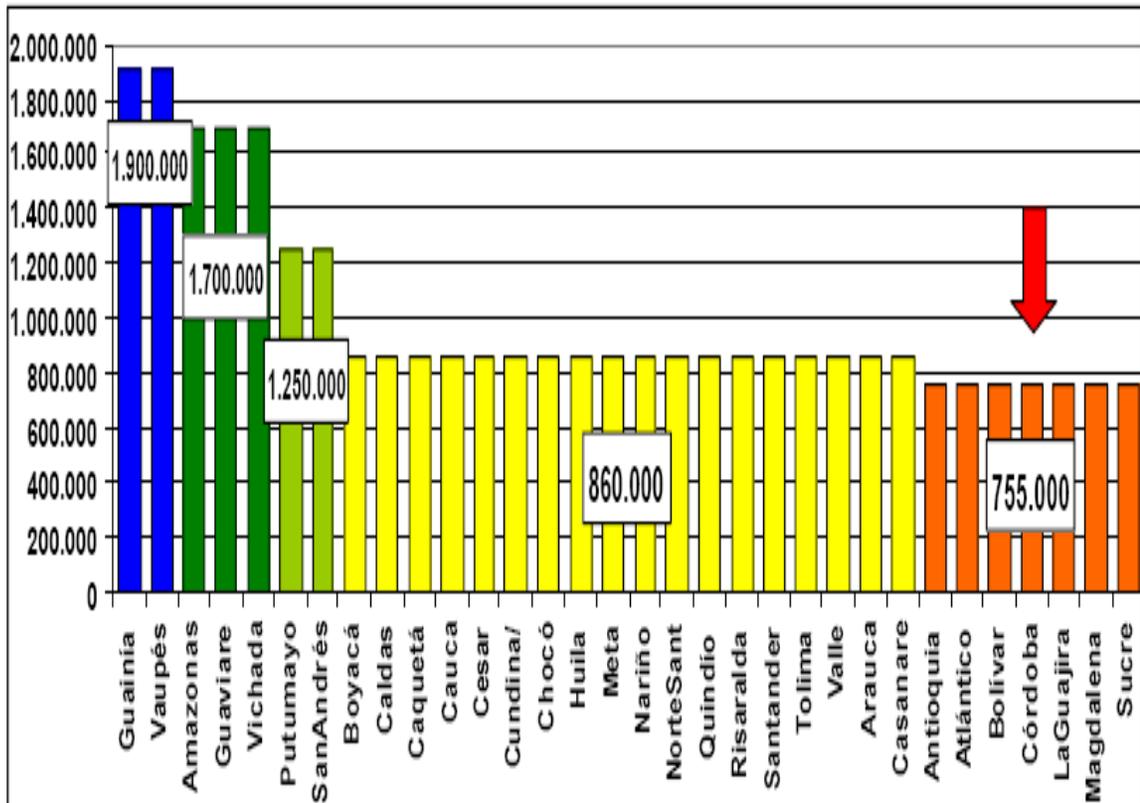
⁴⁸ *Proporción de alumnos matriculados que durante el año lectivo, por diferentes motivos, abandonan sus estudios sin haber culminado el grado.*

la medición a futuro de la eficiencia, no solo la realizaremos desde lo académico sino desde al ángulo administrativo, los desempeños y niveles de productividad como también medición de decisiones organizacionales y tipologías de los modelos de gerencia aplicados conforme al tipo de administración escolar. Esto ayudara a diagnosticar en forma mas compleja y profunda el ítem de eficiencia y eficacia escolar.

I.13.7. Recursos Financieros

Los recursos financieros y el presupuesto en general tanto de funcionamiento, como inversión y recursos apropiados a deuda se convierten para cualquier ente estatal en la herramienta fundamental para solventar las necesidades como las proyecciones en su quehacer.

GRÁFICO No 14. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL ASIGNADA POR ALUMNO Y POR DEPARTAMENTO. 2004



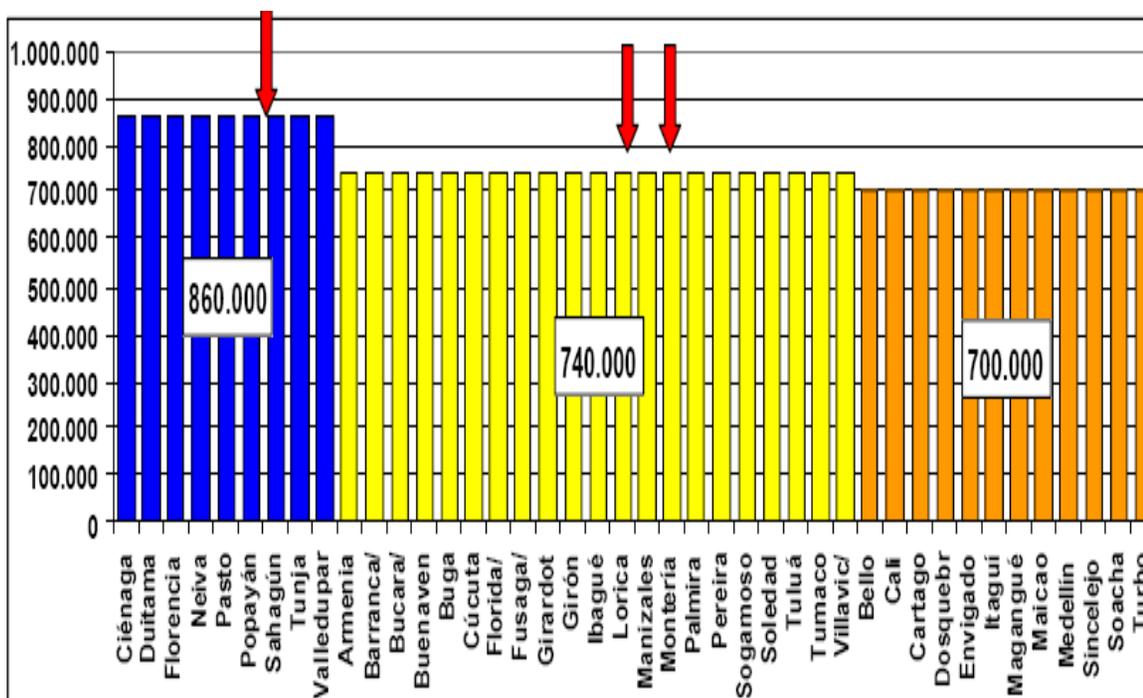
Fuente: Perfil del sector educativo departamento de Córdoba. MEN.2004

Para el caso del departamento de Córdoba, obsérvese que la asignación por alumno para el es de \$755.000, igualado a los demás departamentos de la costa. Esta asignación se realiza de conformidad con lo establecido en la Ley 715 de 2001 y se considera para el caso de Córdoba como óptima de acuerdo

al trabajo de aumento de cobertura y sostenibilidad de la tasa de eficiencia. Sin embargo creemos que tanto la eficiencia en cobertura como la disminución en el gasto de funcionamiento por estudiante fuesen menores si se controlaran variables de orden organizativo y se impulsaran desarrollos de productividad como de manejo gerencial integral al interior de la escuela tanto oficial como no oficial en el departamento. Esto se desea demostrar con el estudio de cultura organizacional y sentar bases para implementarla a futuro de parte de las secretarías de educación y así evidenciar la elevación de estos indicadores. Ver gráfico No 14.

En la misma vía si analizamos la asignación para los municipios certificados se observa una correlación con lo expresado tal vez de manera más empírica, pero que demostraremos con el estudio de la escuela en esa zona. Véase gráfico No 15.

GRÁFICO No 15. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL ASIGNADA POR ALUMNO Y POR DEPARTAMENTO. 2004



Fuente: Perfil del sector educativo departamento de Córdoba. MEN.2004

De la misma manera y para sentar más el análisis desde lo global en el departamento si analizamos las transferencias del sistema general de Participaciones (SGP) tenemos:

CUADRO No 15. TRANSFERENCIAS SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 2004

	Matricula Oficial 2003	Tipologia (\$)	Asig. Tipologia (\$ millones)	Ampliación 2004	Asig. Ampliación (\$ millones)	Per Cápita Calidad (\$)	Asig. Calidad (\$ millones)	Total Asig. 2004 (\$ millones)
Córdoba	246.986	755.000	186.474	11.312	7.027	72.181	17.721	211.222
Montería	85.783	740.000	63.479	2.303	1.431	56.852	4.877	69.787
Lorica	28.894	740.000	21.382	239	148	70.506	2.037	23.567
Sahagún	24.494	860.000	21.065	15	9	67.597	1.656	22.730
TOTALES	386.157		292.400	13.869	8.616		26.291	327.307

Fuente: Perfil del sector educativo departamento de Córdoba. MEN.2004

Para 2004 Córdoba recibió, incluyendo los municipios certificados \$327.307 millones de pesos para el sistema. Estos recursos financieros se distribuyen en la totalidad de las escuelas oficiales e instituciones educativas como centros de acuerdo a los criterios establecidos y normatizados. Si se realiza una relación con la población dentro y fuera del sistema se concluye que este recurso es suficiente para mantener viable y competitivo un sistema educativo en lo urbano y rural. La buena administración y la cultura al desarrollo de procesos de gestión acompañados de eficiencia organizacional determinan las orientaciones de gestión idóneas para lograr la racionalización y ecoeficiencia en el gasto. Aspecto que debe ser valorado en el sector para este departamento.

CUADRO No 16. TRANSFERENCIAS SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 2003-2004

DEPARTAMENTOS /MUNICIPIOS	2003			2004			DIFERENCIA		
	Funcional	Calidad	Total	Funcional	Calidad	Total	Funcional	Calidad	Total
CÓRDOBA	146.860	14.402	161.262	193.502	17.721	211.222	46.642	3.319	49.960
MONTERÍA	64.505	4.426	68.931	64.910	4.877	69.787	405	451	856
LORICA	18.783	1.629	20.412	21.530	2.037	23.567	2.747	408	3.155
SAHAGÚN	17.906	1.810	19.716	21.074	1.656	22.730	3.168	-154	3.014
TOTAL	248.054	22.267	270.321	301.016	26.291	327.307	52.962	4.024	56.986

Fuente: Fuente: Perfil del sector educativo departamento de Córdoba. MEN.2004

Para estos efectos y teniendo en cuenta el desarrollo del presupuesto asignado vía transferencias en este departamento, se reconoce la evolución cercana a los \$57.000 millones de pesos entre 2003 y 2004 para el sector educativo. Ver

Cuadro No 16. Estos incrementos indican la sostenibilidad vía ley que las transferencias le entregan a los municipios colombianos, para ello y su garantía se debe librar un esfuerzo administrativo y académico que se representa en las variables enunciadas a lo largo de estas generalidades departamentales en materia de educación.

Este panorama de la educación en Córdoba muestra su relación con lo expuesto para América latina. Se puede observar una correlación en os aspectos determinantes de inversión, liderazgo, estímulos docentes, planta de personal gobernabilidad, deserción estudiantil y gestión escolar. En ese sentido la relación nos induce a una hipótesis o categoría problemática determinante entre la cultura organizacional en el sector y el rendimiento escolar bajo el enfoque de la gestión orientada hacia la escuela. Este aspecto es la naturaleza de nuestro estudio, evidencias que demostraremos a continuación y terminara en un modelo de organización escolar para el contexto.

II. PERFIL SITUACIONAL ADMINISTRATIVO, PENSAMIENTO GERENCIAL Y NIVEL DE LA CAPACIDAD ORGANIZACIONAL EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. UN ANALISIS DESDE LAS ESCUELAS DEFINIDAS POR SUBREGIONES EN EL ESTUDIO

INTRODUCCIÓN

Elaborar el perfil situacional (análisis de ambientes) sobre la capacidad organizacional y el estado administrativo de las instituciones y centros educativos, objeto de estudio en las 7 subregiones del departamento de Córdoba es el fundamento inicial de este capítulo complementado con la evolución de la educación en América latina y en el departamento de Córdoba en su conjunto. Todo lo anterior con el ánimo que se observe en forma comparativa las posiciones de las escuelas de la muestra en materia de su eficacia escolar y determinaciones gerenciales frente a un comportamiento global en la región.

En ese sentido es necesario evaluar ahora las características administrativas y organizacionales a título descriptivo que nos permita estudiar los componentes críticos o las fortalezas desde esta óptica, incluso del liderazgo escolar en cada una de las organizaciones estudiadas. Véase la estructura de las subregiones y la ubicación escolar a nivel del municipio seleccionado en el muestreo:

7



Por ello de manera convencional es de resaltar que de acuerdo a la subregión se selecciono una escuela o institución educativa teniendo en cuenta criterios de liderazgo en la región, manejo organizacional, No de estudiantes, simbologías empleadas, reconocimientos nacionales, presupuesto, capacidad de inversión y proyección social demostrada (ver metodología). Conforme a lo anterior y luego de aplicar un test evaluativo de estas características por instituciones educativas presentadas en la base de datos de la Secretaria de Educación departamental de Córdoba, se seleccionaron las siguientes Instituciones educativas:

CUADRO No 17. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS ESCUELAS POR SUBREGIÓN Y MUNICIPIOS ELEGIDOS. 2006

SUBREGIONES TERRITORIALES	MUNICIPIO RESIDENTE DE LA INSTITUCION EDUCATIVA	INSTITUCIÓN EDUCATIVA ELEGIDA
<u>1)BAJO SINU-BS</u>	SAN PELAYO	INSTITUCIÓN EDUCATIVA JOSE ANTONIO GALAN
<u>2)MEDIO SINÚ-MS-(CENTRO)</u>	MONTERÍA	INSTITUCIÓN EDUCATIVA MERCEDES ABREGO
<u>3)ALTO SINÚ-AS</u>	TIERRALTA	INSTITUCIÓN EDUCATIVA BENICIO AGUDELO
<u>4)COSTANERA-C</u>	SANANTERO	INSTITUCIÓN EDUCATIVA JULIO C. MIRANDA
<u>5)SABANAS-S</u>	SAHAGÚN	INSTITUCIÓN EDUCATIVA ANDRES RODRIGUEZ BALSEIRO
<u>6)SAN JORGE-SJ</u>	MONTELIBANO	CONCENTRACIÓN EDUCATIVA DEL SUR DE MONTELÍBANO-CESUM
<u>7)CIENAGAS-CG</u>	LORICA	INSTITUCIÓN EDUCATIVA LACIDES C. VERSAL

NOTA: Ver la numeración de cada subregión y observarla en el mapa. Cada institución en su infraestructura y dinámica escolar se puede observar en video anexo.

Es de anotar que el análisis en las características administrativas y organizacionales se realizará teniendo en cuenta la institución educativa y el municipio de donde es residente la misma. Se estima que la convención frente a la subregión es asumida por el lector a partir del cuadro de clasificación que se ha presentado. De la misma forma las letras definidas corresponden a las siglas de las subregiones que se tendrán en cuenta en el análisis del ábaco de REIGNER que presentaremos para el estudio de la cultura organizacional por escuela y territorio.

En virtud de lo anterior veamos el análisis global de las variables identificadas en este capítulo considerando lo expuesto anteriormente:

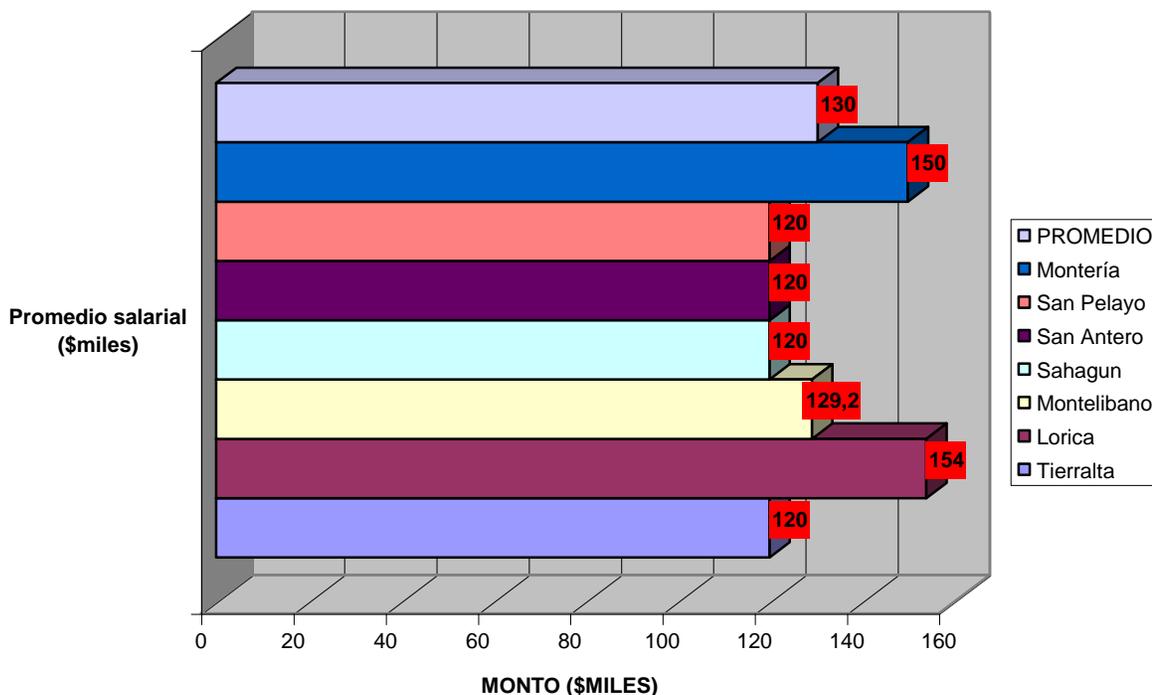
II.14. CARACTERÍSTICAS ADMINISTRATIVAS Y ORGANIZACIONALES GENERALES DE LAS ESCUELAS MUESTREADAS: LA ESTRUCTURA ACTUAL.

○ **PERIODOS DE CONSTITUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR:** Seis escuelas de las analizadas (85.7%) fueron constituidas entre los años 50 – 60's, cumpliendo aproximadamente 46 años de labores educativas, exceptuando la escuela seleccionada en la subregión San Jorge, Municipio de Montelíbano, *CONCENTRACIÓN EDUCATIVA DEL SUR DE MONTELÍBANO-CESUM*, que solo tiene una vida académica de 12 años, al servicio de la educación en esa subregión. Estas instituciones educativas, fueron creadas bajo ordenanzas, y acuerdos de ley; entre ellas la institución educativa "Benicio Agudelo", del municipio de Tierralta, constituida bajo la ordenanza 042 de Noviembre de 1960, la escuela Andrés Rodríguez, constituida mediante ordenanza de Noviembre de 1954 y la Institución Concentración Educativa del Sur de Montelíbano, creada mediante acuerdo 032 de Diciembre de 1996. Como puede observarse son escuelas tradicionales cuyo desarrollo administrativo y organizacional responde culturalmente a cuatro décadas que les ha permitido desarrollar un sistema de liderazgo y planeación educativa escolar necesario de evaluar a la luz del enfoque de la eficiencia escolar y de la metodología de estudio asociado a la cultura organizacional.

○ **PROMEDIO SALARIAL DEVENGADO POR LOS MAESTROS MENSUALMENTE EN MILLONES, PERCAPITA:** Según los datos obtenidos en las encuestas realizadas y verificado en las nóminas departamentales de docentes activos, el promedio salarial devengado por los docentes del departamento se calcula en \$1'300.000 aproximadamente, siendo las subregiones de Ciénaga (Escuela de Lórica), y Medio Sinú (Montería), las que poseen un promedio salarial más alto entre las escuelas muestreadas, con indicadores de \$1'537.000 y \$1'500.000 respectivamente, tal como se ilustra en el gráfico No 1. Las escuelas del San Jorge, poseen un promedio salarial de \$1'293.000. En las subregiones Alto Sinú, Bajo Sinú, Costanera, Sabanas, se evidenció que el promedio salarial de los docentes en las instituciones

educativas es de \$1'200.000 (gráfico No 16), siendo este estadístico el parámetro general para todas las instituciones en esta región del departamento.

GRAFICO No 16. ESTIMATIVO SALARIAL DE EMPLEADOS DOCENTES POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN CADA SUBREGIÓN. 2006.



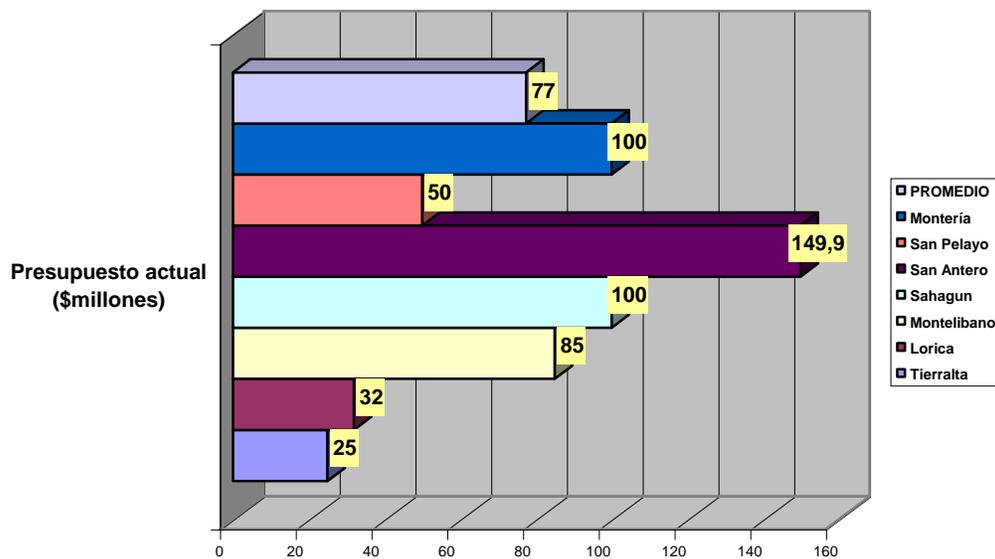
FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

Otro de los componentes o simbolismos encontrados es referente a los salarios docentes en esta zona del país. Se evidencia culturalmente que a nivel de docencia los promedios salariales son bajos (\$1.300.000) frente a otros sectores como Justicia, comercio, salud, entre otros; cuyos promedios superan los \$2.500.000 pesos mensuales per cápita. Ello evidencia que el sector educativo a nivel de básica, presenta niveles bajos de desarrollo en sus ingresos que compromete, al menos desde los salarios devengados, una imagen dentro de la organización escolar de apatía en muchos casos y de ingerencia sobre la calidad de vida del maestro en otros casos. Esta imagen debe analizarse desde el rendimiento y la productividad docente, aspectos que correlacionaremos más adelante.

○ **TIPOLOGÍA PRESUPUESTAL DE LA ESCUELA:** Las escuelas muestreadas del departamento por subregión manejan un presupuesto promedio de \$77'400.000 aproximadamente. La estructura presupuestal de

mayor monto la presenta la escuela **Julio C. Miranda** de San Antero con un presupuesto de \$149'000.000/año; seguido de la escuela **Mercedes Abrego** de Montería (\$100'000.000/año), **Andrés Rodríguez Balseiro** de Sahagún (100'000.000/año), **Concentración Educativa del sur de Montelíbano-CESUM** de Montelíbano (85'000.000/ año), **José Antonio Galán** de San Pelayo (50'000.000/ año), **Lacides C. Versal de Lorica** (32'000.000/año) y finalmente **Benicio Agudelo** de Tierralta (25'000.000/año) como se ilustra en el gráfico No 17.

GRAFICO No 17. PRESUPUESTO GENERAL POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN CADA SUBREGIÓN. 2006.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

Ahora existe una correlación entre el sistema presupuestal y la estructura de las decisiones a nivel de las organizaciones escolares. De hecho se evidencia que en la medida que la gestión directiva se hace exitosa en la escuela, gran parte de los logros, más que todo en materia de alcanzar la calidad de los procesos no solo administrativos sino académicos, están asociados a la eficacia en el manejo de los ingresos y gastos de la escuela. En conclusión se demuestra el liderazgo de la institución en buena parte se debe al buen manejo del presupuesto de funcionamiento como de inversión en la organización escolar. En ese sentido escuelas como Julio C. Miranda, Mercedes Abrego y Andrés Rodríguez; presentan no solo los presupuestos mas altos sino indicadores académicos óptimos que reflejan una situación de mayor calidad que el resto de las escuelas revisadas en este factor.

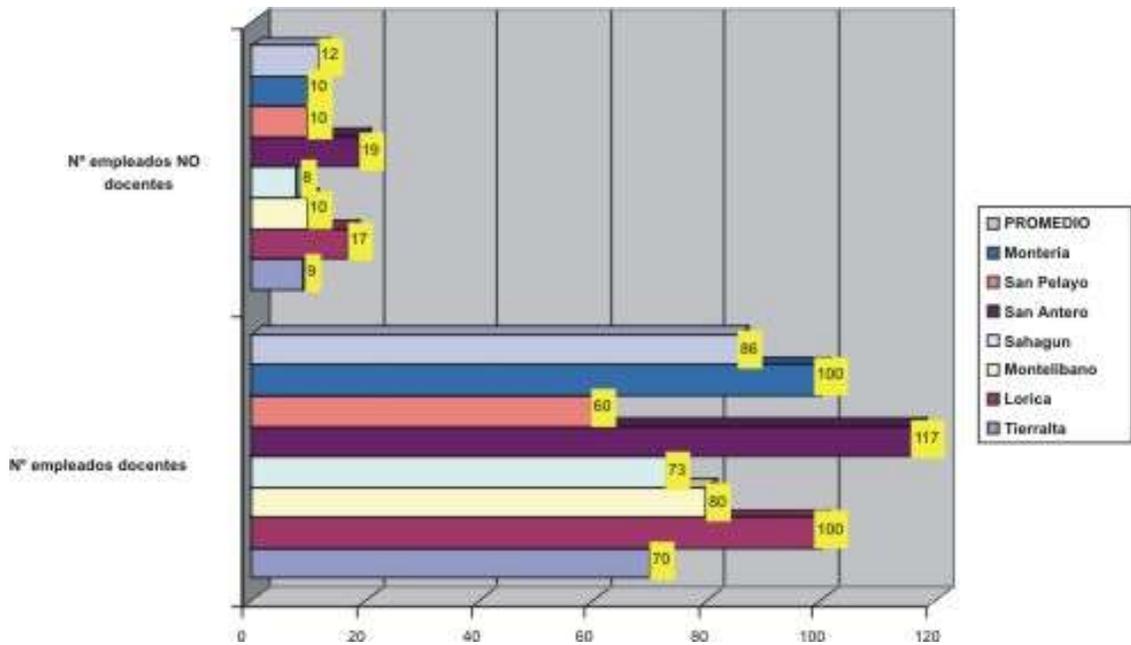
○ **PLANTA DE PERSONAL DOCENTE Y NO DOCENTE ADSCRITO A LA ESCUELA: CARACTERISTICAS Y CRITERIOS:** Las instituciones educativas estudiadas, tienen una planta promedio de 86 empleados docentes y 12 empleados no docentes. Esta tipología de la planta de docentes se estructura para un promedio de 2400 estudiantes (Consolidado) en cada una de las instituciones por subregión. La escuela Julio C Miranda de San Antero registra el mayor número de docentes en su planta docente y no docente (117 docentes y 19 empleados respectivamente); seguido muy de cerca de las instituciones educativas evaluadas de Lorica y Montería (100 docentes adscritos a su nómina y 17-10 empleados no docentes respectivamente). Montelíbano y Sahagún, presentan en su orden 80-73 docentes adscritos respectivamente, y 100-0 empleados generales respectivamente. Ver gráfico No 18.

La relación docente/estudiante determina una proporción de 1 docente por 28 estudiantes por escuela en cada subregión. De la misma manera una relación de un (1) empleado administrativo y asistencial por cada 126 estudiantes en promedio. Esta relación es satisfactoria de conformidad con la estructura de la calidad académica requerida partiendo de la cobertura estudiantil. Pero si asociamos esto a los niveles de deserción y repitencia anotados en párrafos anteriores se evidencian niveles de baja eficacia escolar por estudiante y aseguramiento de la permanencia en el sistema.

Se observa además una asignación, desde el presupuesto escolar, de \$225.600 pesos promedio por cada estudiante en las escuelas evaluadas, frente al indicador departamental que se ubica en \$755.000 pesos por estudiante. El estándar nacional se ubica en \$760.000 pesos por municipio certificado. Si asociamos estos datos con la planta docente en las subregiones estudiadas se puede notar una correlación alta entre la planta docente y la asignación promedio y la asignación presupuestal por estudiante. Los estadísticos demuestran un promedio de 86 profesores, frente a una asignación por estudiante de \$225.600 y un promedio de atención de 28 estudiantes en el aula; esta relación debiera ser superior conforme a los niveles de cobertura estudiantil en estas subregiones y municipios elegidos.

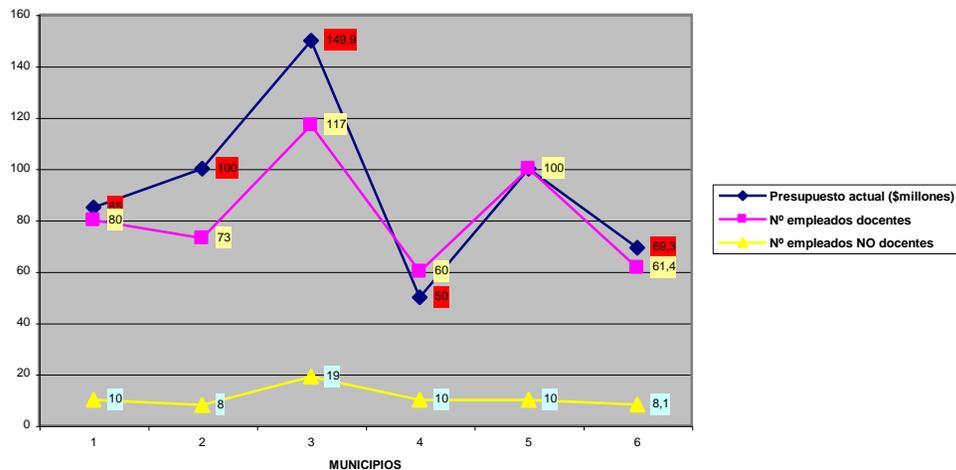
De otro lado se evidencia una relación entre planta de personal y el presupuesto escolar, función directamente proporcional al funcionamiento y a la inversión. Como observamos en la gráfico No 19, se evidencia una relación directa entre el N° de empleados con el presupuesto de los planteles educativos. En ese sentido, por ejemplo, la escuela Julio C Miranda del municipio de San Antero, es la institución que registra mayor número de empleados, con 117 empleados docentes y 19 no docentes, de hecho maneja el presupuesto más elevado entre las instituciones muestreadas, con un monto de \$149'900.000.

GRAFICO No 18. PLANTA DE PERSONAL DOCENTE Y NO DOCENTE ADSCRITO A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR CADA SUBREGION. 2006.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

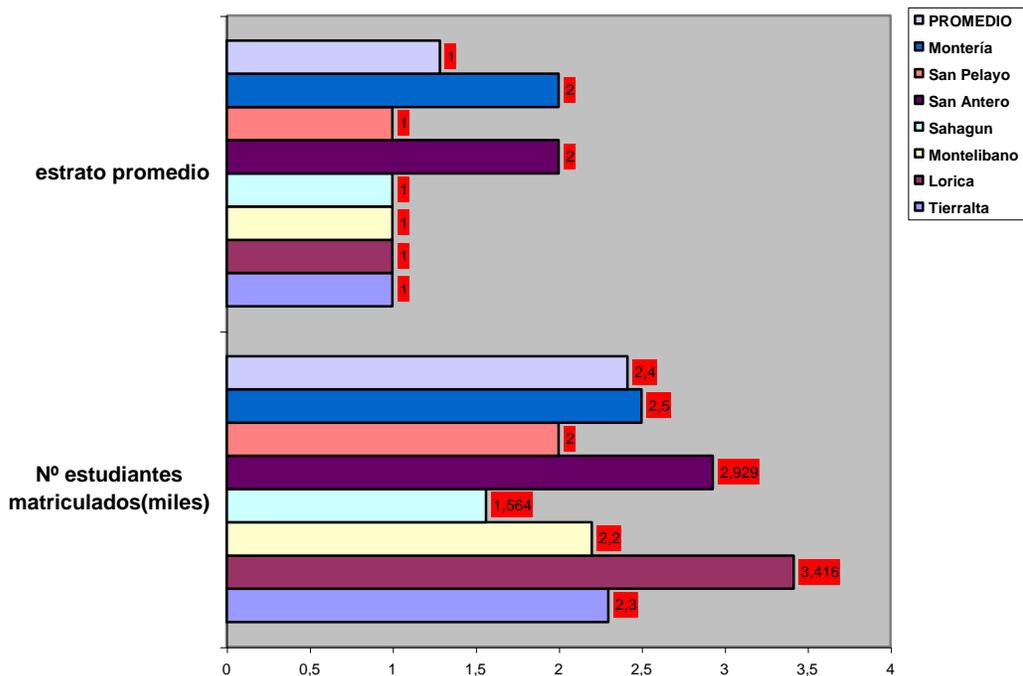
GRAFICO No 19. RELACIÓN PRESUPUESTO Y PLANTA DE PERSONAL DOCENTE Y NO DOCENTE ADSCRITOS A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS. 2006.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

○ **No DE ESTUDIANTES MATRICULADOS Y ESTRATIFICACIÓN.** Las escuelas del departamento muestreadas tienen en promedio 2400 estudiantes inscritos en el sistema educativo, tal como se observa en la gráfico No 20. se observa un mayor registro por número de estudiantes matriculados en la escuela Lacides C. Versal de Lorica con 3416 alumnos; seguida de la escuela Julio C. Miranda de San Antero con 2929 estudiantes, luego Mercedes Abrego de Montería con 2500 estudiantes. La escuela que registra menos estudiantes matriculados es la institución educativa Andrés Rodríguez Balseiro de Sahagún con 1564 alumnos. En cuanto a la estratificación social registrada en los planteles educativos evaluados, se evidenció que dichas instituciones promedian estudiantes ubicados en los estratos bajos 1 y 2 específicamente. Ver grafico siguiente para mayor información.

GRAFICO No 20. ESTRATOS SOCIALES Y No DE ESTUDIANTES MATRICULADOS POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y SUBREGIONES. 2006.

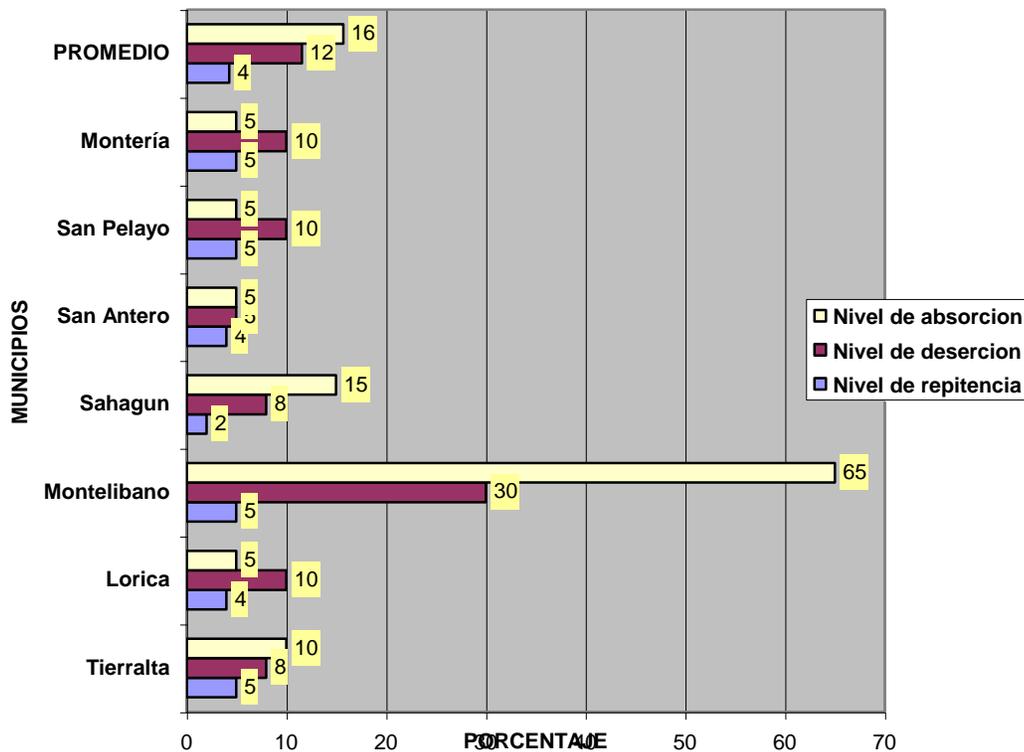


FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

○ **INDICADORES DE REPITENCIA, DESERCIÓN Y RETENCIÓN ESTUDIANTIL POR INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** Las escuelas muestreadas en promedio registran indicadores de repitencia estudiantil del 4%; una

deserción estudiantil del 12% y un nivel absorción del 86%, como lo muestra la gráfica No 21. en ese sentido se puede analizar que la escuela Concentración Educativa del Sur de Montelíbano, registra el mayor nivel de deserción de las escuelas muestreadas con un indicador del 30%, superior al promedio departamental (9%). Igualmente presenta un alto indicador en la absorción estudiantil con un estadístico del 65% de la población en edad escolar matriculada. Las escuelas evaluadas de los municipios de San Pelayo, Montería y Lórica, registran una deserción escolar del 10%, y una absorción del 65% de la población en edad escolar, en forma similar. Las escuelas de los municipios de Sahagún, San Antero y Tierralta, poseen un indicador de absorción del 95%, 90% y 90% respectivamente y una deserción escolar del 8%, 5% y 8% respectivamente. El indicador de repitencia en estas escuelas oscila entre 2 y 5%, mostrando el menor nivel de repitencia la escuela de Sahagún con un indicador del 2% de la población estudiantil. Ver gráfico citado.

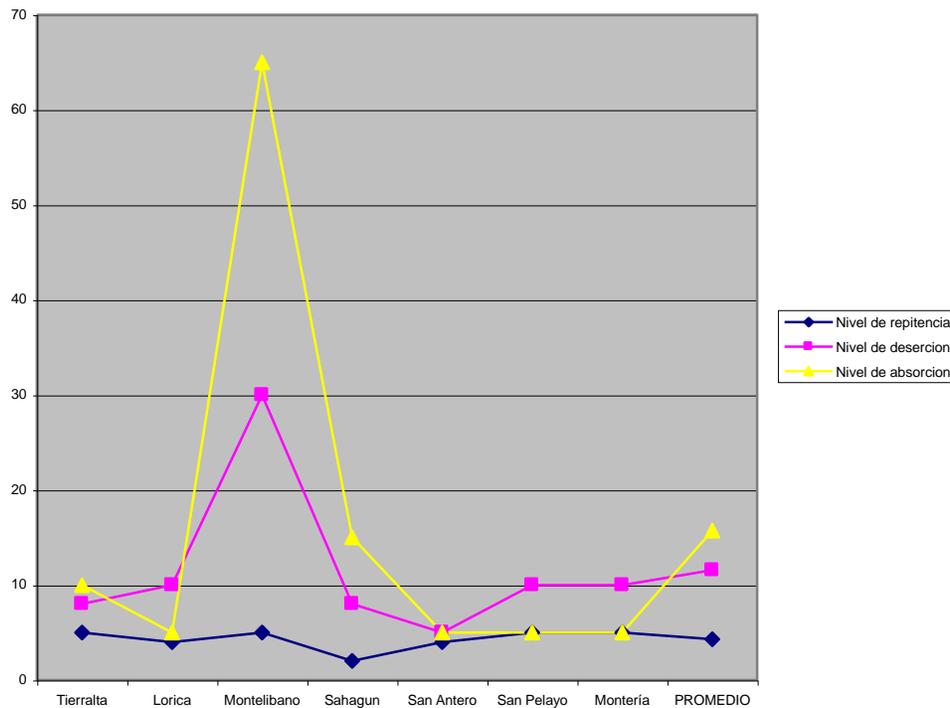
GRAFICO No 21. INDICADORES DE REPITENCIA, DESERCIÓN Y RETENCIÓN ESTUDIANTIL POR INSTITUCIÓN EDUCATIVA Y SUBREGIONES. 2006.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS. 2006

Cabe destacar que los niveles de deserción de las instituciones educativas analizadas es superior al promedio departamental (9%) y al nacional (7%), ver gráfico No 22, lo cual refleja, como lo hemos sostenido para el departamento de Córdoba en otros trabajos y en el capítulo anterior, problemas de organización y atención sustancial a la problemática. Se ha concebido este flagelo como una falla estructural en el sistema y desde la escuela, al parecer se ha intuido una cultura *al dejar hacer y dejar pasar* frente a este aspecto. Nuestras escuelas no han diseñado estrategias coherentes que permitan la reducción de la deserción y la repitencia con criterios sostenibles y de política pública académica rigurosa.

GRAFICO No 22. INDICADORES DE REPITENCIA, DESERCIÓN Y RETENCIÓN ESTUDIANTIL POR INSTITUCIÓN EDUCATIVA VS PROMEDIO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL. 2006.



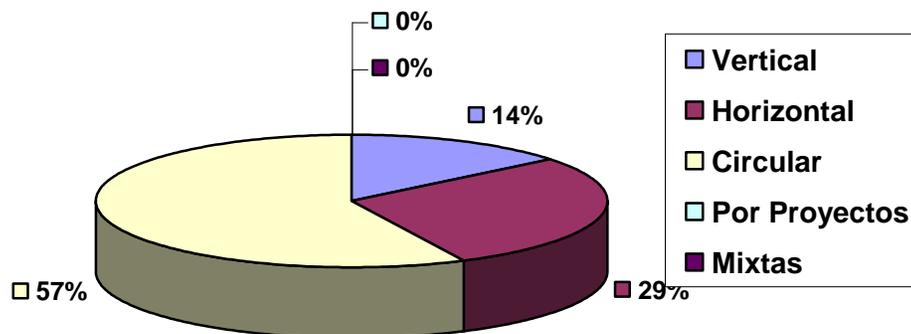
FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS. 2006

Creemos que este aspecto responde, teniendo en cuenta la tendencia generalizada en todas las subregiones y sus escuelas, que la cultura organizacional de la escuela moderna esta referenciada a la burocratización docente y a la despreocupación estudiantil por sostener cada día una educación seria y rigurosa. A esto se suman indicadores preocupantes alrededor de la escuela como el conflicto social, el impacto del desempleo, el desequilibrio en la distribución del ingreso y la pobreza sostenida. Todo ello hace que se generen

microescenarios de búsqueda laboral, por parte del estudiante para sostenerse en su entorno social y económico.

○ **TIPOLOGÍA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEFINIDAS EN LAS SUBREGIONES:** Según las encuestas realizadas, el 57% de las escuelas del departamento (4 escuelas muestreadas) poseen una estructura organizacional circular, el 29% (2 escuelas muestreadas) se amoldan a una estructura organizacional horizontal; y el 14% (1 escuela muestreada) sigue una estructura organizacional vertical (ver gráfico No 23). Bajo la mirada de los directivos de las escuelas muestreadas y siguiendo en cada una la tipología de su institución, estas son caracterizadas como dinámicas y funcionales, es decir las estructuras se amoldan o adaptan de manera óptima al dinamismo y funcionalidad de las necesidades de cada uno de los planteles evaluados.

GRAFICO No 23. TIPOLOGÍA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN LAS SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

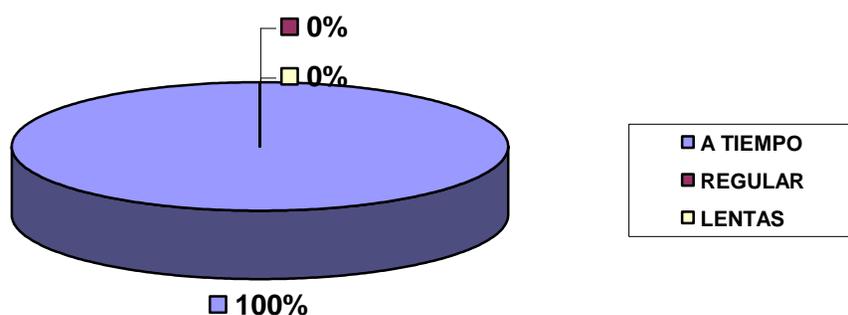
Es de anotar en todos los casos la no comprensión por parte de los directivos acerca de la filosofía de una estructura orgánica y específicamente del estilo y la forma de la organización. En ese sentido el 100% de los directivos y docentes encuestados no comprenden que es un organigrama circular y que tipología funcional tiene. Mucho menos saben distinguir las diferencias frente a una estructura vertical u horizontal, como a su vez las dimensiones en materia de autoridad y responsabilidad en cada una de las estructuras. Se pudo evidenciar que la circularidad de la estructura organizacional se debe más a un simbolismo

modista y atractivo tomado de la teoría de las organizaciones más que a una respuesta funcional y coherente con las necesidades operativas de la escuela.

Lo anterior denota una cultura organizacional desde este ángulo con poca claridad pero con alta burocratización y concentración del liderazgo en la figura del Rector. Se evidencia de hecho la centralización funcional y las parcelas o individualidades a partir de la poca comprensión de la participación en la planeación estructural de la institución, igualmente se evidencia esta falla estructural y de profundidad estratégica en la organización, a partir de la “rutinización” de las actividades académicas y administrativas en la escuela, que promueve en su tendencia a una reducción permanente de la capacidad de innovación institucional y de los diferentes actores de la organización escolar.

- **FRECUENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ACTUALMENTE EN LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR, DESDE LA DIRECCIÓN.** La frecuencia u oportunidad en la toma de decisiones en los planteles muestreados, a partir de la gestión y el impulso de los directivos se hace a tiempo y en una forma eficiente y efectiva, el 100% responde que sus decisiones son oportunas, justas y en el tiempo requerido para los fines exigidos por la decisión. Ver gráfico No 24.

GRAFICO No 24. FRECUENCIA Y/O OPORTUNIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN LAS SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.



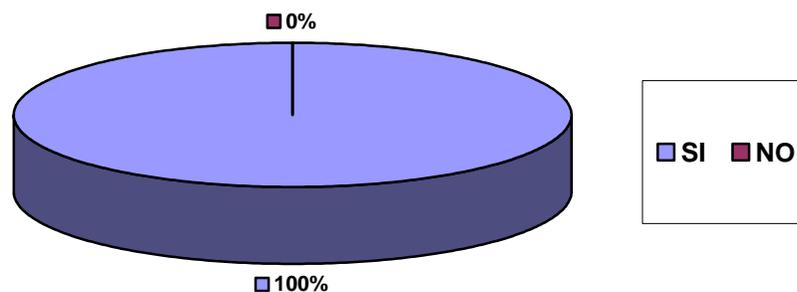
FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

- **¿EXISTENCIA Y OPERATIVIDAD DEL GOBIERNO ESCOLAR?: ACIERTOS Y/O FRUSTRACIONES GERENCIALES.** En las instituciones

escolares definidas existe gobierno escolar (por disposición-Ley 115 de 1994), y bajo el punto de vista de la dirección de la escuela, las decisiones tomadas en el periodo analizado por parte de este organismo son eficientes y eficaces, ver gráfico No 25. Sin embargo a pesar de la información de la alta dirección de la escuela se pueden observar en las ejecuciones acerca de la calidad de la educación en el departamento dificultades que en su estructura deben asociarse al gobierno de la escuela en su momento. La operatividad de los gobiernos escolares en muchas escuelas del departamento de Córdoba son mas un saludo a la bandera dentro de las exigencias de la norma y no responde a criterios dentro del rango administrativo y académico que exige el desarrollo de las organizaciones escolares. Esta tipología simbólica de la cultura de ka institución educativa moderna responde a su vez a la problemática del conflicto escolar permanente que obliga a los delegados corporativos, como los del gobierno, a no ejercer las funciones encomendadas con toda la rigurosidad exigida y estatuida. Se observa por ejemplo la poca credibilidad en los representantes y la poca atención a sus planteamientos en materia de desarrollo de proyectos escolares.

Igualmente se planteó en las encuestas realizadas que en la gestión escolar existe gran participación de la comunidad académica estudiantil como docente, igualmente del gobierno escolar y del Concejo Directivo. Si bien esto sucede en la dinámica escolar, la calidad de la participación y de las decisiones tomadas registra debilidades que se traducen en fallas organizacionales y deficiente calidad de la educación como lo demuestran los índices para el departamento y las subregiones; sin ocultar, claro esta, el alto esfuerzo realizado por la institución en su conjunto por superar tales indicadores en el tiempo.

GRAFICO No 25. EXISTENCIA DEL GOBIERNO ESCOLAR Y NIVEL DE PRODCUTIVIDAD EN SUS DESICIONES POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN LAS SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

○ **EL CONFLICTO: SU TRATAMIENTO EN LA ESCUELA, UNA APROXIMACIÓN.** Los conflictos en las escuelas se han caracterizado por generaciones, exclusivamente en materia de formación de conocimiento y

divergencia en el mismo. A estos se suman conflictos sociales, económicos, políticos, culturales y territoriales entre otros. La estructura del conflicto se debe al no entendimiento entre partes y/o actores de un proceso, a miradas distintas y opuestas en muchos casos acerca de la de la interpretación de un fenómeno o del tratamiento de conductas y/o comportamientos en los miembros de una colectividad, como la escolar. En ese sentido las instituciones educativas son escenarios por naturaleza conflictivos en su quehacer, su dimensión y en su dinámica permanente. La escuela empieza en estos momentos a adolecer de herramientas para gobernar y resolver tales conflictos, no importando la tipología de la problemática. No se innova alrededor de este aspecto, volviéndose inclusive en un escenario antiguo en materia de resolverlos.

Las escuelas muestreadas manejan discretamente los conflictos y buscan, según lo manifiestan los directivos y actores docentes, soluciones prontas y efectivas que no entorpezcan las actividades funcionales y misionales de la institución. A su vez dentro de este panorama la solución de los conflictos y su duración se ciñe a los reglamentos internos de las escuelas y a las leyes que para estos efectos se han dispuesto en Colombia. El 86% de las escuelas evaluadas duran en promedio tres días y medio en la resolución de un conflicto en la organización, independientemente del tipo de problema (ver gráfico No 26). La organización escolar que se toma más tiempo en la resolución de un conflicto dentro de su sistema es la escuela Julio C. Miranda del Municipio de San Antero, la cual toma 8 días en promedio.

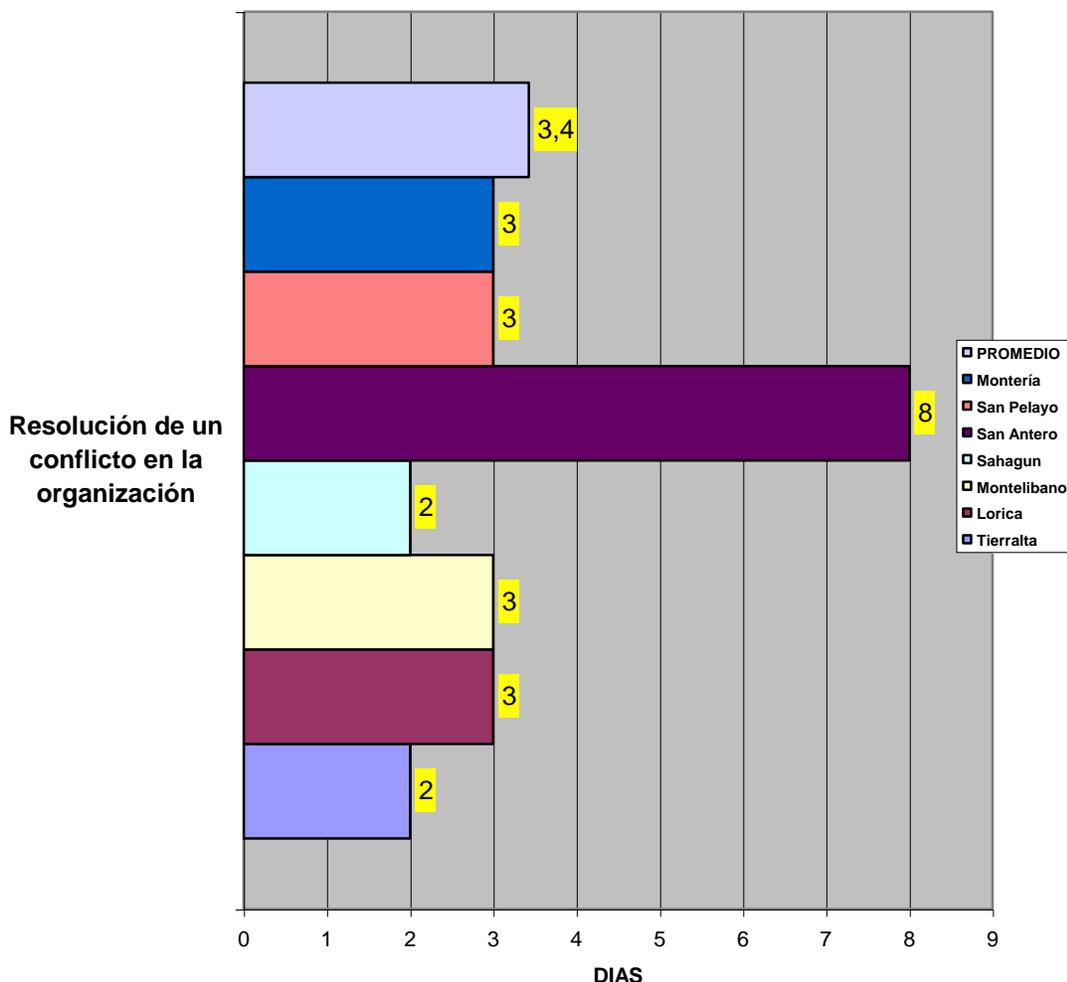
En Colombia, según cifras Foro Económico Mundial-FEM (2002) en el cálculo del Índice de Capacidad Competitiva del país, la resolución de un conflicto se estima en 571 días. Específicamente los laborales, penales y administrativos en general. Esto nos induce a analizar que los conflictos en las organizaciones educativas están alejados en parte del reflejo del país en los sectores y/o categorías mencionadas, pero es de destacar que dentro del sistema educativo colombiano, especialmente el provincia se aprecian conflictos diferentes que perduran en su tendencia tales como, la inconformidad docente, la calidad de la educación VS recursos sostenibles, la violencia armada en la escuela, el poco impacto de la educación en la transformación hacia una sociedad desarrollada, el vinculo controvertido educación pobreza, entre otros.

En este sentido el tratamiento del conflicto en la escuela como parte de su cultura es inmanejable e impredecible, no solo responde a un tiempo en su solución, ni a un método para abordarlo, mas bien hay que verlo desde al óptica de como tratarlo y convivir con él en el tiempo, luego de conocerlo entonces generar acciones para hacerlo parte de nuestras vidas, especialmente de nuestra vida educativa. Con seguridad será difícil erradicarlo al menos en nuestra generación educadora.

En ese sentido solo se consultó el tiempo de resolución a las instituciones educativas evaluadas, pero el fondo de la consulta no esta en la duración, es fundamentalmente que se hace durante el proceso de disolución, si se llega a

el, para crear enseñanza y valor agregado que permita entender y convivir con los conflictos, específicamente los de carácter organizacional.

GRAFICO No 26. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: DURACIÓN EN DÍAS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

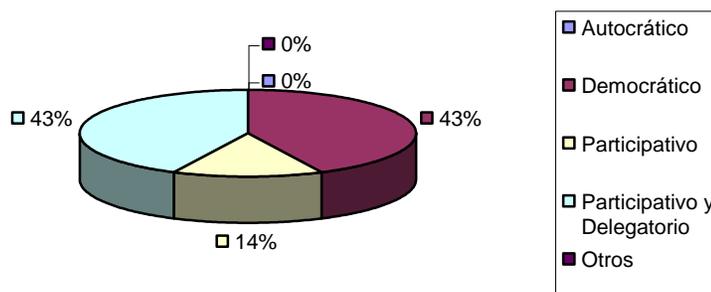
○ **CARACTERIZACIÓN DEL ESTILO ADMINISTRATIVO DEL DIRECTOR Y SU EQUIPO: Una mirada a la teoría de la dirección administrativa.** La dirección en la escuela es todo un mito. Dirigir la educación y específicamente procesos y actores se coloca en un escenario complejo y diverso para seguir recetas. Se han practicado todas y al parecer sin éxito; específicamente cuando de elevar las conductas gerenciales al servicio de un educación de calidad y con sentido administrativo ideal, se trata. De hecho los estilos expuestos por las

teorías de la dirección escolar soportadas en el liderazgo y la eficacia de la escuela, manifiesta en la productividad distributiva, no han logrado desarrollar rutas universales en los diversos contextos que fomenten una cultura al desarrollo administrativo y humano de la nueva escuela. De los estilos consultados (Autocrático, democrático, Participativo, Participativo y delegatario) se ha necesitado generalmente una conjugación de todas sin dosis perfectas que permitan al menos una aproximación hacia una gerencia de la educación integral. Sin embargo la dirección de la escuela sigue siendo un mito, es decir, un escenario de confluencia de fuerzas que no responden al estilo de dirección en sí, mas bien creo responde a una incapacidad del directivo por tomar decisiones frente al desarrollo de su institución por un lado y a la falta de compromiso con los retos de la educación moderna, por otro. En sentido general esta asociado a la cultura del nuevo hombre de la educación en Córdoba, sin visión, poco innovador y conformista en su actuar frente a los procesos de transformación de la educación.

En las instituciones evaluadas el estilo administrativo practicado se centra en dos tipologías sobresalientes a partir de los datos suministrados por las encuestas: el estilo democrático (con un 43% de las escuelas evaluadas) y el Participativo delegatario con un porcentaje igual. El 14% de las escuelas restantes practican un estilo administrativo Participativo. Ver gráfico No 27.

Se puede inferir en que la administración de las instituciones no se rige solamente al pensamiento y decisiones de una sola persona o grupo directivo, es muy importante para la administración la participación democrática de los diferentes actores del desarrollo dentro de la escuela. Sin embargo de conformidad con lo expuesto anteriormente se evidencian en las organizaciones escolares del estudio, dificultades para distinguir su verdadero estilo de dirección como la funcionalidad de las unidades de mando y responsabilidad en su interior. Esto manifiesta un divorcio en la epistemología de la dirección escolar bajo el enfoque democrático y el participativo con delegación y las acciones reales de ejecución de la gestión de “cambio” y transformación de la escuela.

GRAFICO No 27. CARACTERIZACIÓN DEL ESTILO ADMINISTRATIVO DEL DIRECTOR Y SU EQUIPO EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

○ **LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU ENFOQUE EN LAS ORGANIZACIONES ESCOLARES DEFINIDAS: CRITERIOS Y RESULTADOS:** En cuanto a la planificación la escuela soporta su dinámica en la construcción de proyectos, acciones y/o tareas al interior del Plan Educativo Institucional. Esta planificación parte de un diagnóstico de necesidades dentro de la institución donde participan los comités que se manejan dentro de las instituciones (Concejo directivo, junta de padres de familia, comunidad estudiantil, Docentes), según lo manifestado a los consultados mediante encuestas. Estos proyectos, acciones y/o tareas a seguir se organizan planteando primordialmente objetivos y metas para alcanzar y establecer los rangos de prioridad (teniendo en cuenta la importancia y los tiempos requeridos). En ese sentido se establecen planes de acción apoyados en cronogramas de actividades y personal necesario para su ejecución. En la mayoría de las escuelas muestreadas los proyectos se organizan bajo liderazgo compartido, formando comités de acción conjuntos o en forma de colectivos dependiendo de la tipología del proyecto o tarea a realizar. Estos colectivos o comités se encargan de organizar los proyectos, definiendo un plan de acción con objetivos, cronogramas y responsables de cada actividad programada.

Para la dirección y coordinación de los proyectos, en las escuelas muestreadas se delegan funciones de parte de la dirección escolar y representantes, estas personas son las encargadas de coordinar, dirigir y monitorear las acciones conforme a los tiempos definidos, deben pasar informes y presentar documentos evidencias (dependiendo de su programación) a las autoridades manifiestas para tal fin, entre ellas junta directiva del plantel, juntas de padres de familia, secretarías de educación, entre otros, con el fin de mantener una evaluación posterior de los procesos administrativos de las escuelas.

La anterior evidencia se manifiesta en todas las escuelas consultadas en las distintas subregiones, lo cual es significativo en el estudio a pesar de los distintos contextos territoriales y las diferencias socioeconómicas de las instituciones. Sin embargo cabe anotar que existe improvisación y una nula identificación, en la mayoría de los casos consultados, sobre las teorías organizacionales practicadas y el tipo de función administrativa en que se inscribe una acción administrativa; si bien existe empirismo en este aspecto (propio de educadores que asumen la dirección escolar sin la mínima experiencia o capacitación gerencial), es destacable expresar que hay cumplimiento, en parte, de tales funciones pero con una calidad deficiente, manifiesta sobre todo en el impacto de las decisiones dentro y fuera de la escuela.

En conclusión el sistema de planificación de las instituciones educativas evaluadas no es claro, se supedita a la elaboración simple de proyectos, su nivel de organización se soporta en las tareas definidas legalmente y en el actuar rutinario que genera la academia, los niveles de dirección son delegatarios y con responsabilidades compartidas que comprometen la visión de las instituciones como la capacidad de asumir roles de liderazgo transformados y finalmente la coordinación y el control como el monitoreo de acciones, si bien se ejecutan dentro de los rangos exigidos para un entorno organizacional como es la escuela, no se practican modelos consistentes y modernos, permitiendo así una organización instrumentalista, carente de políticas de servicio y aseguramiento de la calidad donde prima la conformidad con lo que se tiene y la baja capacidad de proyección, al menos más allá de su actividad misional.

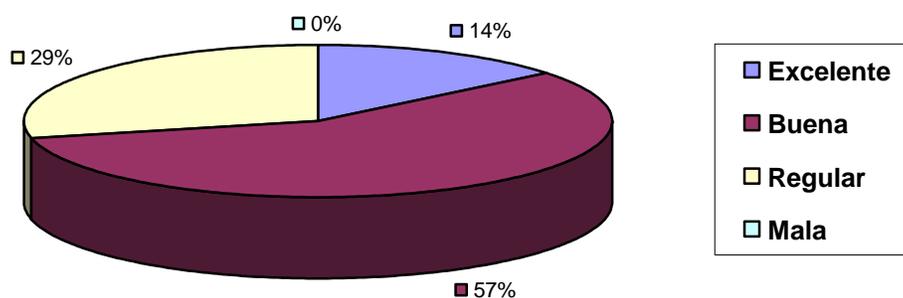
○ **UN ANALISIS DESDE LA BUROCRACIA ESCOLAR Y SUS DETERMINANTES AL ENFOQUE DE ESCUELA EFECTIVA: Evidencias de las escuelas muestreadas en el estudio:** Bajo la mirada de los directivos de las instituciones muestreadas, el sistema escolar en estos planteles no se ajusta a un modelo burocrático. Las estructuras, cargos y funciones definidas en las instituciones evaluadas se ajustan a las necesidades del sistema y su dimensión administrativa facilita el flujo eficiente de información y la gerencia de la institución. Sin embargo al analizarse la estructura y la planta de personal expuesta con anterioridad, se evidencia una burocracia escolar representada no solo en personal docente (promedio de 86 en las escuelas evaluadas por subregión, sino en la cantidad de escuelas públicas que existen en el territorio, cuya densidad ya supera al número de tiendas por barrio. Para el caso de Montería por ejemplo se estima un promedio en la densidad de una (1) escuela por cada 310 metros cuadrados. A lo anterior se suma el viejo sistema pensional de maestros que comprometió la eficacia del sistema escolar, maestros por ejemplo con 3 y 4 pensiones, igualmente la escasez de estudiantes en las aulas también está comprometiendo la eficiencia del sistema, asociado a los niveles de deserción y repitencia en el departamento que son tendencias con miras a un crecimiento forzado por la situación de pobreza de la región.

Es necesario observar el impacto de la política en la educación departamental y en el país en general lo cual ha comprometido la transparencia de proceso de descentralización de este sector en los últimos 10 años. Hoy se garantizan los recursos mediante sistema General de Participaciones y a través de la certificación municipal pero aun se estructura para el sector criterios asociados a la vinculación de docentes mediante clientelismo por grupos sectarios y políticos. Afortunadamente surgen los concursos de meritos para docentes por parte de MEN y minimiza tales acciones, permitiendo mayor transparencia no solo de la descentralización de los recursos sino también de la planta de personal docente a nivel del territorio.

○ **INDICADORES DE ATENCIÓN AL USUARIO DEL SERVICIO EDUCATIVO, LEALTAD Y COMPROMISO DE FUNCIONARIOS Y ESTUDIANTES: Una mirada desde la gerencia del servicio.**

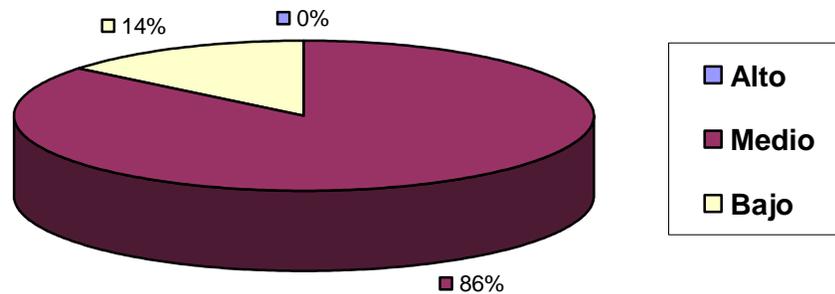
La atención a los usuarios del servicio educativo, refiriéndonos a estudiantes, profesores, padres de familia, funcionarios entre otros, al interior de la escuela y conforme a las condiciones que actualmente poseen cada una de las escuelas muestreadas, es catalogada en un 57% como buena, bajo el punto de vista de directivos de las instituciones, en un 29% es catalogado como regular, y en un 14% se cataloga el servicio como excelente. Ver gráfico No 28. De la misma forma en las escuelas estudiadas se reflejó un gran compromiso por parte de los funcionarios con los retos, programas y proyectos definidos en el PEI de cada plantel; y poco compromiso y lealtad por parte de los estudiantes como se muestra en el gráfico No 29; en el se destaca que un 86% de las escuelas muestreadas evalúa como “medio” el compromiso de los estudiantes con la institución y 14% restante lo cataloga como “bajo”. Ver gráficos correspondientes.

GRAFICO No 28. ATENCIÓN AL USUARIO DEL SERVICIO EDUCATIVO: LEALTAD Y COMPROMISO DE FUNCIONARIOS Y ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

GRAFICO No 29. LEALTAD Y COMPROMISO DE FUNCIONARIOS Y ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

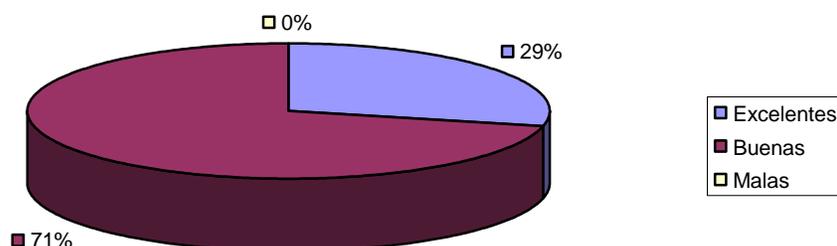
Esta topología anotada consolida a su vez una cultura organizacional alrededor de esta simbología de la escuela. Para la organización escolar la lealtad y el compromiso no solo de sus funcionarios sino de los estudiantes-clientes se convierte en una función objetivo sobre la cual hay que trabajar para diseñar un modelo de gerencia soportado u orientado hacia la eficacia escolar.

○ **TIPOLOGÍA DE LAS RELACIONES HUMANAS EN LA ESCUELA Y SUS DIFERENTES ACTORES: UNA APROXIMACIÓN COYUNTURAL**

La mayoría de las escuelas muestreadas catalogan sus relaciones interpersonales de directivos-docentes-estudiantes y sociedad, con una perspectiva positiva con una calificación buena ubicada en un 71% y en una calificación de excelente, referenciada según datos de la encuesta, en un 29% de las instituciones. Ver gráfico No 30. Relaciones Humanas adecuadas en escenarios educativos turbulentos manifiestan un control social sobre el conflicto laboral interno. Si se asocia este estadístico con los niveles de compromiso y lealtad de los funcionarios y su relevancia con los estudiantes en las diferentes escuelas estudiadas por subregión, se pueden evidenciar plataformas o ambientes que favorecen un clima organizacional asociado al manejo equilibrado de lo emocional y el saber en el promedio de las instituciones evaluadas. Aquí es necesario destacar que esta labor, propia de la gestión humana, es mas un desarrollo desde el liderazgo atípico de los rectores que de una política institucional sostenida en este campo. Ello genera un predominio de decisiones que si bien no son lo estimado en el promedio se

caracterizan como buenas para el crecimiento de la escuela y la superación del conflicto social a que están sometidas a diario.

GRAFICO No 30. CARACTERIZACIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS EN LA ESCUELA Y SUS DIFERENTES ACTORES. 2006.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

○ **IMPACTO ESCOLAR EN SOCIEDAD: LA MIRADA SOCIOECONOMICA:** Las escuelas muestreadas tienen un mayor impacto en su entorno en lo cultural, renglón en el cual el 86% de las escuelas calificaron su impacto como alto (ver gráfico No 31) y el 14% restante lo califica como medio. Esta percepción también es positiva para la parte comunitario, social y académica. El impacto académico de las instituciones se evaluó en un 72% de las escuelas como medio y un 14% como alto (gráficos No 32, 35 y 36); el impacto social y comunitario de las escuelas, fue evaluado como alto por un 42% de las escuelas y un 29% como medio; el resto como bajo (gráficos No 31 y 35). El impacto económico de las escuelas en el entorno se evaluó como medio por 71% de las escuelas (la mayoría) y como bajo lo califico el 29% de las escuelas muestreadas (gráfico No 33). El impacto político lo calificaron como bajo en el entorno en un 57% de las escuelas, el 43% lo calificaron como medio (gráfico No 34).

GRÁFICO No 31. IMPACTO EN LO CULTURAL. 2006

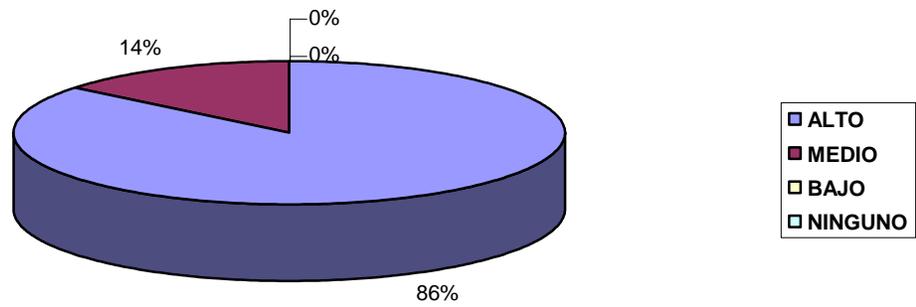
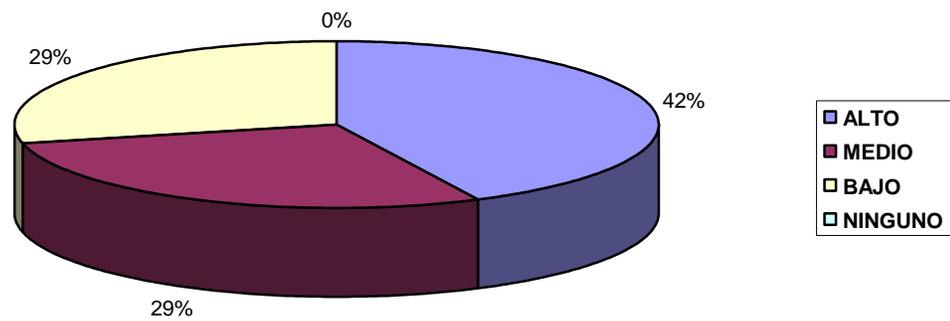


GRÁFICO No 32. IMPACTO EN LO COMUNITARIO. 2006



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

GRÁFICO No 33. IMPACTO EN LO ECONÓMICO. 2006

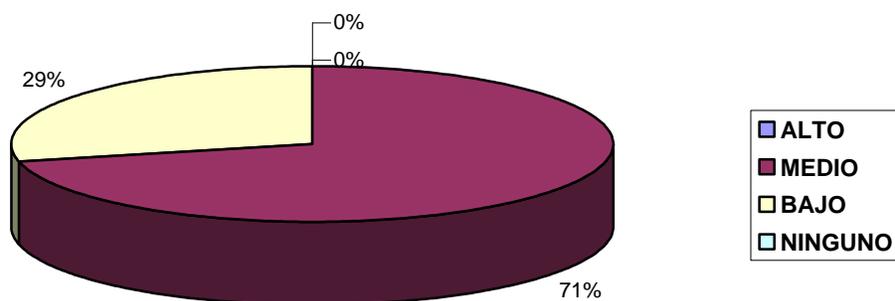
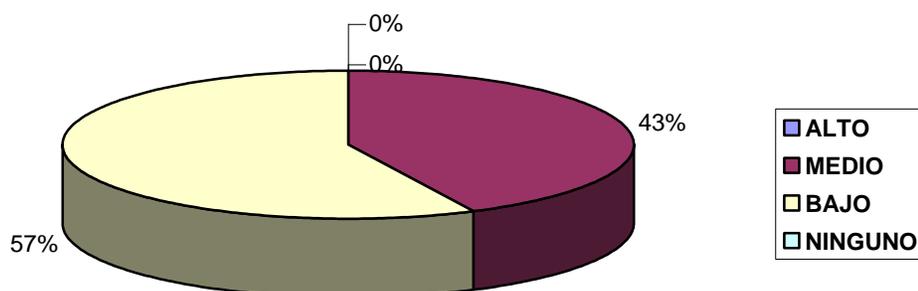


GRÁFICO No 34. IMPACTO EN LO POLÍTICO. 2006



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

GRÁFICO No 35. IMPACTO EN LO SOCIAL. 2006

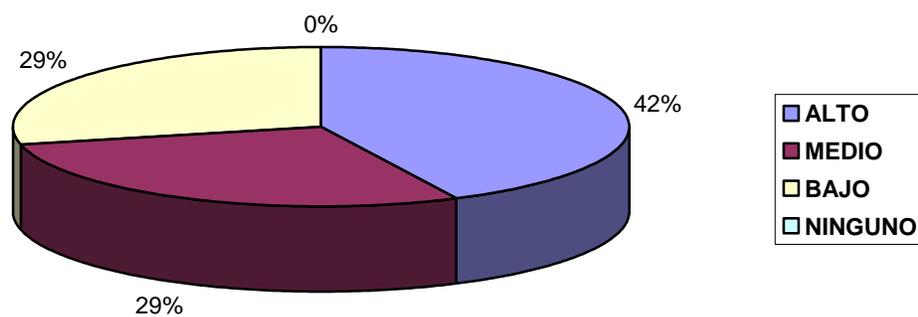
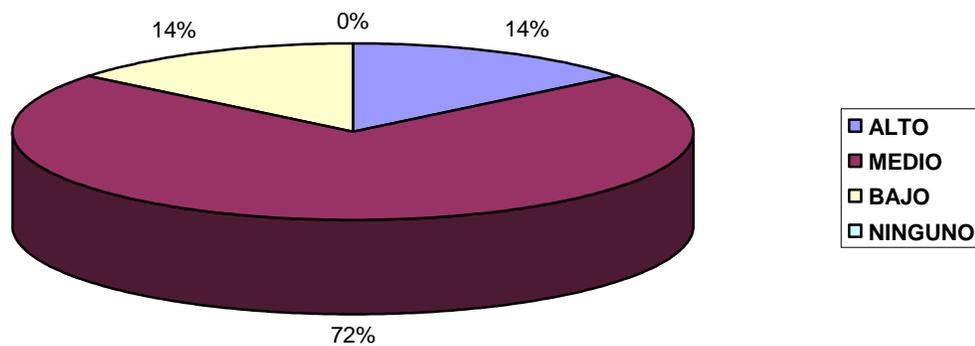
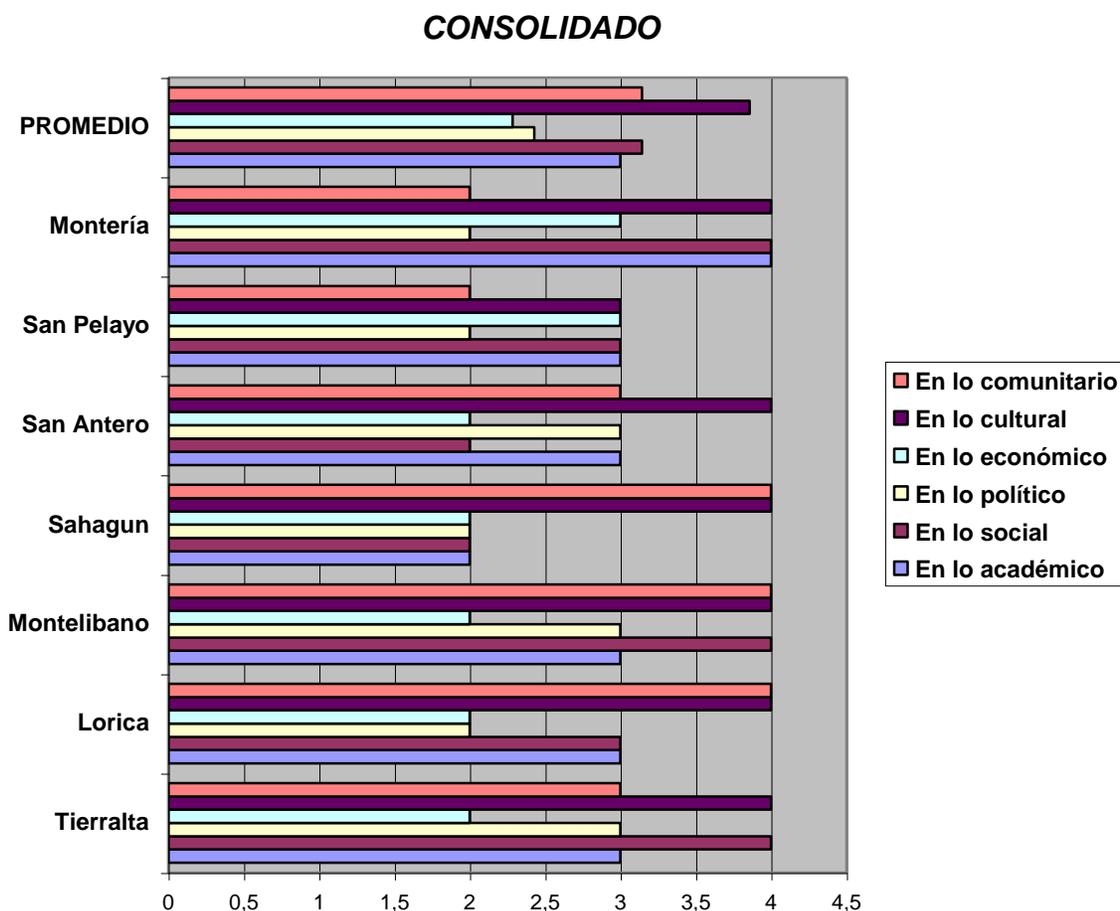


GRÁFICO No 36. IMPACTO EN LO ACADÉMICO. 2006



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

GRÁFICO No 37. IMPACTO DE LA ESCUELA EN SU ENTORNO. INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR MUNICIPIO EN LAS SUBREGIONES DEFINIDAS. 2006



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN, ENCUESTAS APLICADAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006.

Es necesario destacar el impacto de las instituciones educativas evaluadas en cada subregión en los niveles cultural, social y comunitario. Ver consolidado, gráfico No 37. Esto predomina en la cultura organizacional de las escuelas desde la perspectiva de la consolidación de un ambiente crítico, de proyección hacia la sociedad con fundamentación hacia un cambio cultural. Sin embargo es evidente un campo de acción con mucho por hacer en estos factores, por ello nuestro análisis ahora se concentra en evaluar la cultura organizacional, propiamente dicha, de la escuelas muestreadas por separado y en conjunto, después de este perfil situacional, y desde allí consolidar las bases de un modelamiento del proyecto de gerencia educacional propicio para estas escuelas desde el enfoque de las escuelas efectivas.

En conclusión general se puede evidenciar una relación homogénea entre el panorama de la organización escolar en todas las dimensiones estudiadas en América latina y la estructura actual de la escuela en Córdoba y en especial en las instituciones educativas muestreadas. Se puede notar la problemática de la gobernabilidad institucional, los desequilibrios administrativos y la ineficacia en la apropiación y ejecución de los recursos, aspectos que se manifiestan en baja calidad educativa y desequilibrio general de la gestión del sistema. Hay que entender, tal como lo expresamos en nuestro marco teórico, que las organizaciones tienen una finalidad, objetivos de supervivencia; pasan por ciclos de vida y enfrentan problemas de crecimiento. Tienen una personalidad, una necesidad, un carácter y se les considera como **micro sociedades** que tienen sus procesos de socialización, sus normas y su propia historia. La escuela como institución no es exenta de esta teorización y comportamiento, ella sufre, gana y genera valor social, pero no es vista como tal por el sistema capitalista y el modelo de economía de mercado agresivo que se representa en su existencia actualmente. La escuela tendencial de América latina desde su figura a nivel de las capacidades administrativas es totalmente similar a la estructura que encontramos las instituciones educativas en el departamento de Córdoba, por lo tanto para lograr su evolución hay que analizarlas desde su cultura organizacional escolar que lo evidenciaremos en el capítulo subsiguiente. La escuela de Córdoba y las subregiones estudiadas tienen diferentes tipologías desde la cultura organizacional y sus características, al menos contextualmente por las condiciones demográficas, los rasgos personales y profesionales de los docentes, por la simbología y sus características, el tratamiento a las políticas y objetivos de calidad al interior de la escuela bajo la influencia de la cultura subregional en la que vive la organización, el comportamiento de los estudiantes desde su contexto cultural, las dimensiones sociopolíticas construidas dentro de la región frente a las demás territorialidades escolares, entre otros aspectos, que analizaremos más adelante.

Pero debemos nuevamente resaltar que es evidente en la escuela por las subregiones estudiadas, el problema de **la Gestión y la gobernabilidad**, y sin lugar a dudas esto está asociado a la cultura en el sistema. En ese sentido el planteamiento que hace *Senge (1990)* sobre las visiones compartidas, que se basa particularmente, en alentar a los miembros de la organización a desarrollar y compartir sus propias visiones personales, y afirma que una visión no se comparte en realidad hasta que se relacione con las visiones personales de los individuos en toda la organización. Esto se entrelaza en la dimensión conceptual de la cultura, más aun en la explicación del bajo impacto escolar en la nueva sociedad global y la pérdida de institucionalidad en el sistema.

Una visión exitosa generalmente está constituida por grupos de individuos comprometidos con la organización y que están dispuestos a proporcionar todo su potencial para el logro de los objetivos propuestos (*Jackson, 1992*). Es decir, las culturas corporativas surgen de visiones personales y está arraigada en el conjunto de valores, intereses y aspiraciones de un individuo. Al parecer,

conforme al perfil situacional de la escuela en Córdoba, en la escuela nos se evidencian claros síntomas de liderazgo transformador, con valores estatuidos hacia el emprendimiento y la innovación educativa escolar. Las visiones deben estructurarse desde un ambiente social y colaborativo que parcialmente se evidencia en las organizaciones estudiadas. Ello nos induce a plantear la estrecha visión potencial y el comprometido liderazgo de la escuela en las distintas subregiones.

Por ello consideramos que uno de los más grandes desafíos que tendrá que afrontar la gerencia escolar moderna consiste en traducir la visión en acciones y fundamentalmente en actividades de apoyo organizacional. Es importante identificar y delinear la forma como se va a realizar este paso de la teoría a la práctica o de la visión a la acción que implica un equilibrio entre la mejora del ambiente escolar actual y futuro. La escuela del departamento de Córdoba debe entonces generar un Sistema de Gestión de Calidad, soportado en modelos organizacionales estratégicos que aseguren la calidad administrativa y académica de la nueva estructura escolar que se forma no solo en el América latina sino en las regiones y provincias territorialmente conformadas en los distintos países.

Tercer Capítulo

III. LA ESTRUCTURA DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR: UN ANÁLISIS POR ÁBACO DE REIGNER EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA POR SUBREGIONES DEFINIDAS

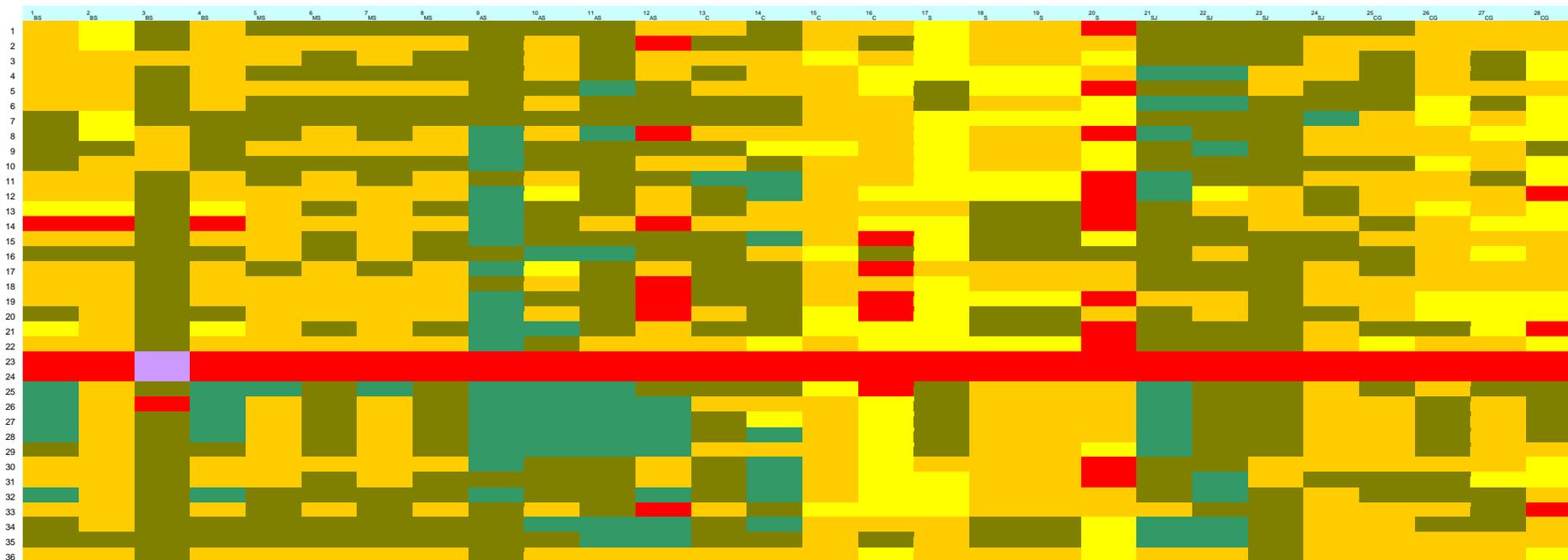
INTRODUCCIÓN

En este capítulo se estudió y analizó el estilo de dirección descrito anteriormente para las escuelas muestreadas, igualmente el pensamiento y la capacidad gerencial administrativa de los directivos docentes, docentes y funcionarios de la administración pública territorial (Secretario de Educación Municipal) cercano a la institución educativa observada y evaluada. Se realizó el análisis por subregiones, objeto de estudio, a partir de la muestra de las 7 escuelas públicas, ubicadas cada una en un ente territorial (Municipios). Se aplicó encuesta estructurada a un grupo de actores expertos en la institución para observar y medir desde adentro la cultura organizacional y su comportamiento técnico como a su vez la dinámica socioorganizacional de las instituciones. Para este escenario se eligieron como actores principales del proceso a docentes y Directivos Docentes-Administrativos. De igual forma se midió desde afuera esta variable y sus criterios definiendo como actor esencial del análisis a los Secretarios de Educación Municipal pro ente territorial. La información recolectada en dichas encuestas se utilizó como insumo fundamental para la construcción de un instrumento-matriz que representa desde la planeación las bases de medición de una **estructura-diagnostico-integración** técnica y conceptual denominada “Ábaco de Reigner” a partir del cual se logró realizar la interpretación y la definición de la tendencia escolar en este sentido.

III.15. LA EVALUACIÓN GLOBAL EN LAS ESCUELAS: Una aproximación al estudio de la cultura organizacional escolar desde el contexto regional

De acuerdo a los resultados arrojados por el ábaco, la apreciación en términos generales para todas las subregiones, acerca de la cultura organizacional y el papel desempeñado por los directivos docentes como dinamizadores y generadores de cambio en la gestión y transformación de su institución como del sector educativo en su municipio dentro de la subregión; se catalogó como ***normal***, lo que se describe en la tendencia Amarillo-Naranja que aparece estructuralmente en el ábaco, a lo largo de la percepción de los diferentes actores. Ver ábaco general Matriz No 1. La eficiencia y la eficacia de los funcionarios docentes y no docentes de las instituciones se evidencian en un entorno normal con tendencia hacia lo destacado y la necesidad de desarrollo en toda la plataforma de la cultura organizacional escolar en las 36 variables medidas. Igualmente se evidencia lo anterior en la apreciación de los secretarios de educación, para todas las subregiones y en las escuelas evaluadas, respectivamente. Ver ábaco en las categorías definidas. La

condición más crítica se reveló en cuanto a las variables 23 y 24 del ábaco referidas a los intereses comunes en los funcionarios docentes y no docentes y su estructura como un conflicto escolar en sus diferentes dimensiones.



CATEGORIAS

- EXCEPCIONAL
- DESTACADA
- NORMAL
- NECESIDAD DE DESARROLLO
- NECESIDAD DE MEJORA URGENTE
- NO SABE-NO RESPONDE

GRUPOS FOCALES

- DIRECTIVOS
- DOCENTES
- SECRETARIOS DE EDUCACIÓN MUNICIPAL

REPRESENTATIVIDAD SUBREGIÓN/ESCUELA

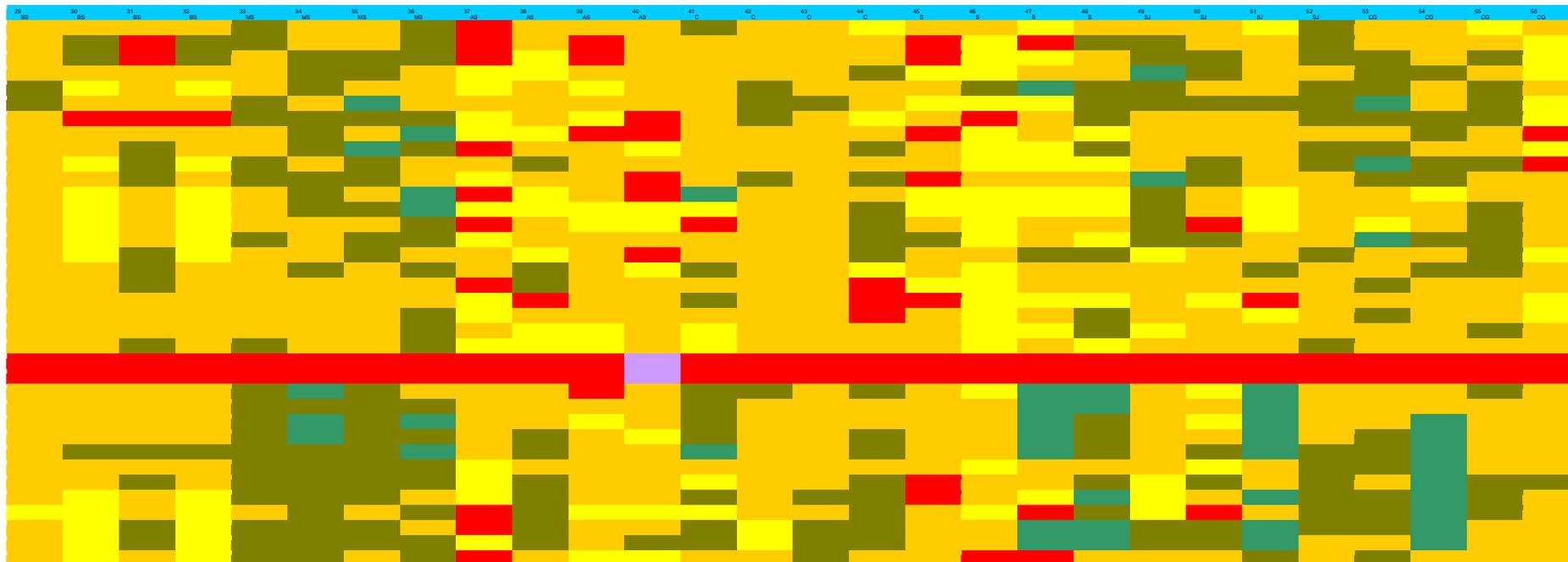
- BAJO SINÚ-BS:** INSTITUCIÓN EDUCATIVA JOSE ANTONIO GALAN
- MEDIO SINÚ-MS:** MERCEDES ABREGO
- ALTO SINÚ-AS:** BENICIO AGUDELO
- COSTANERA-C:** JULIO C. MIRANDA
- SABANAS-S:** ANDRES RODRIGUEZ BALSEIRO
- SAN JORGE-SJ:** CONCENTRACIÓN EDUCATIVA DEL SUR DE MONTELÍBANO-CESUM
- CIENAGAS-CG:** LACIDES C. VERSAL

MUNICIPIO SELECCIONADO ALEATORIO EN SUBREGIÓN

- SAN PELAYO
- MONTERÍA
- TIERRALTA
- SAN ANTERO
- SAHAGÚN
- MONTELIBANO
- LORICA

MATRIZ No 1. ABACO DE REIGNER CONSOLIDADO POR SUBREGIONES, INSTITUCIÓN EDUCATIVA Y MUNICIPIOS SELECCIONADOS

CONTINUACIÓN



CATEGORIAS

- EXCEPCIONAL
- DESTACADA
- NORMAL
- NECESIDAD DE DESARROLLO
- NECESIDAD DE MEJORA URGENTE
- NO SABE-NO RESPONDE

GRUPOS FOCALES

- DIRECTIVOS
- DOCENTES
- SECRETARIOS DE EDUCACIÓN
- MUNICIPAL

REPRESENTATIVIDAD SUBREGIÓN/ESCUELA

- BAJO SINU-BS: INSTITUCIÓN EDUCATIVA JOSE ANTONIO GALAN**
- MEDIO SINÚ-MS: MERCEDES ABREGO**
- ALTO SINÚ-AS: BENICIO AGUDELO**
- COSTANERA-C: JULIO C. MIRANDA**
- SABANAS-S: ANDRES RODRIGUEZ BALSEIRO**

- SAN JORGE-SJ: CONCENTRACIÓN EDUCATIVA DEL SUR DE MONTELÍBANO-CESUM**
- CIENAGAS-CG: LACIDES C. VERSAL**

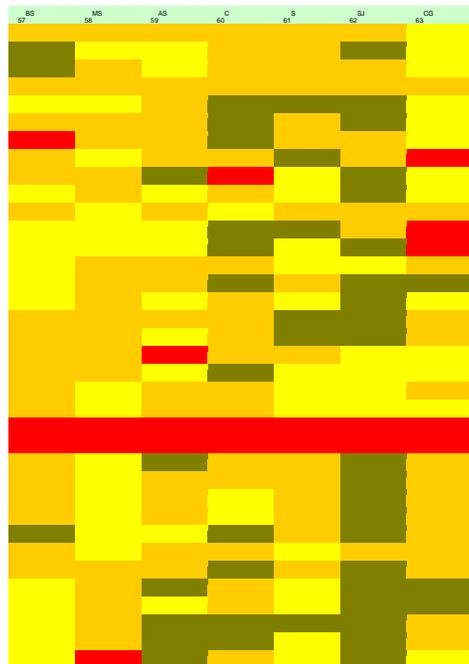
MUNICIPIO SELECCIONADO ALEATORIO EN SUBREGIÓN

- SAN PELAYO**
- MONTERÍA**
- TIERRALTA**
- SAN ANTERO**
- SAHAGÚN**

MONTELIBANO

LORICA

CONTINUACIÓN



CATEGORIAS

- EXCEPCIONAL
- DESTACADA
- NORMAL
- NECESIDAD DE DESARROLLO
- NECESIDAD DE MEJORA URGENTE
- NO SABE-NO RESPONDE

GRUPOS FOCALES

- DIRECTIVOS
- DOCENTES
- SECRETARIOS DE EDUCACIÓN
- MUNICIPAL

REPRESENTATIVIDAD SUBREGIÓN/ESCUELA

- BAJO SINU-BS:** INSTITUCIÓN EDUCATIVA JOSE ANTONIO GALAN
- MEDIO SINÚ-MS:** MERCEDES ABREGO
- ALTO SINÚ-AS:** BENICIO AGUDELO
- COSTANERA-C:** JULIO C. MIRANDA
- SABANAS-S:** ANDRES RODRIGUEZ BALSEIRO
- SAN JORGE-SJ:** CONCENTRACIÓN EDUCATIVA DEL SUR DE MONTELÍBANO-CESUM
- CIENAGAS-CG:** LACIDES C. VERSAL

MUNICIPIO SELECCIONADO ALEATORIO EN SUBREGIÓN

- SAN PELAYO
- MONTERÍA
- TIERRALTA
- SAN ANTERO
- SAHAGÚN
- MONTELIBANO

- LORICA

Esta dimensión se califica por los actores como una **necesidad de mejora urgente** en cada uno de los grupos focales definidos, en el ábaco están señaladas por su color rojo. Esta situación es claramente aceptable debido a su incidencia en el ambiente laboral escolar de la imagen y la tendencia del país desde la violencia social como del impacto ocasionado por el desequilibrio del sistema educativo y su enfrentamiento con el rol político que explicábamos anteriormente.

Seguidamente y en su orden las calificaciones de mayor frecuencia fueron la apreciación **destacada** representada con el color verde oliva en el ábaco, la apreciación de **necesidad de desarrollo**, representada con el color Amarillo y en menor dimensión la apreciación **excepcional** representada con el color verde marino. Veamos el análisis desde la escuela evaluada por subregión.

III.15.1. ANALISIS REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL POR ESCUELA EVALUADA EN LA SUBREGIÓN DEFINIDA

III.15.1.1. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos focales. IE. José Antonio Galán-Municipio San Pelayo/Subregión Bajo Sinú. Departamento de Córdoba.

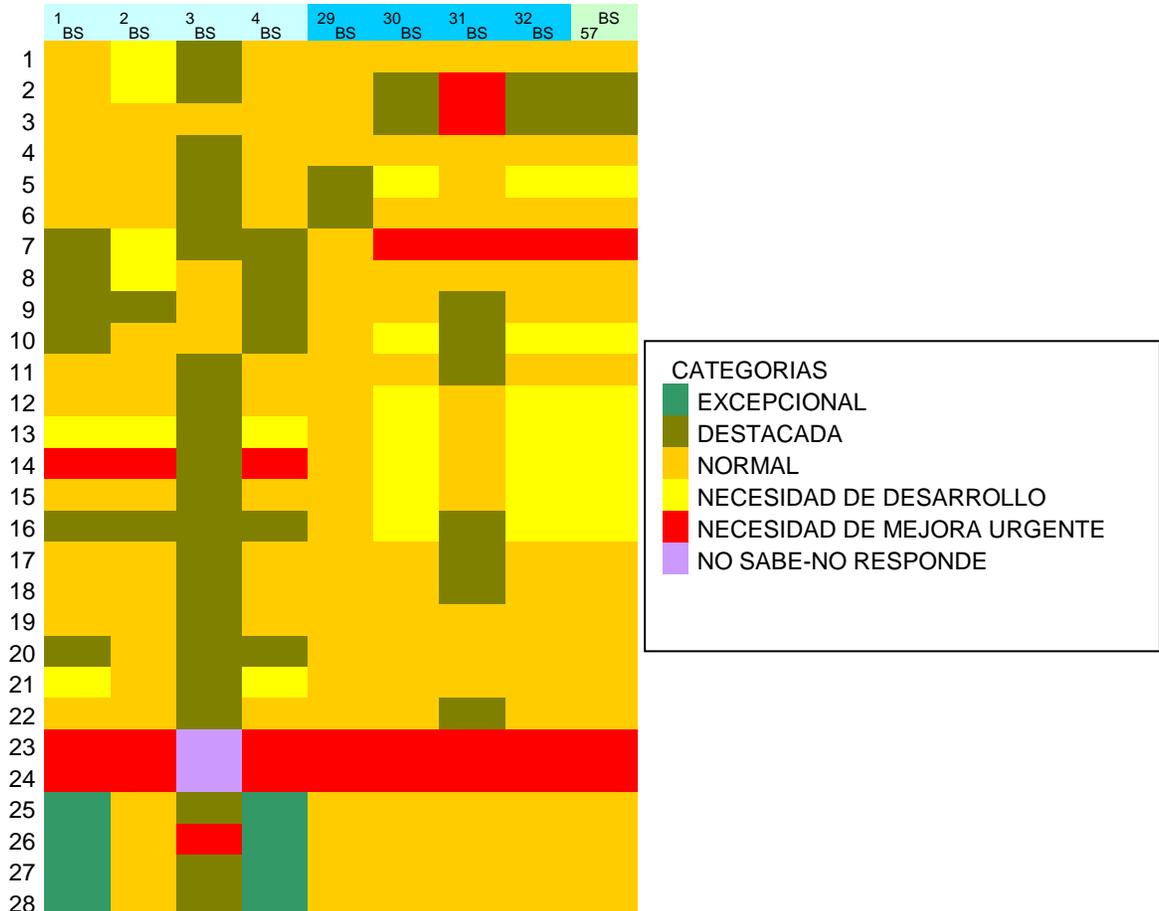
Particularizando el análisis en cada subregion se tiene que en la subregion Bajo Sinú (**BS**), los directivos asumen en su mayoría el clima y la cultura organizacional como **normal** en cuanto a los criterios evaluados en la encuesta, pero a su vez son quienes más otorgan una puntuación **destacada** para la institución entre los grupos focales que analizaron los criterios expuestos (ver encuesta estructurada y ábaco por subregión y actores expertos), a su vez se puede presentar que fueron quienes menos situaciones y/o características identificaron en la categoría **necesidad de desarrollo**.

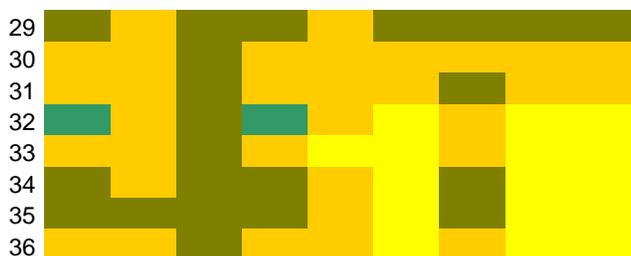
Lo anterior evidencia el bajo conocimiento administrativo y gerencial del docente en cuanto a una concepción de la institución educativa como organización emprendedora, generadora de resultados medibles, cambiantes y principalmente evolucionables.

Los docentes conciben un clima laboral y en general la cultura organizacional normal, justificado posiblemente en la percepción generalizada en todas las subregiones y el departamento en general teniendo en cuenta la pasividad, monotonía y mecanicidad en el trabajo académico y administrativo a nivel de las instituciones educativas. Así mismo este grupo focal al igual que el grupo de los secretarios de educación municipal revelan una apreciación menos destacada en las preguntas evaluadas e identifican un mayor número de aspectos con necesidad de desarrollo tales como, las mejoras en el ambiente

laboral de tal forma que los empleados de la escuela de manera autónoma puedan identificar oportunidades para aportar ideas, planificar y desarrollar proyectos institucionales (variable 5), el diseño de los puestos de trabajo y las responsabilidades, las cuales deben generar en el funcionario un trabajo atractivo, motivado, estimulante y de alto compromiso (variable 12), igualmente en el aporte de los empleados docentes y no docentes, iniciativa y formulación de ideas, planes y proyectos relacionados con su campo de trabajo, entre otros, demuestran según los actores un panorama de necesidad de desarrollo. En este sentido se evidencia la poca participación del empleado como actor dinámico en el proceso de aprendizaje organizacional de las entidades educativas en Córdoba, constituyéndose en actores de poca relevancia en la evolución integral de las escuelas. De otro lado los grupos focales indican un mayor numero de aspectos con **necesidad de mejora urgente** tales como la manera como esta organizada la institución frente a la motivación y manejo de la inteligencia emocional de docentes y directivos docente-administrativos para el desempeño con creatividad, innovación y aporte personal como profesional en el proceso de logro de los objetivos personales e individuales al interior de la institución (variable 7). Ver Matriz No 1.1.

MATRIZ No 1.1. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. JOSE ANTONIO GALAN-SAN PELAYO/SUBREGION BAJO SINU. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA





FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. ENCUESTAS APLICADAS. GRUPO DE EXPERTOS. 2006

III.15.1.2. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos focales. IE. Mercedes Abrego-Municipio de Montería/Subregión Medio Sinú. Departamento de Córdoba.

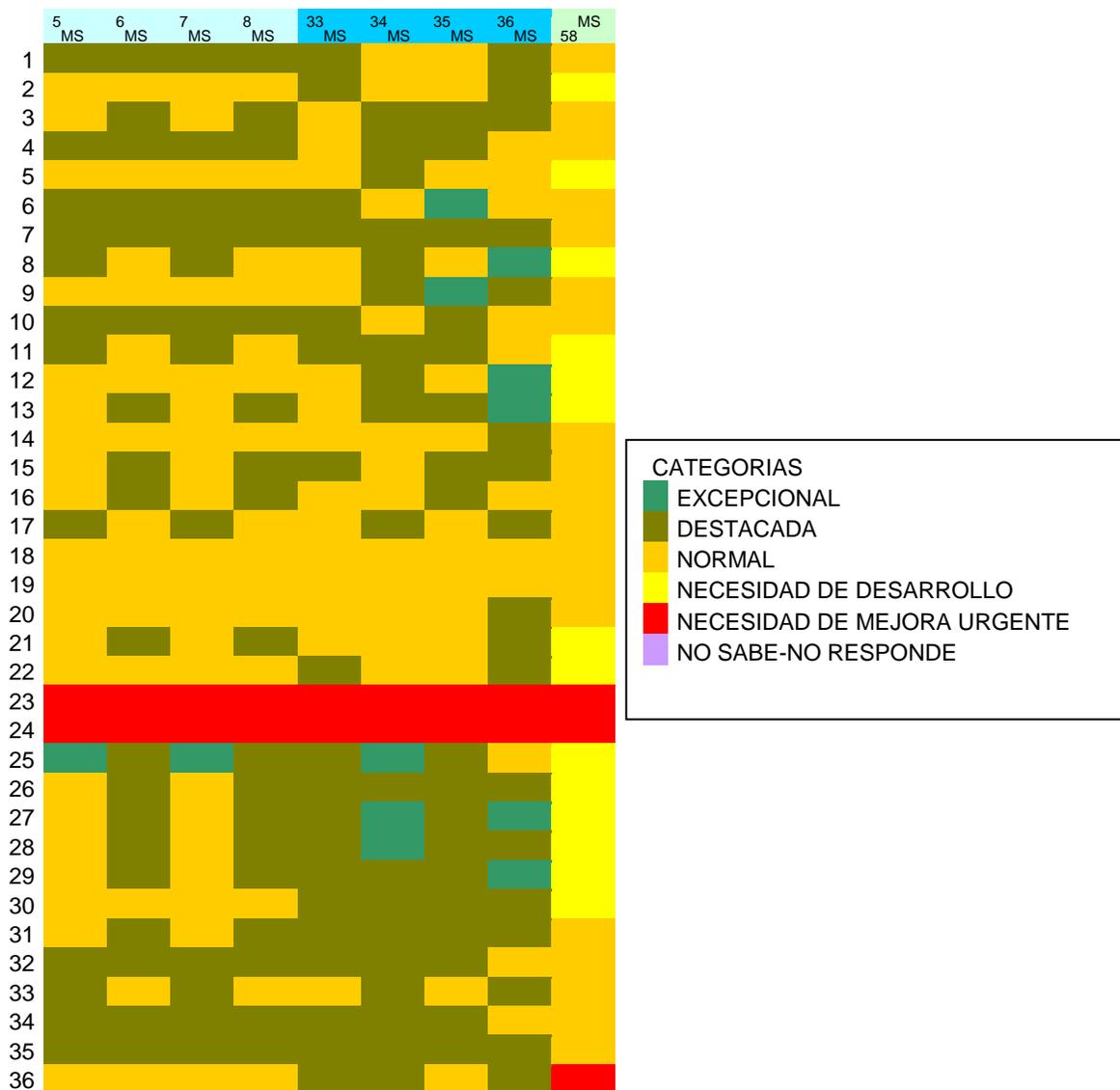
La subregión Medio Sinú (MS), se caracterizó por presentar una valoración general de la cultura organizacional y el ambiente laboral en las escuelas parcialmente dividida, entre **normal y destacada**, de acuerdo a la calificación otorgada por docentes y directivos. Los grupos focales destacan diversos aspectos en estas instituciones tales como los símbolos utilizados por las escuelas, los cuales se convierten en fuente de identidad, cultura y definición epistemológica de saberes en la operación permanente de la escuela, de tal forma que las motiva a actuar permanente(variable 35 del ábaco), igualmente destacan la manera como están organizadas las Instituciones en materia de motivación para empleados docentes y no docentes que se desempeñan con creatividad, innovación, y aporte personal como profesional, en el proceso de lograr los objetivos institucionales e individuales. Así como también con un ligero menor nivel de aceptación estos grupos destacaron la capacitación proporcionada por las instituciones a su personal sin distinción de nacionalidad, profesión, religión, raza, edad, orientación sexual y antigüedad, de tal forma que impulsan y promueven su capital intelectual como la productividad escolar.(Variable 32-65). En el mismo sentido es meritorio resaltar en esta subregión por parte de la escuela evaluada, la identificación de la simbología utilizada en las instituciones (Bandera, Escudo, Himnos, Botones, Colores, Uniformes), entre otros como la imagen corporativa y la filosofía de una dimensión axiológica que identifica toda una cultura alrededor de estructuras no académicas pero influyentes en las decisiones del ser. Allí es necesario asociar esta interpretación con la operatividad funcional de la escuela a partir de sus políticas, misión, visión y fines institucionales frente a lo praxológico y lo ontológico, ello nos determina una esfera de actuación en la cultura actual de la escuela que no es explicable rigurosamente a la luz de su verdadera realidad. (Variable 35 ábaco)

Los aspectos señalados entre otros claramente identificados en el ábaco con color verde oliva, permiten inferir como el ambiente laboral que se ha generado desde el nivel directivo, a través de sus políticas, acciones y la proporción de herramientas participativas a sus empleados ha generado un clima organizacional de motivación, trabajo en equipo y eficiencia que sin duda

alguna ha beneficiado significativamente la calidad del servicio educativo impartido en las escuelas en esa subregión.

En esta subregión, particularmente en la escuela evaluada, los grupos focales no señalan aspectos con **necesidad de desarrollo**, solo los aspectos reconocidos en todas las subregiones como críticos (variables 23 y 24), al revelarse la **necesidad de mejora urgente** indicada con color rojo en el ábaco, específicamente en materia de conflictos e intereses particulares que afectan la dinámica escolar. Prosiguiendo con el análisis, en una reducida escala se señalan como **excepcionales** por parte de algunos funcionarios más que docentes, aspectos como el tratamiento igual y equitativo que los directivos de la escuela entregan tanto a hombres como a mujeres funcionarios(as) en sus relaciones laborales y personales (variable 25) y la equidad en las oportunidades tanto para hombres como para mujeres en la asignación de puestos de trabajo, tareas, responsabilidades, recursos, escogencia y promoción (variable 27). De igual forma para esta subregión y su escuela, es importante mencionar que el único grupo focal que percibe aspectos con **necesidad de desarrollo**, indicados en color amarillo en el ábaco son los Secretarios de Educación Municipal, tales como las políticas en su extensión que practica el grupo directivo y su incidencia en la oferta de igualdad de oportunidades laborales a las personas provenientes de diferentes culturas, religiones, etnias, etc., al interior de la organización educativa (Variable 26 del ábaco); igualmente opina este grupo focal como un aspecto que necesita desarrollo es el diseño de los puestos de trabajo y las responsabilidades en la escuela, para que los funcionarios trabajen con gusto, motivación, estímulo y compromiso (Variable 12 del ábaco). Ver para mayor precisión de lo expuesto Matriz No 1.2.

MATRIZ No 1.2. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. MERCEDES ABREGO-MONTERÍA/SUBREGION MEDIO SINU. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. ENCUESTAS APLICADAS. GRUPO DE EXPERTOS. 2006

III.15.1.3. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos focales. IE. Benicio Agudelo-Municipio de Tierralta/Subregión Alto Sinú. Departamento de Córdoba.

En la subregión Alto Sinú presento en términos generales una apreciación **destacada**, siendo esta calificación (indicada en color verde oliva), la de mayor frecuencia en las respuestas entregadas en la encuesta estructurada, específicamente por los grupos focales de directivos y docentes.

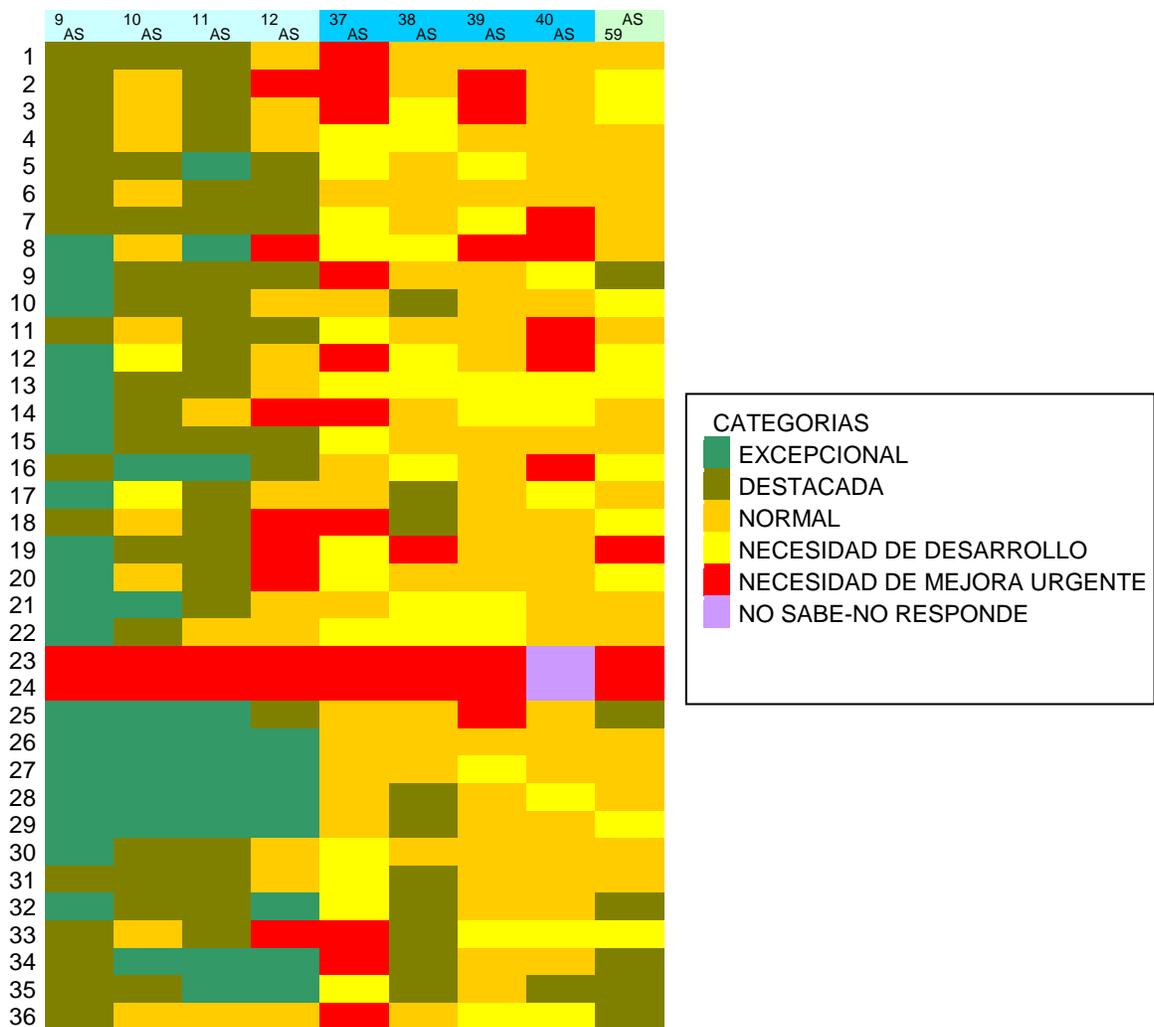
El grupo de los directivos señalaron un mayor número de aspectos como **excepcionales** (tendencia de color verde marino) especialmente en el tratamiento igual y equitativo que los directivos de la escuela entregan tanto a hombres como a mujeres funcionarios(as) a nivel de sus relaciones laborales y personales (variable 25 del ábaco), igualmente las políticas en su extensión que practica el grupo directivo de tal forma que ofrezcan igualdad de oportunidades laborales a las personas provenientes de diferentes culturas, religiones, etnias, etc., se catalogaron por este grupo focal como excepcional al interior de la organización educativa (variable 26). También es de destacar en esta calificación la variable 29 del ábaco en términos de como los procesos y los procedimientos en la institución están organizados de manera tal, que se incluyen en su contexto a todas las personas. De la misma forma se concibe en la organización escolar la equidad en las oportunidades tanto para hombres como para mujeres en la asignación de puestos de trabajo, tareas, responsabilidades, recursos, escogencia y promoción (variable 27).

Este grupo asigna como **destacados** aspectos referentes a la manera como esta organizada la institución educativa siendo un factor de motivación de los empleados para desempeñarse con creatividad, innovación y aportes tanto personal como profesional en el proceso de lograr los objetivos personales e individuales (variable 7 del ábaco), lo que es corroborado por el grupo focal de docentes. En un nivel un poco más bajo se destaca que los directivos de las instituciones y aquellas personas en posiciones de mando promueven el mantenimiento de adecuados niveles de satisfacción en el personal docente, estudiantil y corporativo, dentro y fuera de la escuela (variable 1) y a su vez se destaca que, las instituciones en la subregión a partir de esta muestra, analizan la evolución de la educación pública y del sector en el que se mueven, su legislación y las tendencias académicas y administrativas de este tipo de organizaciones (variable 9). Finalmente algunos directivos revelan la **necesidad de mejora urgente** en aspectos puntuales como las iniciativas de la escuela para promover el espíritu emprendedor e innovador que le permitan a sus funcionarios mantener el equilibrio entre la vida laboral y la privada desde la organización (variable 20), igualmente es evidente en materia de mejora urgente las políticas, modelos de comunicación y acciones orientadas a solucionar interferencias entre la vida personal y la gestión laboral de los funcionarios en la escuela (variable 9), entre otros aspectos.

El grupo de docentes, para esta subregión tiene una percepción más **destacada que excepcional**, principalmente en aspectos como el interés de los empleados docentes y no docentes de la escuela en dar a conocer sus trabajos y proyectos dentro y fuera de la Institución (variable 31), igualmente el fomento anímico que se les entrega a los funcionarios de la escuela para detectar, dentro y fuera de la institución, aquellas necesidades relacionadas con su trabajo y/o quehacer misional (variable 30). De la misma forma se destaca la variable 35 del ábaco analizada en los términos de símbolos utilizados por las instituciones que determinan la fuente de identidad, cultura y definición de saberes en la operación de la escuela diariamente, de tal forma

que las motiva actuar permanente. De otro lado al estudiar la percepción del grupo focal Secretario de Educación Municipal señala la **necesidad de desarrollar** un mayor número de aspectos en cuanto a políticas de organización, líneas de mando y autoridad, ambiente laboral, comunicación organizacional y estructura de los procesos en las escuelas. Este grupo Indica la **necesidad de mejora urgente** en aspectos como la organización informal en la escuela la cual se hace evidente, manifestando incluso mayor importancia a la toma de decisiones.

MATRIZ No 1.3. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. BENICIO AGUDELO/SUBREGIÓN ALTO SINU. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. ENCUESTAS APLICADAS. GRUPO DE EXPERTOS. 2006

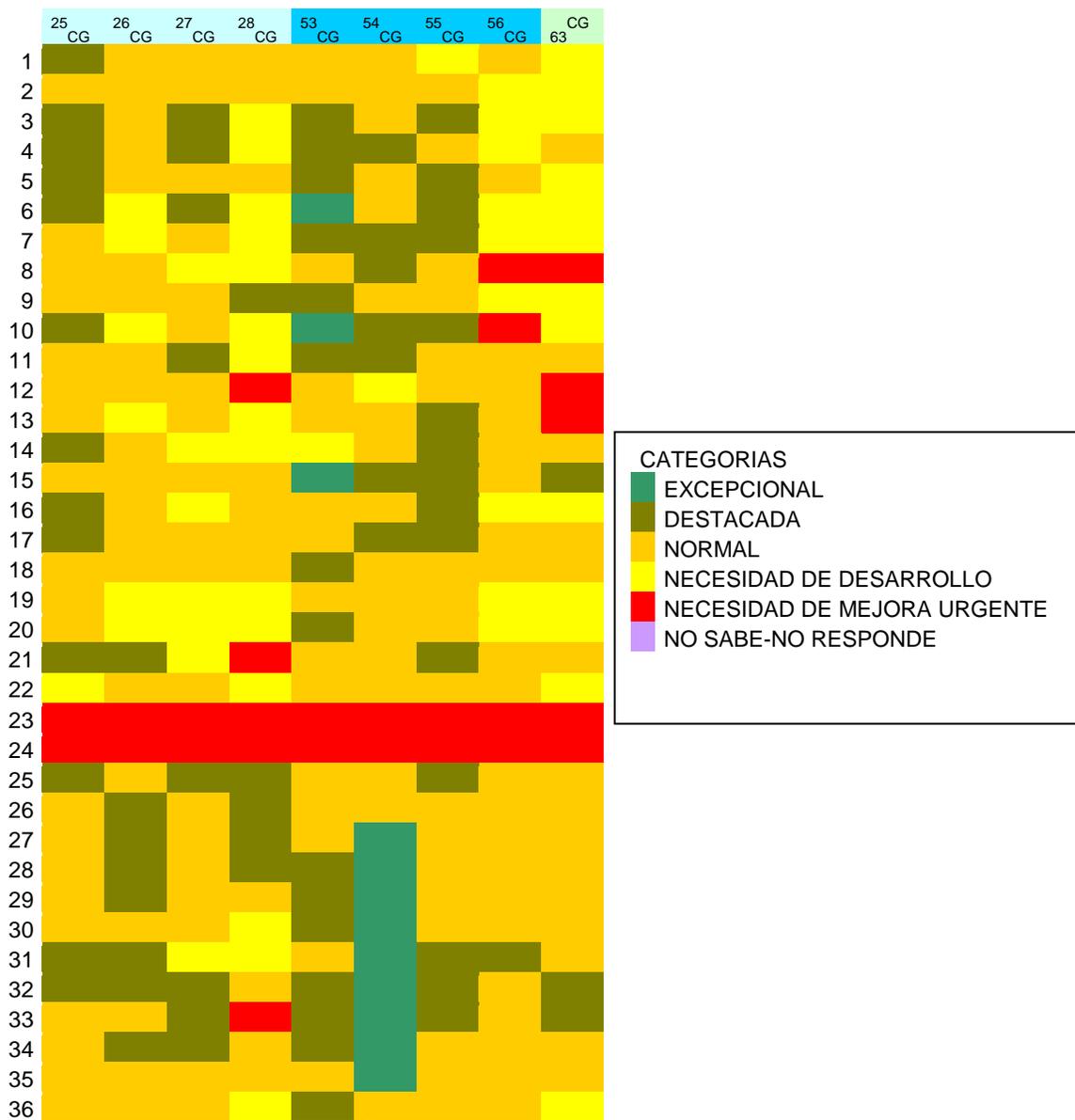
En los demás aspectos valorados califican la cultura organizacional como normal. Ver consolidado Matriz No 1.3.

III.15.1.4. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos focales. IE. Lacides C. Versal-Municipio de Loricá/Subregión Ciénagas. Departamento de Córdoba.

Para la subregión Ciénaga los grupos focales seleccionados tienen en general una percepción acerca de las variables estudiadas en la cultura organizacional **normal**, específicamente en la manera como se viene manejando la cultura escolar en la organización y el ambiente laboral en las mismas, es importante mencionar que se reconoce la necesidad de mejorar un mayor número de aspectos en este sentido, frente a las subregiones antes mencionadas, tales como las iniciativas de la escuela para promover el espíritu emprendedor e innovador que le permiten a sus funcionarios mantener el equilibrio entre la vida laboral y la privada, de igual forma acerca de las políticas, modelos de comunicación y acciones orientadas a solucionar interferencias entre la vida personal y la gestión laboral en la escuela (variable 19 del ábaco) y la manera como esta organizada la institución como factor de motivación de los empleados para desempeñarse con creatividad, innovación y aporte personal y profesional frente al proceso de lograr los objetivos personales e individuales (variable 7); entre otros aspectos. En esta escuela de la subregión Ciénaga se señalan aspectos con **necesidad de mejora urgente**, entre los que se resaltan la comunicación, el mejoramiento continuo la organización de puestos de trabajo y responsabilidades, procesos y proyectos y en algunos casos la simbología utilizada por las instituciones (variables 9,1,12,13,21,34 del ábaco), evidenciando condiciones poco satisfactorias para el desempeño y logro de los objetivos planteados por estas organizaciones en cuanto al servicio que ofrecen.

El único grupo que valora aspectos como **excepcionales** en la subregión es el grupo de los docentes, relacionados en pequeña proporción, con la simbologías empleadas, la organización informal en la escuela, el fomento a la investigación, la capacitación del personal que labora en la institución, el interés de los funcionarios en conocer sus trabajos y proyectos y la equidad en capacitación, asignación de tareas y funciones sin ningún tipo de discriminación (variables estudiadas entre la 27 y la 35). Ver consolidado Matriz No 1.4)

MATRIZ No 1.4. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. LÁCIDES C. VERSAL/SUBREGIÓN CIENAGAS. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. ENCUESTAS APLICADAS. GRUPO DE EXPERTOS. 2006

III.15.1.5. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos focales. IE. Julio C. Miranda-Municipio San Antero/Subregión Costanera. Departamento de Córdoba.

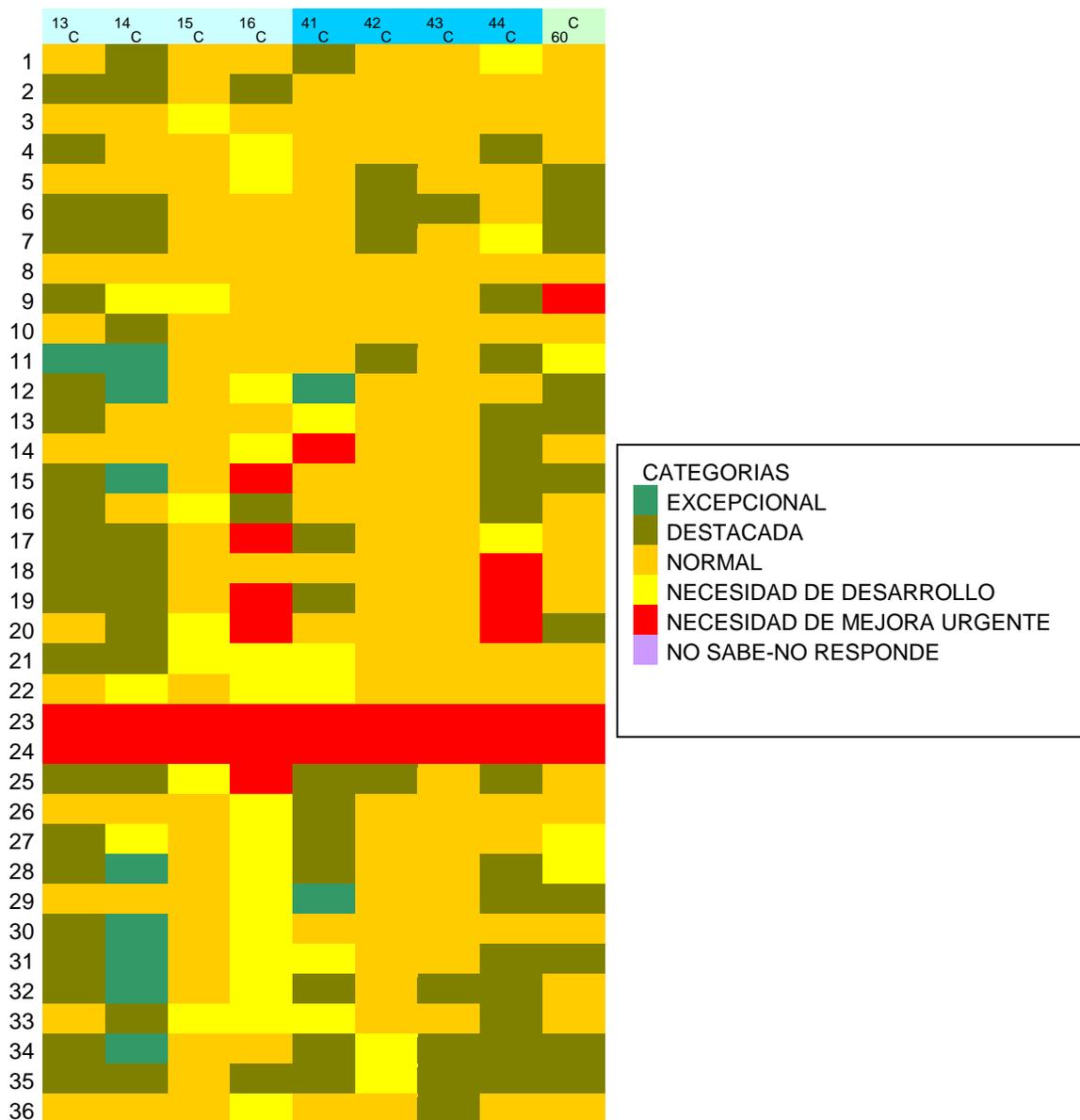
La subregión Costanera por su parte al igual que la subregión Cienaga es calificada por todos los grupos focales (docentes, directivos y secretarios de educación municipal) como normal en cuanto a la cultura organizacional de sus

escuelas, identificándose la **necesidad de desarrollar** varios aspectos señalados principalmente por los directivos. Este primer grupo enfatiza en la necesidad de desarrollar aspectos como los intereses de los docentes y no docentes en las estructuras y/o procesos de la escuela, la administración de las experiencias de los docentes, estudiantes y padres de familia al interior de la escuela, el fomento de la investigación en el aula a través de sus docentes y el auspicio de las estructuras administrativas como el análisis de la institución frente a la evolución de la educación pública y del sector en el que se mueve, su legislación y las tendencias académicas y administrativas de este tipo de organizaciones (variables 9 y 33) y en menor escala la comunicación en la organización, puestos de trabajo y responsabilidades, procesos y proyectos. (Variables 9, 12, 13) entre otros.

El grupo focal docentes en esta subregión **destacan** el análisis de la institución frente a la evolución de la educación pública y del sector en el que se mueve (variable 33). De igual forma la variable 26, en cuanto a las políticas, en su extensión, que practica el grupo directivo sin ningún tipo de discriminación, la igualdad de oportunidades laborales a las personas provenientes de diferentes culturas, religiones, etnias, etc., al interior de la organización educativa. La organización informal y la simbología utilizada en la escuela fueron calificadas por los docentes en la categoría **necesidad de desarrollo**.

En cuanto a los secretarios de educación municipal, para el caso de esta escuela/subregión **destacan** varios aspectos relacionados con la asignación de funciones y responsabilidades sin ningún tipo de discriminación, la manera como están organizadas las instituciones, el ambiente laboral entre otros y especifican **necesidades de desarrollo** en cuanto a la equidad de oportunidades tanto para hombres como para mujeres en la asignación de puestos de trabajo, tareas, responsabilidades, recursos, escogencia y promoción como en la manera de organización del trabajo diario (variables 27, 28 del ábaco), lo que evidencia posiciones funcionales y organizacionales asociadas a la presencia de género masculino en las decisiones de las instituciones e igualmente a procesos de discriminación. Factor que disminuye la motivación, la eficiencia y la eficacia de la organización así como el cumplimiento de los valores y principios establecidos en el PEI por parte de los docentes y no docentes (variable 11).

MATRIZ No 1.5. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. JULIO C. MIRANDA/SUBREGIÓN COSTANERA. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. ENCUESTAS APLICADAS. GRUPO DE EXPERTOS. 2006

Además este grupo definió la necesidad de mejora urgente en el desempeño de los funcionarios docentes y no docentes de tal forma que se cree un ambiente de mejoramiento continuo a través del cual se incremente el impacto de su gestión en beneficio de la institución y su entorno. Ver consolidado Matriz No 1.5.

III.15.1.6. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos focales. IE. Andrés Rodríguez Balseiro-Municipio Sahagún/Subregión Sabanas. Departamento de Córdoba.

En la subregión Sabanas a nivel de la escuela Andrés Rodríguez Balseiro se evidenció, conforme, a la calificación emitida por los grupos focales escogidos y representada gráficamente en el Ábaco de Reigner la **necesidad de mejora urgente** en diversos aspectos relacionados con la promoción de adecuados niveles de satisfacción en los miembros de la institución, la organización de las líneas de mando y autoridad, distribución y asignación de tareas y responsabilidades, la motivación generada como factor para el desarrollo de la creatividad y la innovación en los empleados, la comunicación, el ambiente de mejoramiento continuo, los procesos y procedimientos y el interés de los docentes y no docentes en dar a conocer sus trabajos y proyectos dentro y fuera de la escuela entre otros(variables 7,1,2,5,9,1,19, 30, 31, 32 del ábaco), dejando ver el bajo nivel de la cultura organizacional de las escuelas en la subregion, incidiendo por lo tanto en la productividad y la calidad de la educación y el sistema de gestión administrativo de las escuelas. Así mismo se señalan aspectos **con necesidad de desarrollo** relacionados con la mayor parte de los factores o puntos evaluados, siendo importante resaltar la organización de los puestos de trabajo con la correspondiente asignación de funciones y tareas (variable12, 13 del ábaco), de igual forma las políticas, modelos de comunicación y acciones orientadas a solucionar interferencias entre la vida personal y la gestión laboral de los funcionarios en la escuela (variable19). Son pocos los aspectos **destacados** en la cultura organizacional de estas escuelas dentro de los que pueden mencionarse el trabajo en equipo y el aporte de ideas, planes y proyectos para el desarrollo organizacional de la escuela. El único grupo focal que resalto aspectos excepcionales en la encuesta fueron los docentes, sin ser significativos en términos de frecuencia entre los demás grupos. Se evidencian aspectos relacionados con las políticas establecidas por el grupo directivo y la institución de manera equitativa para todas las personas, igualmente la organización informal y la simbología empleada. Ver consolidado Matriz No 1.6.

MATRIZ No 1.6. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. ANDRES RODRIGUEZ BALSEIRO/SUBREGIÓN SABANAS. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. ENCUESTAS APLICADAS. GRUPO DE EXPERTOS. 2006

III.15.1.7. Comportamiento de las variables organizacionales por categorías y grupos focales. IE. Concentración Educativa del Sur-Municipio Montelíbano/Subregión San Jorge. Departamento de Córdoba.

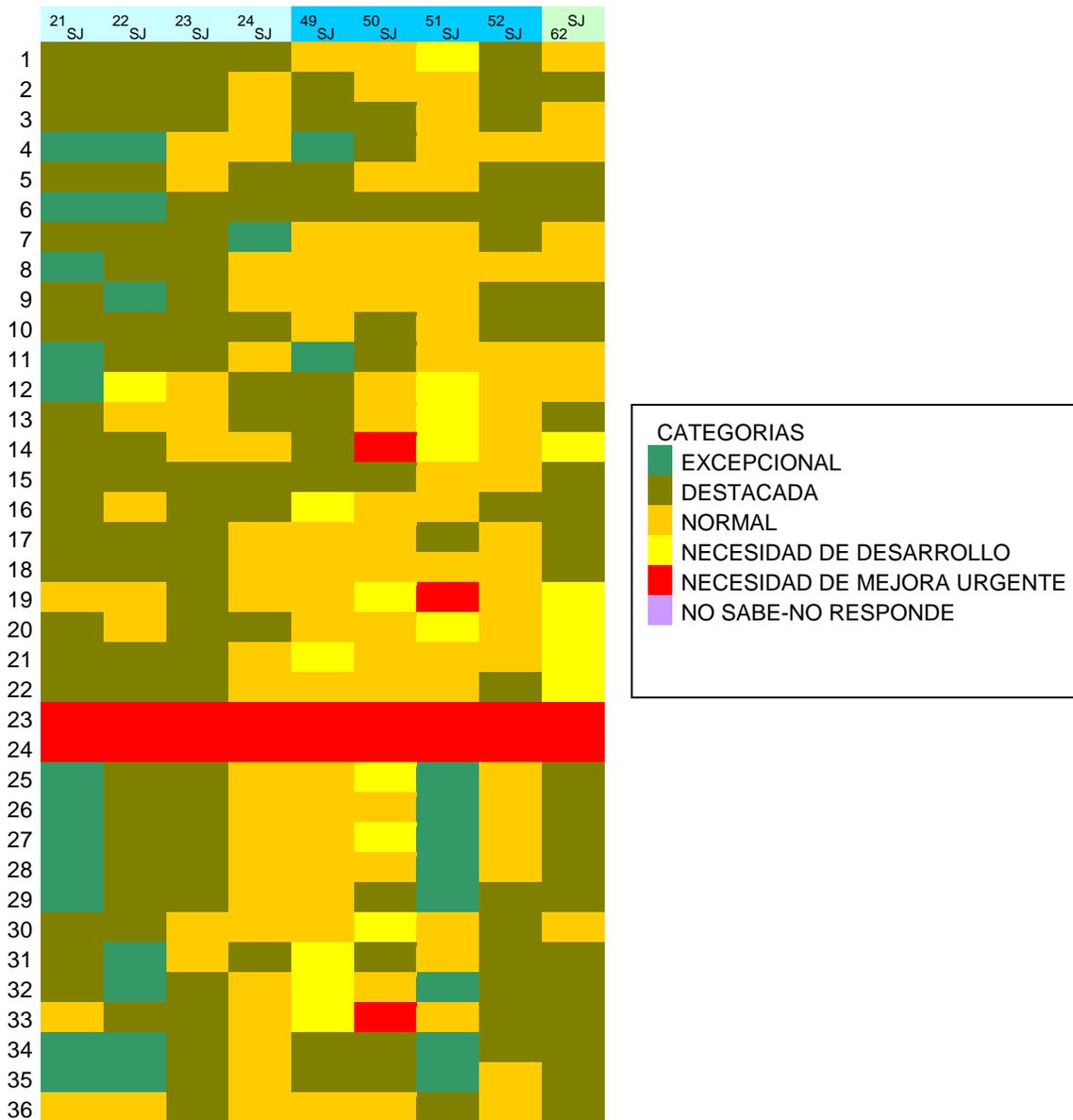
Finalmente en la subregión San Jorge a nivel de la escuela evaluada se obtuvo una apreciación generalizada en la categoría **destacada** por parte de directivos, docentes y secretarios de educación municipal de las escuelas encuestadas

con leves calificaciones en aspectos con **necesidad de mejora urgente**, por ejemplo las políticas, modelos de comunicación y gestión laboral en la escuela(variable 19del ábaco), los reconocimientos y premios a los aportes y la creatividad de los funcionarios de las instituciones (variable 14) y por último la simbología utilizada en la escuela. De igual forma se presentaron menos aspectos calificados con necesidad de desarrollo (señalados en color amarillo), encontrándose algunos con pocas frecuencias entre los grupos focales seleccionados.

Es importante mencionar que fue la subregión con una mejor valoración de la cultura organizacional por parte de los secretarios de educación municipal quienes calificaron la mayor parte de los aspectos evaluados como destacados(indicados en color verde oliva), así como también identificaron algunos aspectos con **necesidad de desarrollo** tal como los reconocimientos y premios a los aportes y la creatividad de los funcionarios de las instituciones (variable 14 del ábaco), igualmente frente a las políticas, modelos de comunicación y gestión laboral en la escuela (variable 19). De otro lado en esta categoría se calificó las iniciativas de la escuela para promover el espíritu emprendedor e innovador que permiten a sus funcionarios mantener el equilibrio entre la vida laboral y la privada (variable 20), la administración de las experiencias de los docentes, estudiantes y padres de familia al interior de la escuela (variable 21), y los intereses de los docentes y no docentes en las estructuras y/o procesos de la escuela (22). Se reconoce como **excepcional** el ambiente laboral y las buenas relaciones (variable 4del ábaco), y de hecho la simbología utilizada como fuente de identidad, cultura y saberes (variable 34, 35 del ábaco evaluado). Ver consolidado en Matriz No 7.

MATRIZ No 1.7. ÁBACO DE REIGNER DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR, IE. CENTRO EDUCATIVO SUR DE MONTELIBANO/SUBREGIÓN SAN JORGES. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

ESCUELAS/SUBREGIONES/GRUPO FOCAL DIRECTIVOS



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. ENCUESTAS APLICADAS. GRUPO DE EXPERTOS. 2006

Puede observarse en las distintas subregiones un comportamiento muy homogéneo en materia de tratamiento de las dimensiones de la cultura organizacional escolar. Los datos ofertados por la encuesta estructurada y las distintas entrevistas realizadas a los actores o grupos focales de las instituciones educativas analizadas, demuestran igualmente a lo planteado por *Charles Handy* citado por *González y Bellino* (1995), la evidencia de cuatro

tipos de culturas organizacionales, aunque para nuestro caso, distribuidos escasamente en sus dimensiones y poco claros en la dinámica escolar. En ese sentido se pudo evidenciar que se manejan componentes culturales asociados a: **poder, rol, tareas y personas**. Ahora dependiendo del énfasis se pudo notar más relevancia en uno que otros conforme al contexto y la fuerza del liderazgo de algún grupo focal sobre otros. Basados en lo anterior, se expresa que la cultura del poder se caracteriza por ser dirigida y controlada desde un **centro de poder** ejercido por personas claves dentro de las organizaciones. Las escuelas evaluadas en las distintas subregiones presentan un alto grado de este tipo de cultura centrada en estructuración de poder aunque con criterios de orden democrático y participativo. También se evidenció la cultura basada en el rol, usualmente identificada con la burocracia y se sustenta en una clara y detallada descripción de las responsabilidades de cada puesto dentro de la organización. Aunque con menor intensidad se logró analizar esta tipología de cultura en las instituciones educativas del departamento de Córdoba, a partir claro está, del entendimiento de las funciones y la organización administrativa que posee la escuela. Es de destacar que este tipo de cultura es regular y de poca proyección en este tipo de instituciones, se evidencia como lo vimos anteriormente, indefiniciones de roles, baja comunicación y distorsión en el equilibrio necesario entre el interés y la gobernabilidad de la educación en las escuelas evaluadas. De la misma forma la cultura por tareas está fundamentalmente apoyada en el trabajo por proyectos que realiza la organización y se orienta hacia la obtención de resultados específicos en tiempos concretos. Las organizaciones educativas evaluadas en el estudio presentan un interés parcial desde la formulación del PEI y desde la dinámica de los diferentes actores de las instituciones evaluadas por la conformación de tareas asociadas al desarrollo de la academia al interior de la escuela, sin embargo en la estructura de su dinámica esta tipología no se observa organizada frente a procesos de cambio y de innovación permanente. Se observa una escuela “rutinaria”, cumplidora de lo básico e incapaz de impulsar iniciativas basadas en proyectos que trasformen la dinámica tradicional. (Ver explicaciones anteriores fundamentadas en datos de la encuesta estructurada). Finalmente, la cultura centrada en las personas, como su nombre lo indica, está basada en los individuos que integran la organización. Sin lugar a dudas esta tipología de cultura es la más evidente en materia de acciones y orientación de la organización escolar soportada por ejemplo en estudiantes, profesores, padres de familia, entre otros que evidencian el trabajo permanente de la escuela, específicamente la de Córdoba, alrededor de las personas y su talento.

Este cumplimiento de las cuatro tipologías de la cultura organizacional escolar en las instituciones educativas evaluadas demuestra una construcción permanente de un colectivo imaginario alrededor del conjunto de elementos que manifiestan una conducta ya cimentada, pero que debe mejorar y posicionarse en valores, compromiso, retos, proyecciones, emprendimiento e innovación. La cultura organizacional de las escuelas en las subregiones estudiadas evidencia un grado de liderazgo normal y a su vez alto nivel de conflicto en todas sus dimensiones. Esta contrariedad, aunque normal en la operación escolar, opaca

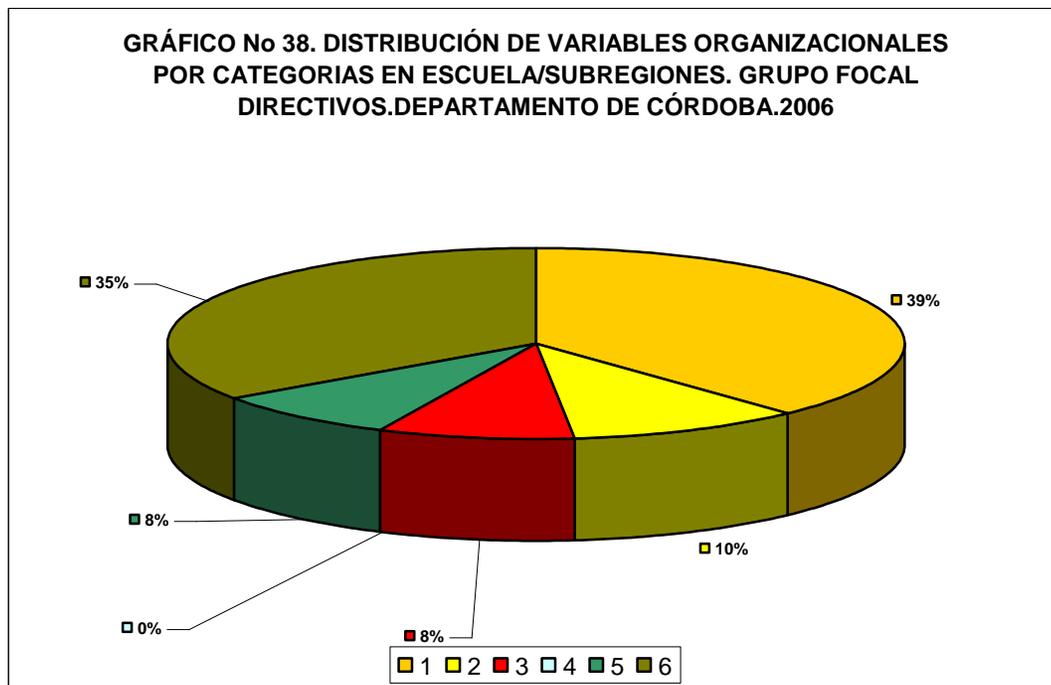
la productividad y el esfuerzo en los rendimientos de los estudiantes. Ya hemos demostrado que a culturas organizacionales fuertes, organizaciones cimentadas en estructuras dinámicas, funcionales y con grados de responsabilidad compartida alrededor de las tareas que manifiesten una proyección hacia la sociedad con criterios de gestión de cambio y elevación de la institucionalidad.

Podemos observar este comportamiento en el siguiente consolidado por grupos focales desde la dinámica del ábaco de Reigner y luego desde la ubicación en los diagramas de dispersión:

III.15.2. UNA MIRADA A LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR DESDE LOS GRUPOS FOCALES CONSOLIDADOS. INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR SUBREGIONES. DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA. 2006

El análisis inicial que se puede desarrollar desde la percepción del **grupo focal directivos** acerca del perfil de la cultura organizacional en todas las subregiones y escuelas evaluadas en el estudio se circunscribe a las siguientes conclusiones:

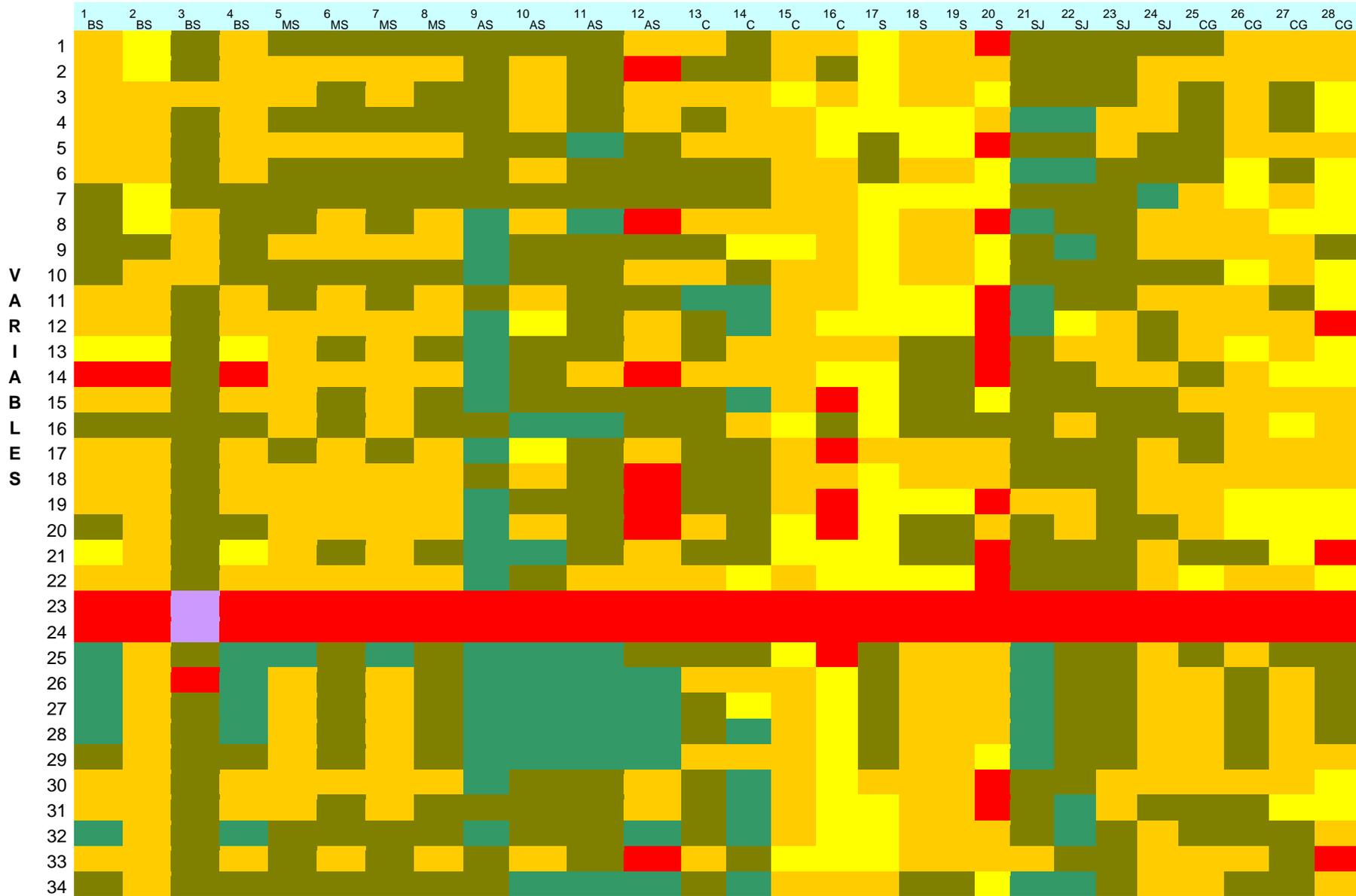
- Existe una calificación *normal* distribuida en la estructura de la percepción del grupo focal. Significa el 39% del total observado frente a las variables organizacionales definidas en el ábaco y en la medición para todas las subregiones del departamento de Córdoba. Igual distribución se observa para el comportamiento *destacado* (35%). Ver gráfico No 38.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. ENCUESTAS APLICADAS. GRUPO DE EXPERTOS. 2006

- Se aprecian aspectos en *lo normal y en lo destacado* dentro de las organizaciones escolares, a nivel de la cultura organizacional en este grupo focal, referente al mantenimiento de adecuados niveles de satisfacción en el personal docente, estudiantil y corporativo dentro y fuera de la escuela, la organización de responsabilidades y tareas, el ambiente laboral y las buenas relaciones de los empleados públicos docentes y no docentes, la promoción del trabajo conjunto, la motivación hacia el trabajo creativo, entre otros aspectos que se pueden evidenciar en la matriz del ábaco anexa a continuación.
- En ese sentido la percepción del grupo focal es óptima pero su realidad frente a la tipología de la calidad de la educación desde la organización de la escuela en las subregiones y específicamente en la zona de ejercicio académico de las instituciones educativas seleccionadas, es baja. Su desempeño desde la cultura se evidencia pero no es fuerte en su impacto social y más aún en el rendimiento escolar, como lo expresamos en líneas anteriores.
- Los directivos dejan entrever un fenómeno de liderazgo débil en la transformación escolar y en el impacto de su trabajo en la sociedad y/o contexto regional (entorno).
- Se destacan las apreciaciones en materia de necesidad de desarrollo y necesidad de mejora urgente desde la mirada del grupo de directivos seleccionados para este estudio, entre estas identificamos la relación puestos de trabajo y motivación de los funcionarios. Igualmente se cuestiona de parte de este grupo focal la forma como se organizan las tareas, los procesos y los proyectos en la escuela, partiendo de la participación permanente de los funcionarios de las instituciones educativas. De la misma forma como aspecto a desarrollar, los directivos estimaron, que es débil la administración de las experiencias de docentes, estudiantes y padres de familia al interior de la escuela. No se construyen curvas de experiencia como de aprendizaje para emplearlas en la solución de conflictos. Ver variables 12, 13 y 21 en el ábaco de Reigner. De otro lado acerca de la necesidad de mejora urgente este grupo destaca los intereses particulares y el conflicto al interior de la escuela. Igualmente es necesario mejorar la política de estímulos y reconocimientos al interior de la escuela como a su vez de parte de la política educativa en la región. Ver variables 14, 23 y 24 en el ábaco. Estas apreciaciones representan un 10% y 8% de las frecuencias expuestas por el grupo. El resto 8.03% corresponde en minoría a apreciaciones excepcionales. Ver gráfico No 38.

ESCUELAS/SUBREGIONES/GRUPO FOCAL DIRECTIVOS





CATEGORIAS

- EXCEPCIONAL
- DESTACADA
- NORMAL
- NECESIDAD DE DESARROLLO
- NECESIDAD DE MEJORA URGENTE
- NO SABE-NO RESPONDE

GRUPO FOCAL DE ANÁLISIS

- DIRECTIVOS

REPRESENTATIVIDAD SUBREGIÓN/ESCUELA

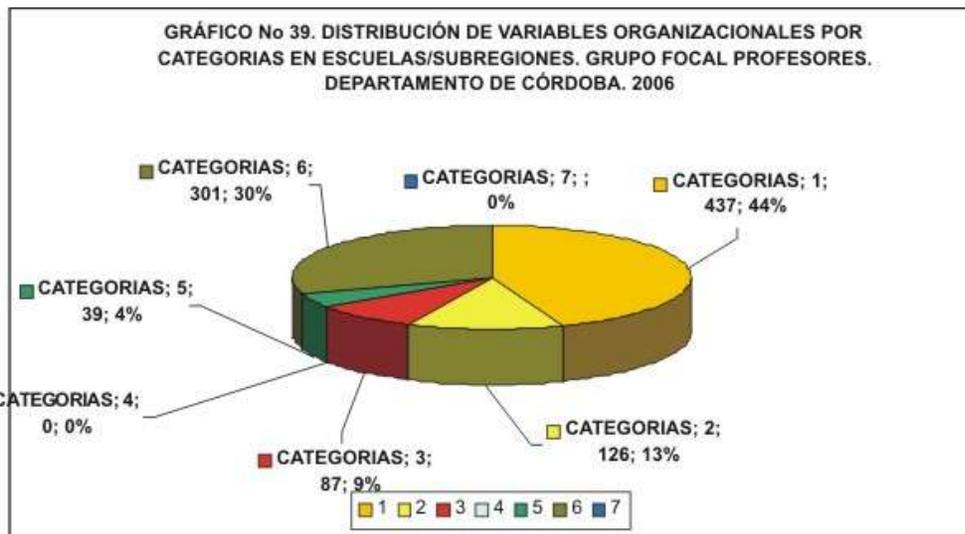
- BAJO SINU-BS: INSTITUCIÓN EDUCATIVA JOSE ANTONIO GALAN**
- MEDIO SINÚ-MS: MERCEDES ABREGO**
- ALTO SINÚ-AS: BENICIO AGUDELO**
- COSTANERA-C: JULIO C. MIRANDA**
- SABANAS-S: ANDRES RODRIGUEZ BALSEIRO**
- SAN JORGE-SJ: CONCENTRACIÓN EDUCATIVA DEL SUR DE MONTELÍBANO-
CESUM**
- CIENAGAS-CG: LACIDES C. VERSAL**

MUNICIPIO SELECCIONADO ALEATORIO EN SUBREGIÓN

- SAN
- PELAYO
- MONTERÍA
- TIERRALTA
- SAN ANTERO
- SAHAGÚN
- MONTELIBANO
- LORICA

El *grupo focal docentes* presenta un ciclo de percepciones sobre el perfil de la cultura organizacional en todas las subregiones y escuelas evaluadas definidas en los siguientes aspectos:

- Existe una calificación *normal* distribuida en la estructura de la percepción del grupo focal. Significa el 44% del total observado frente a las variables organizacionales definidas en el ábaco y en la medición para todas las subregiones del departamento de Córdoba. Sigue la distribución en la categoría de destacado con un comportamiento (30%). Ver gráfico No 39.



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. ENCUESTAS APLICADAS. GRUPO DE EXPERTOS. 2006

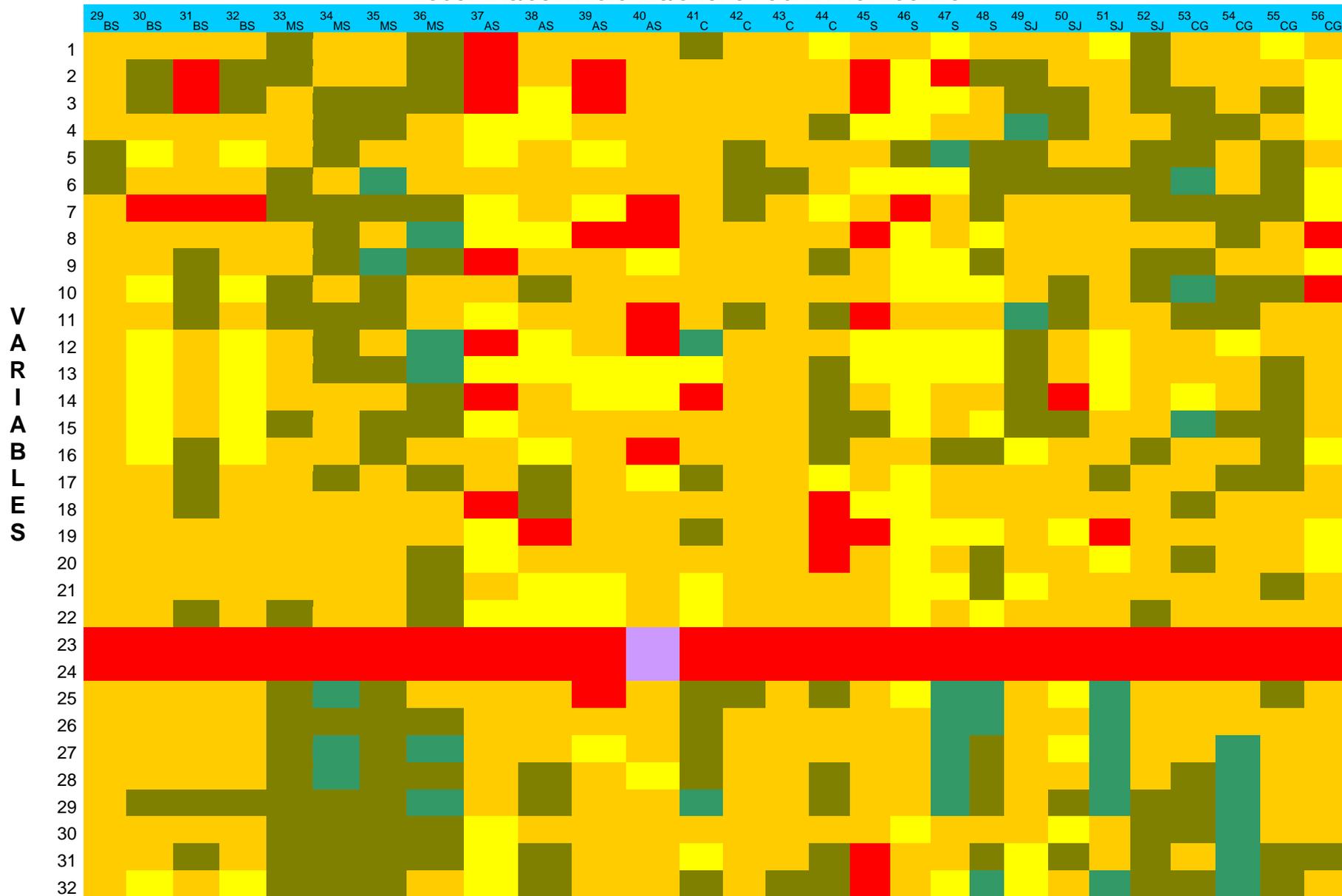
- Como se observa en el gráfico No 39 y en el ábaco siguiente los aspectos sobresalientes se ubican en *lo normal* y en *lo destacado* a nivel de la cultura organizacional en este grupo focal. Los aspectos de mayor percepción por los docentes se referencian al mantenimiento de adecuados niveles de satisfacción en el personal docente, estudiantil y corporativo dentro y fuera de la escuela, la organización de responsabilidades y tareas, el ambiente laboral y las buenas relaciones de los empleados públicos docentes y no docentes, la promoción del trabajo conjunto, la motivación hacia el trabajo creativo. De la misma forma se destacan los niveles de comunicación y la fluidez de la misma desde la óptica de los profesores, igualmente la evolución de la educación frente a las acciones adelantadas por las escuelas en las distintas subregiones es satisfactorio en el nivel normal y destacado. Existe una valoración en estas categorías sobre el cumplimiento, desempeño y aplicaciones de lo dispuesto en el PEI de las escuelas como a su vez el desarrollo y puesta en práctica de políticas y acciones de mejoramiento continuo en las instituciones educativas evaluadas, entre otros

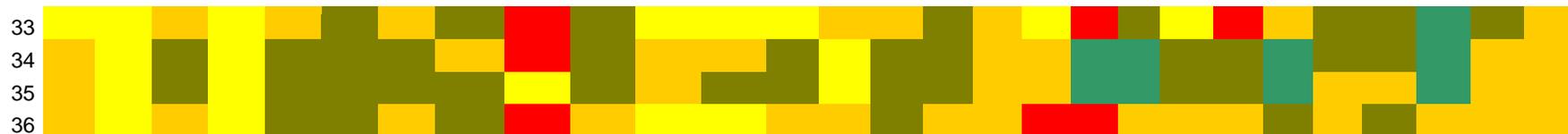
aspectos que se pueden evidenciar en la matriz del ábaco anexa a continuación.

- Igual que en la interpretación del grupo focal anterior, en ese sentido la percepción del grupo focal es óptima pero su realidad frente a la tipología de la calidad de la educación desde la organización de la escuela en las subregiones y específicamente en la zona de ejercicio académico de las instituciones educativas seleccionadas, es baja. Su desempeño desde la cultura se evidencia pero no es fuerte en su impacto social y más aún en el rendimiento escolar, como lo expresamos en líneas anteriores.
- Debemos mencionar que si bien el docente es el componente más importante en la escuela desde la perspectiva de la dinámica de una cultura propia educativa, cabe destacar que su liderazgo en las organizaciones es evidente, la iniciativa nace de su formación y su dinámica no solo como maestro sino como ciudadano formador. Si bien es notable este aspecto importante para la escuela y la región, el nivel de participación es bajo, por lo que se evalúa un liderazgo parcial o temporal, con tendencia a ser recesivo, poco dinámico.

Se destacan las apreciaciones en materia de necesidad de desarrollo y necesidad de mejora urgente desde la mirada del grupo de directivos seleccionados para este estudio, entre estas identificamos la forma como se organizan las tareas, los procesos y los proyectos en la escuela, partiendo de la participación permanente de los funcionarios de las instituciones educativas. De la misma forma como aspecto a desarrollar, los directivos estimaron, que es débil la administración de las experiencias de docentes, estudiantes y padres de familia al interior de la escuela. No se construyen curvas de experiencia como de aprendizaje para emplearlas en la solución de conflictos. Ver variables 12, 13 y 21 en el ábaco de Reigner. Igualmente el impulso al espíritu innovador como a la creatividad y el equilibrio emocional del funcionario frente a los espacios laborales para fortalecer tal función, se estimaron por los profesores como variables en la cultura organizacional con necesidades de desarrollo. Ver variables 20,22 del ábaco. Entre otros aspectos. De otro lado sobre la necesidad de mejora urgente este grupo destaca los intereses particulares y el conflicto al interior de la escuela. Igualmente es necesario mejorar la política de estímulos y reconocimientos al interior de la escuela como a su vez de parte de la política educativa en la región. Ver variables 14, 23 y 24 en el ábaco. Igualmente se destaca por este grupo la apreciación negativa sobre la motivación frente al logro de objetivos propuestos en corto y mediano plazo en la organización escolar, se evidencia una necesidad de mejora urgente en virtud del bajo estímulo al aporte de personal para la elaboración de proyectos y gestión de cambio organizacional. Estas apreciaciones (necesidad de desarrollo y mejora urgente) representan un 13% y 9% de las frecuencias expuestas por el grupo. El resto 4% corresponde en minoría a apreciaciones excepcionales.

ESCUELAS/SUBREGIONES/GRUPO FOCAL PROFESORES





CATEGORIAS

- EXCEPCIONAL
- DESTACADA
- NORMAL
- NECESIDAD DE DESARROLLO
- NECESIDAD DE MEJORA URGENTE
- NO SABE-NO RESPONDE

GRUPO FOCAL DE ANÁLISIS

-
- DOCENTES
-

REPRESENTATIVIDAD SUBREGIÓN/ESCUELA

BAJO SINU-BS: INSTITUCIÓN EDUCATIVA JOSE ANTONIO GALAN

MEDIO SINÚ-MS: MERCEDES ABREGO

ALTO SINÚ-AS: BENICIO AGUDELO

COSTANERA-C: JULIO C. MIRANDA

SABANAS-S: ANDRES RODRIGUEZ BALSEIRO

**SAN JORGE-SJ: CONCENTRACIÓN EDUCATIVA DEL SUR DE MONTELÍBANO-
CESUM**

CIENAGAS-CG: LACIDES C. VERSAL

MUNICIPIO SELECCIONADO ALEATORIO EN SUBREGIÓN

SAN PELAYO

MONTERÍA

TIERRALTA

SAN ANTERO

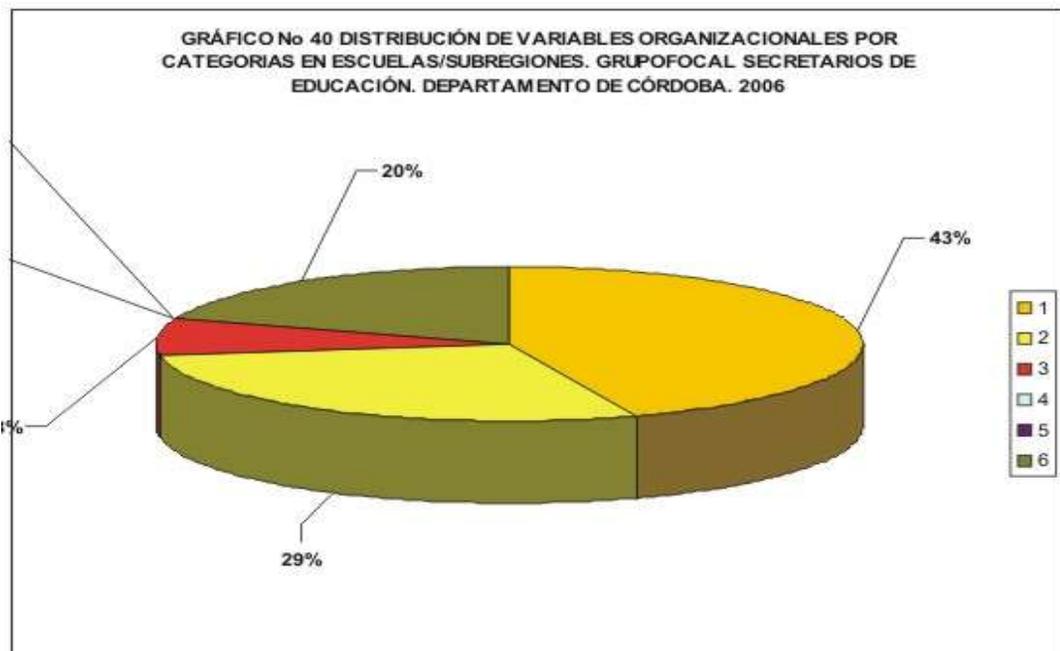
SAHAGÚN

MONTELIBANO

LORICA

Por último el **grupo focal secretarios de Educación-Funcionarios** presentan a su vez un ciclo de percepciones sobre el perfil de la cultura organizacional en todas las subregiones y escuelas evaluadas muy similares a las evaluaciones de los grupos focales anteriores. Definen sus apreciaciones en los siguientes aspectos:

- Existe una calificación *normal* distribuida en la estructura de la percepción del grupo focal. Significa el 43% del total observado frente a las variables organizacionales definidas en el ábaco y en la medición para todas las subregiones del departamento de Córdoba. Sigue en su orden la distribución en la categoría de *necesidad de desarrollo* con un comportamiento (29%). Ver gráfico No 40.

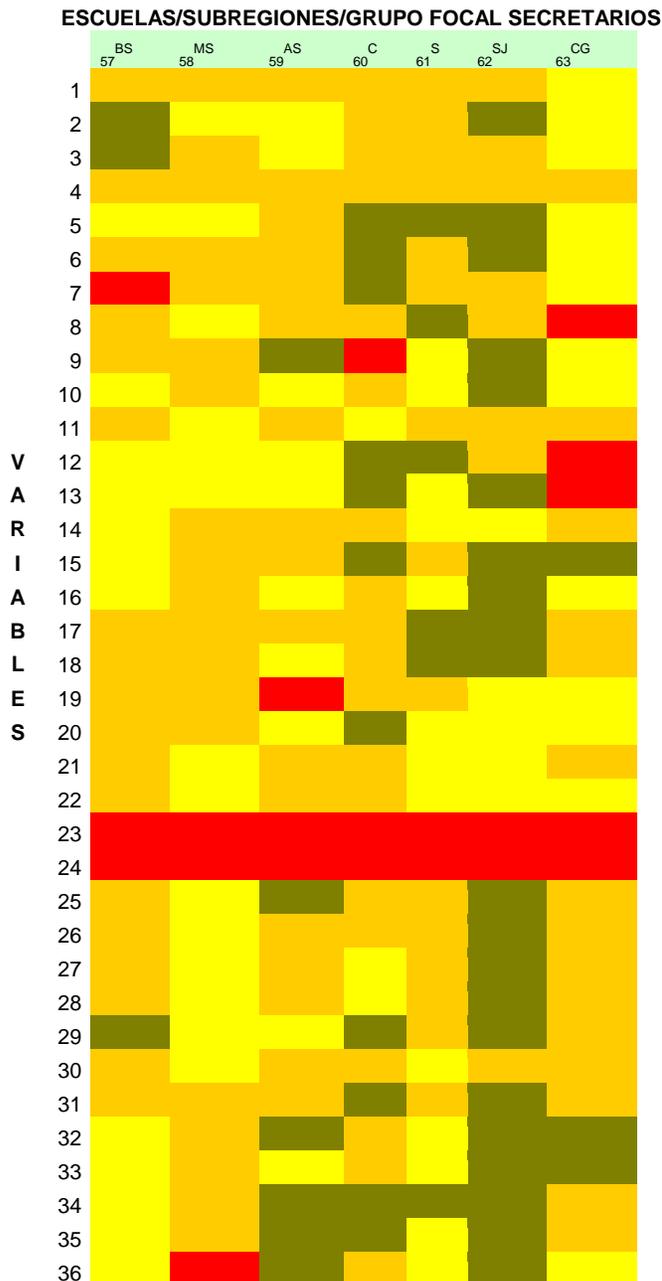


FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. ENCUESTAS APLICADAS. GRUPO DE EXPERTOS. 2006

Como se observa en el gráfico No 40 y en el ábaco anexo, los aspectos sobresalientes se ubican en *lo normal* y en *la categoría necesidad de desarrollo* a nivel de la cultura organizacional en este grupo focal. Los aspectos de mayor percepción para los Secretarios de Educación se referencian al mantenimiento de adecuados niveles de satisfacción en el personal docente, estudiantil y corporativo dentro y fuera de la escuela, la definición y el manejo de las líneas de mando, la organización de responsabilidades y tareas, el ambiente laboral y las buenas relaciones de los empleados públicos docentes y no docentes, la promoción del trabajo conjunto, la motivación hacia el trabajo creativo. De la misma forma se destacan los niveles de comunicación y la fluidez de la misma desde la óptica de los secretarios de educación, igualmente la evolución de la

- educación frente a las acciones adelantadas por las escuelas en las distintas subregiones es satisfactorio en el nivel normal y destacado. Existe una valoración en estas categorías sobre el cumplimiento, desempeño y aplicaciones de lo dispuesto en el PEI de las escuelas como a su vez el desarrollo y puesta en práctica de políticas y acciones de mejoramiento continuo en las instituciones educativas evaluadas, entre otros aspectos que se pueden evidenciar en la matriz del ábaco anexa a continuación. Ver variables 1 a la 12 en el ábaco subsiguiente. Desde la percepción en materia de necesidad de desarrollo, los secretarios en todas las subregiones, analizando el comportamiento de sus escuelas, manifiestan como debilidad en esta categoría, los desequilibrios entre las responsabilidades y los puestos de trabajo frente a la motivación, el estímulo y el compromiso de los funcionarios. Variables 21-22. De la misma forma se evidencia en esta categoría baja actualización a los funcionarios de las escuelas, docentes y no docentes a nivel de todas las subregiones. Se observaron en las calificaciones dificultades por mejorar en la administración de experiencias de docentes, estudiantes, padres de familia y funcionarios, no se elaboran curvas de experiencia y no se aprovecha en la elaboración de proyectos como en la simple participación para la toma de decisiones en la organización escolar. Lo otro definido en esta categoría es el nivel de conflicto en las escuelas, similar a lo definido por los demás actores del estudio. En el ábaco este perfil es transversal para todas las escuelas encuestadas y es parte de la opinión de los diferentes grupos. De otro lado se plantea por parte de los secretarios, dificultades de la escuela para fomentar la investigación como parte de la cultura escolar académica. Ver variables 30-33.
- El grupo focal analiza una realidad más consistente frente a la participación de la escuela, en su estructura y cultura frente a la calidad del sistema educativo. Se evidencia una percepción, mas dirigida en su tendencia, a la necesidad de desarrollar acciones que fortalezcan la dinámica escolar. La cultura que observan los secretarios en las escuelas evaluadas no es fuerte en su impacto social y mucho menos en el rendimiento escolar y administrativo, no se propicia el ambiente innovador y de liderazgo necesario para la “nueva escuela” que se pretende en este escenario global y competitivo de la educación colombiana.
- Se destacan las apreciaciones en materia de necesidad de mejora urgente desde la mirada del grupo de secretarios, entre ellas el impulso al espíritu innovador como a la creatividad y el equilibrio emocional del funcionario frente a los espacios laborales otorgados al interior y fuera de la escuela. Ver variables 20,22 del ábaco. Se destaca desde la opinión de este grupo los intereses particulares y el conflicto al interior de la escuela. Igualmente es necesario mejorar la política de estímulos y reconocimientos al interior de la misma como a su vez de parte de la política educativa en la región. Ver variables 14, 23 y 24 en el ábaco. Igualmente se destaca por este grupo la apreciación negativa sobre la motivación frente al logro de objetivos propuestos en corto y mediano plazo en la organización escolar, se evidencia una

necesidad de mejora urgente en virtud del bajo estímulo al aporte de personal para la elaboración de proyectos y gestión de cambio organizacional. Estas apreciaciones en mejora urgente representan un 8% de las frecuencias expuestas por el grupo. El resto 20% corresponde apreciaciones destacables. Ver gráfico No 40.



REPRESENTATIVIDAD SUBREGIÓN/ESCUELA

BAJO SINÚ-BS: INSTITUCIÓN EDUCATIVA JOSE ANTONIO GALAN

MEDIO SINÚ-MS: MERCEDES ABREGO

ALTO SINÚ-AS: BENICIO AGUDELO

COSTANERA-C: JULIO C. MIRANDA

MUNICIPIO SELECCIONADO

SAN PELAYO

MONTERÍA

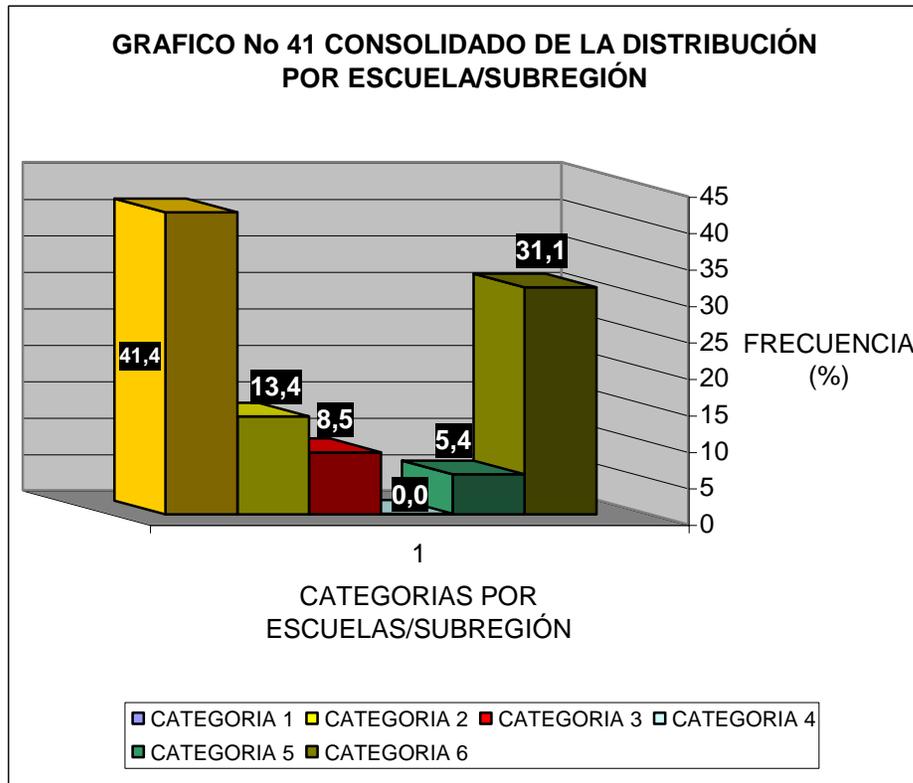
TIERRALTA

SAN ANTERO

Como resumen se puede apreciar en el análisis un consolidado del departamento de Córdoba a partir de la muestra seleccionada:

	TOTAL FRECUENCIAS SUBREGIONES/ESCUELAS	
NORMAL	932	0,4141 (41.41%)
NEC DESARROLLO	302	0,1343 (13.4%)
NECMEJORA		
URGENTE	191	0,085 (8.5%)
NS/NR	2	0,0009 (0.09%)
EXCEPCIONAL	123	0,0546 (5.5%)
DESTACBLE	700	0,3111 (31.1%)
TOTAL ABSOLUTO	2251	1 (100%)

FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. 2006



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. 2006

Se puede analizar que el 41,4% (932 respuestas) de las frecuencias analizadas en el ábaco producto de las apreciaciones de los diferentes grupos focales en las escuelas por subregión calificaron *normal* (categoría 1) las variables evaluadas en la medición de la cultura organizacional escolar, en su orden la calificación subsiguiente se define en la categoría 6-*Destacado* con un 31.1% de la opinión de los grupos definidos, correspondientes a 700 respuestas en la medición. Luego el 13.4% se ubica en la categoría 2-*Necesidad de desarrollo*, con 302 respuestas. Siguen en su orden la categoría 3, *Necesidad de mejora urgente* con el 8.5% de las frecuencias, con 191 respuestas y finalmente en la medición se ubica la categoría 5-*Excepcional*, con el 5.4% de la opinión, equivalentes a 123 respuestas. Ver gráfico No 41.

Se evidencia en este sentido, la estructura de la metodología y la tendencia, según opinión de los actores, cercana al 73% de la medición ubicada en escenarios apuestas normales y destacables de las principales variables de la cultura organizacional escolar.

Cuarto capítulo

IV. CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE GERENCIA ESCOLAR: DE LA GESTIÓN A LA CONSOLIDACIÓN DE UNA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR FUERTE.

INTRODUCCIÓN

Analizando la evolución de la cultura organizacional y sus diferentes componentes en las instituciones educativas en cada contexto, resulta importante en este capítulo estudiar la criterios y tendencia que nos acerquen a un modelo escolar organizacional altamente funcional y productivo que le permita a la escuela moderna desarrollar esquemas certidumbre ante las crisis y abundancias dentro del sistema educativo.

Por ello para teorizar alrededor de lo encontrado, podemos formular algunos postulados que identifican desde la *teoría de las escuelas efectivas* como desde el *enfoque de la reestructuración escolar* y de hecho a partir de los datos obtenidos en la investigación nuestra, una concepción contemporánea y aplicada de la gestión del cambio escolar.

IV.16. IDENTIFICACIÓN DE EVIDENCIAS Y SITUACIONALIDAD ACTUAL DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR.

IV.16.1. POSTULADOS DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR: EVIDENCIAS Y DINÁMICA DE SU COMPORTAMIENTO EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS EVALUADAS EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

a) Se puede considerar que la cultura organizacional en las escuelas estudiadas independiente de la subregión en la que se encuentre, contiene aspectos que están interrelacionados, podría entenderse que es un reflejo del equilibrio dinámico y de las relaciones armónicas de todo el conjunto de sub-sistemas que posee, esto significa que en una organización escolar pueden existir y convivir sub-culturas dentro de una misma cultura. Ello se evidencia por el conjunto de experiencias, la cultura personal de cada actor, las simbologías encontradas, la discrecionalidad de los mismos en la toma de decisiones, la subcultura del conflicto y los intereses y finalmente podemos citar la subcultura del poder frente a la participación y el compromiso.

Cabe justificar lo anterior con los planteamientos de *Robbins (1991)* quien afirma que "las sub-culturas son propias de grandes organizaciones, las cuales reflejan problemas y situaciones o experiencias comunes de los integrantes. Estas se centran en los diferentes departamentos o las distintas áreas descentralizadas de la organización".

Cualquier área o dependencia de la organización escolar puede adoptar una sub-cultura compartida exclusivamente por sus miembros, éstos, a su vez asumirán los valores de la cultura central junto con otros que son propios de los trabajadores que se desempeñan en dichas dependencias. Por ejemplo se destacan, la comunicación formal o informal en las unidades académicas, el chisme, los roles sociales, etc. elementos que no se ven en la estructura organizacional o el manual de funciones o el cargograma. Son expresiones y/o simbologías vueltas arquetipos que gobiernan en las instituciones y se les denominan subculturas que hacen fuertes a las organizaciones hacia el crecimiento o hacia su destrucción.

Igualmente anota *Robbins (1991)*, la sub-cultura proporciona un marco de referencia en que los miembros de la organización escolar⁴⁹ interpretan actividades y acontecimientos, difíciles de precisar por ser conductas individuales. Esto ocurre en la escuela de Córdoba con mucha exactitud y similar argumento como el demostrado por este autor.

b) En consecuencia, si bien es cierto, que en la escuela la cultura es el reflejo del equilibrio dinámico que se produce entre los subsistemas definidos, no es menos cierto, que se debe comprender el desenvolvimiento y alcance de esta dinámica. Lo que permite ver con más facilidad el comportamiento de los procesos organizacionales. Por ello es de resaltar dentro de las instituciones educativas estudiados un gran impacto de subsistemas filosóficos y actitudinales al interior de la dinámica cultural de la organización, es decir, que el subsistema filosófico se vincula con la misión, visión y valores de una organización, pues estos aspectos son responsabilidad explícita y directa de la gerencia de la institución educativa.

El otro subsistema, el actitudinal, mantiene mucha dependencia del subsistema filosófico dentro de la escuela, comprende todo lo concerniente a los comportamientos, sentimientos, relaciones y comunicaciones, sentido de trabajo y responsabilidades, inclinación participativa, lealtad e involucración afectiva, entre otros; este representa la fuente principal del clima organizacional. Todo lo anterior se definió para las instituciones educativas analizadas. Ambos subsistemas se asocian a las diferentes subculturas estudiadas y a las tipologías anteriormente definidas, tales como **poder, rol, tareas y personas.**

Es necesario en este sentido recordar un texto de nuestro marco teórico sobre el referente: "Geertz. Terrence E. Deal y Kent D. Peterson (1990) dicen que la definición de cultura incluye "profundos patrones de valores, creencias, y tradiciones que se han formado a lo largo de la historia (de la escuela)". Paul E. Heckman (1993) nos recuerda que la cultura de la escuela yace en "las creencias compartidas por profesores, estudiantes y directores". Estas definiciones van más allá de la tarea de crear un ambiente de aprendizaje

⁴⁹ La expresión escolar y el subrayado es nuestro.

eficiente. Se enfocan mas en los valores medulares que son necesarios para enseñar e influir en las mentes jóvenes. En estos conceptos de la cultura escolar se puede observar la dinámica de los subsistemas referenciados en las diferentes escuelas estudiadas, tal vez con mayor fortaleza en las escuelas del medio Sinú. Así, la cultura escolar se puede definir como los patrones de significado que son transmitidos históricamente, y que incluyen las normas, los valores, las creencias, las ceremonias, los rituales, las tradiciones, y los mitos comprendidos, quizás en distinto grado, por los miembros de la comunidad escolar (*Stolp y Smith 1994*).

c) Se pudo evidenciar y demostrar lo planteado por los investigadores *Fyans y Mahehr* (1990), que culturas escolares sanas y sólidas se correlacionan fuertemente con altos logros y motivación de los estudiantes, y con la productividad y satisfacción de los profesores. Las escuelas evaluadas en las distintas subregiones presentaron tales logros sobre todo en aquellas públicas de mayor cercanía a la capital del departamento. Allí se estructura también un problema de descentralización y eficiencia del sistema educativo en el territorio.

Concebimos igual que el estudio de *Fyans y Mahehr*, los efectos de cinco dimensiones de cultura escolar en las instituciones educativas evaluadas en las 7 subregiones del departamento de Córdoba: desafíos académicos, logros comparativos, reconocimiento de los logros, comunidad escolar y percepción de las metas de la escuela. Y agregamos dos (2) dimensiones de nuestra cosecha que son gobernabilidad escolar y liderazgo.

d) se denota que el subsistema filosófico de las escuelas es definitivo en la dinámica de la cultura educativa de la institución, así, una clara misión, visión compartida y metas que abarcan toda la escuela, promueven mejores logros por parte de los estudiantes.

Como se evidenció en los datos y el análisis del ábaco, la cultura escolar en las instituciones educativas evaluadas se correlaciona con la actitud de los profesores hacia su trabajo. Se demuestra a su vez lo encontrado en el estudio de perfil de culturas efectivas y no efectivas realizado por *Ying Cheong Cheng* (1993) quien halló que las culturas escolares mas fuertes tenían profesores mejor motivados. **En un ambiente con una ideología organizacional fuerte, participación compartida, liderazgo carismático, innovación, administración coherente de las experiencias e intimidad, los profesores experimentaron una mayor satisfacción en su labor y una productividad mejorada.**

e) Se evidenció que la problemática de la escuela no radica en la administración del currículo y en la praxis docente en el aula, sino también en la forma en que se conduce la escuela en todo el sistema educativo. **Existe una clara separación entre el mundo académico llevado por el profesor en el aula y el mundo administrativo de la escuela o el Ministerio** o las secretarías de educación, llevado por los funcionarios. La separación se explica porque el

maestro no está implicado en el proceso de toma de decisiones que ello encierra y es atribución del aparato administrativo y el cuerpo directivo (jefes, supervisores del sector, supervisores distritales, regionales, nacionales), no están implicados en el proceso académico. La dirección escolar es parcial y se basa, fundamentalmente, en el proceso de control docente, pero el control, cuando se ejerce, se hace como vigilancia, como hace el policía cuando cuida una entrada a un establecimiento comercial. La vigilancia consiste en si se hizo o no la programación del año, si se cumplieron o no las actividades previstas y si el maestro cumple o no su jornada de trabajo. Este panorama es genérico en las escuelas evaluadas, su cultura alrededor de la gestión de calidad y la transformación del sector en las regiones se limita a la acción rutinaria expresada en la actividad específica del seguimiento.

f) De otro lado el maestro y la escuela en su nivel directivo no tienen atribución o competencia gerencial, es decir, no tienen capacidad de decisión académica ni administrativa en forma integral: no planifican porque solo tienen competencia para programar las actividades indicadas en el plan general de la institución acorde a las exigencias de la normatividad vigente como de las políticas estatales; no organizan porque ya todo viene normado en cuanto al qué hacer y cómo hacerlo y dónde; se les dice quien debe mandar y quien ejecutar, no dirigen los recursos estructurales y humanos porque a estos desde que ingresan se les impone que trabajo han de realizar o que operaciones estandarizadas deben ejecutar. Los directores **no son líderes sino jefes** que hasta ahora son impuestos en su mayoría por la elite política gobernante en los ministerios y autoridades locales, no representan a la colectividad de maestros. Lo único que les queda es supervisar por medio de la vigilancia, cuestión que no incide para nada en la calidad de la educación. Esta evidencia es notoria en los centros educativos urbanos más que en los rurales en el departamento de Córdoba.

g) No hay sistema gerencial científico ni humanístico, existe una conducción personal, voluntarista y coyuntural de la educación, no está planteado ser efectivo socialmente y no se cumplen acciones relacionadas con la teoría científica de la administración y de las organizaciones. Basta dar el programa sin saber el impacto en el alumno, es suficiente dar lección sin utilizar los medios didácticos adecuados, basta el pupitre, el famoso pizarrón, la tiza y el borrador. Aquí encontramos el tercer grado de las crisis del sistema educativo. Alumnos, maestros y directivos, caen víctimas de un modelo educativo, que desde sus fundamentos está mal estructurado y que debemos seguir analizando hasta descubrir su vacío y su esencia.

h) La gerencia como ciencia y tecnología, no se ha tomado como variable estratégica para el desarrollo educativo, como lo han sido el currículo y el presupuesto; y es que no se puede tomar en cuenta, porque la gerencia como sistema científico busca siempre la readaptación o cambio de la organización para así lograr su desarrollo espacio temporal, tanto internamente como externamente. A los políticos de la educación al querer el control y la

reproducción del modelo social, no les interesa una gerencia innovadora, creativa y autónoma. Al tener control académico, el control político se da sin dificultad y viceversa, generándose el círculo vicioso de la decadencia escolar. En los países subdesarrollados y dependientes, el control y la reproducción es más directa al tener a los partidos en las puertas de la institución escolar, trasladándose la toma de decisiones a los buros partidistas y no al consejo de profesores.

IV.16.2. LA SITUACIONALIDAD DEL ESQUEMA ACTUAL DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA EDUCACIÓN EN LAS ESCUELAS POR SUBREGIÓN DEFINIDA. Un Constructo Global

Igualmente notamos en el estudio que la crisis educativa tiene un cuarto grado de complejidad y tiene que ver con el modelo de estructura organizativa que se ha definido. A nivel organizacional la estructura es de tipo piramidal vertical en forma real, aunque posean diagramas circulares en las paredes de la escuela. Hay en la cúspide un ministro, o un rector, según sea el caso. Los niveles de decisión estratégica se toman a nivel central, mientras que las decisiones tácticas y operativas se toman a nivel medio o de línea. La estructura posee una diversidad de subestructuras especializadas por funciones y actividades. Subestructuras directivas nacionales, regionales y locales con directores en cada una de las instancias. La organización escolar posee todo un conjunto de normas de funcionamiento y procedimientos que todos deben seguir. Así nos encontramos con normas sobre cómo diseñar, aprobar y evaluar el currículo. Hay normas de ingreso, de ascenso y escalafón. Hay normas sobre rendimiento, inscripción, reválida de títulos. Normas y normas que garantizan el funcionamiento de la escuela, el ministerio o las secretarías locales-municipales de educación, pero que en el fondo lo que garantizan es el control de una élite sobre la mayoría de los docentes y estudiantes. Puede observarse que no existe comunidad y planeación participativa, se hace poco comunicativa la estructura y débil en su dinámica para la toma de decisiones. La organización es centrada en el directivo y no en la base docente y estudiantil lo que genera autocracias respaldadas por las autoridades educativas de carácter gubernamental.

Pero la crisis de esta estructura social y normativa comienza cuando en la vida diaria no funciona nada en la forma como estaba previsto, todo se tarda; las resoluciones no salen a tiempo. Las decisiones tardan, la productividad disminuye, el nivel competitivo escolar en los términos de crecimiento es mínimo y se concentra todo en la dimensión académica que descuida el soporte de la gestión. Hay otras prioridades, por ejemplo, dentro del ejercicio político como se manejan las secretarías, el nuevo funcionario no le da continuidad a los proyectos del gobierno anterior; los nombramientos no se dan; el presupuesto no llega, la nómina estaba mal elaborada, o simplemente "esta emergencia no me corresponde a mi sino a otro funcionario", o "yo no puedo decir nada".

Correlacionando lo encontrado con trabajos de expertos en esta área en el mundo, Méndez (2001), por ejemplo, detectó más de 10 problemas de funcionamiento que afectan la dinámica de la cultura organizacional escolar, entre otros tenemos: 1) Ruptura de unidad de mando; se tiene que saltar la cadena de mando porque los jefes intermedios no tienen capacidad de decisión, cadena que es interceptada por los grupos políticos de turno, convirtiéndose en gestores de las necesidades de los subalternos; 2) Ruptura del tramo de control, al estar centralizadas las decisiones, los jefes copan de funciones y tareas violentando la jerarquía de mando existente a nivel intermedio, quedando éstos como simples supervisores o mensajeros de los de jerarquía superior; 3) Una cadena de mando excesivamente larga, impidiendo el flujo de información vertical descendiente y ascendiente, impide también tomar las decisiones a tiempo, dado el divorcio entre el funcionario que está en la cúspide y el maestro disperso e incomunicado de las escuelas urbanas y rurales; 4) La constitución de una diversidad de estructuras organizativas, muchas de ellas en paralelo, que en vez de facilitar el proceso gerencial lo que hacen es complicarlo, generando ambigüedad e indefinición de poderes. Se intenta delegar pero a nivel de tareas y responsabilidades, no en decisiones; la descentralización del sistema educativo se ha hecho sólo en la parte operacional y no a nivel estratégico. Siguen mandando los mismos, sin solucionar en concreto ningún problema académico o gremial; 5) Una concentración en la cúspide del poder académico y político, desmotivando a los directores y maestros que diariamente son los que viven los problemas de la escuela; 6) La aparición de organismos informales como los gremios, que frente a un incumplimiento del contrato colectivo paralizan todo el sistema educativo nacional y regional. En fin se evidencia la estructura que responde a un modelo burocrático de la administración de la educación con amplitud en la población dirigente y baja participación como iniciativa para el cambio escolar. Todo lo anterior se puede notar en el análisis de los elementos de la cultura organizacional evaluados en las instituciones muestreadas y presentados en los gráficos y el ábaco de Reigner expuesto anteriormente.

Nótese que este desequilibrio afecta **la cultura organizacional** en forma de cascada desde la escuela hasta el ministerio, en doble vía, afectando la descentralización de las decisiones y el tiempo de respuesta a la calidad del servicio. Allí demostramos la deficiencia en la cadena de utilidad del servicio de educación con respecto a la satisfacción y la lealtad de los estudiantes y docentes. Todo lo anterior deriva en un fuerte problema estructural de la organización y la gestión educativa como a su vez del conocimiento escolar.

IV.17. EL MODELO: LAS BASES DE UNA PROPUESTA PARA APLICAR

Edmonds (1979, 1982) pionero en la investigación sobre la eficacia escolar, logró sintetizar en 5 factores esenciales las diferencias entre escuelas eficaces e ineficaces. Sus aportes han servido para guiar los programas de

mejoramiento permanente de la escuela. *Borrel (2000)*⁵⁰, plantea estos factores o dimensiones en las siguientes dimensiones:

Objetivos del sistema

Expectativas

Procedimientos del aula

Ambiente escolar

El director como guía de la educación

Estos elementos asociados a una serie de indicadores proponen un modelo significativo de gerencia escolar en primera instancia. Sin embargo lo anterior debe concurrir a criterios de eficacia escolar tales como:

- **Un activo liderazgo de la gestión y de la instrucción**
- **Elevadas expectativas del profesor, junto con formas de comportamiento que transmitan esas expectativas**
- **Un ambiente escolar académico**
- **Insistencia en la instrucción de habilidades básicas**
- **Evaluación continuada del progreso del alumno**⁵¹

Estos elementos se apreciaron en el análisis de la cultura organizacional escolar con mucha actuación y se observaron en las 36 variables estudiadas en el ábaco. Pero con cierto grado de desorden y baja comprensión como estructura y modelo de parte de la escuela. Las instituciones educativas estudiadas experimentan una sinergia de estos factores sin conocer tales aspectos, es decir responden a una improvisación conceptual y a imitaciones o prácticas de escuelas en el mundo como de las imposiciones que realizan las autoridades educativas nacionales o locales.

Sin embargo este modelo no es suficiente para las organizaciones escolares por su nivel de alcance y/o logro. Incluso los expertos han determinado que su medición carece de escenario metodológico y por ello es de mejor criterio manejar para este caso, de escuelas problemáticas y de alto conflicto, **escenarios multinivel o modelos jerárquicos lineales (HLM)**. Estos modelos poco practicados por su baja comprensión en los directivos escolares, pero de alta eficacia organizacional permiten modificar de acuerdo a los contextos y a sus estructuras llamadas “anidadas”, el ejercicio de diferentes formas o niveles que caracterizan y proyectan la organización escolar y de hecho su rendimiento educativo. Los estudios hasta la fecha más avanzados en esta tipología

⁵⁰ Tomado de *Maureira Oscar. Liderazgo y Eficacia escolar: Hacia un modelo Causal. Pág. 79, 80. 2004.*

⁵¹ *Aspectos asociados al mejoramiento escolar, Davis y Thomas, 1995. proyecto The New Cork School Improvement Project (SIP).*

multinivel son los realizados por *Mortimore, Sammons, Stoll, Lewis y Ecob, 1980*⁵².

Revisando la estructura del modelo y asociando lo anterior con lo encontrado por nosotros en el modelo de cultura organizacional evaluado por escuela en cada subregión territorial del departamento de Córdoba, podemos destacar la siguiente estructura que deberían seguir las organizaciones escolares:

Seleccionamos cuatro niveles y analizamos el comportamiento de las escuelas en forma integral dentro de su contexto dimensionando su problemática desde la cultura organizacional y los niveles de liderazgo como de ambiente. El modelo sugerido es una propuesta diseñada por multinivel que se hace estructural y coherente de conformidad con las características similares de las escuelas evaluadas.

En ese sentido es necesario que las escuelas apliquen:

CUADRO No 18. ELEMENTOS DIFERENCIALES POR NIVELES QUE DETERMINAN EL MODELO DE UNA ESCUELA EFICAZ

A NIVEL DE DIRECCIÓN
Liderazgo estable y óptimo
Estructura organizativa adecuada
Liderazgo académico compartido con el profesorado
Resistente a cambios externos
Estrecha y armoniosa relación entre los directivos para la gestión de cambio
Buen uso del personal académico de apoyo
Satisfacciones equilibradas entre el personal académico y directivo
Lealtad, compromiso y comunicación organizacional
Relaciones entre las responsabilidades, tareas y las funciones de la escuela vs satisfacciones del personal académico y directivo
Ambiente laboral, relaciones humanas y motivación al trabajo
Trabajo colectivo y participativo, integración laboral, desarrollo organizacional y multicultural
Desempeño directivo con creatividad, innovación y aporte personal
Mejoramiento continuo escolar y competitividad desde el liderazgo directivo
Análisis permanente y cumplimiento de objetivos y principios de la planificación escolar
Estímulos y reconocimientos como política directiva y publica escolar
Respeto a espacios de vida laboral y personal, desarrollo de equilibrios emocionales
Administración de experiencias
Manejo adecuado de intereses y conflictos escolares
Promover la igualdad de oportunidades laborales por sexo, cultura, religión, etnia, etc.
Promoción de trabajos y conocimiento de proyectos escolares

⁵² Tomado de *Maureira Oscar. Liderazgo y Eficacia escolar: Hacia un modelo Causal. Pág. 86. 2004.*

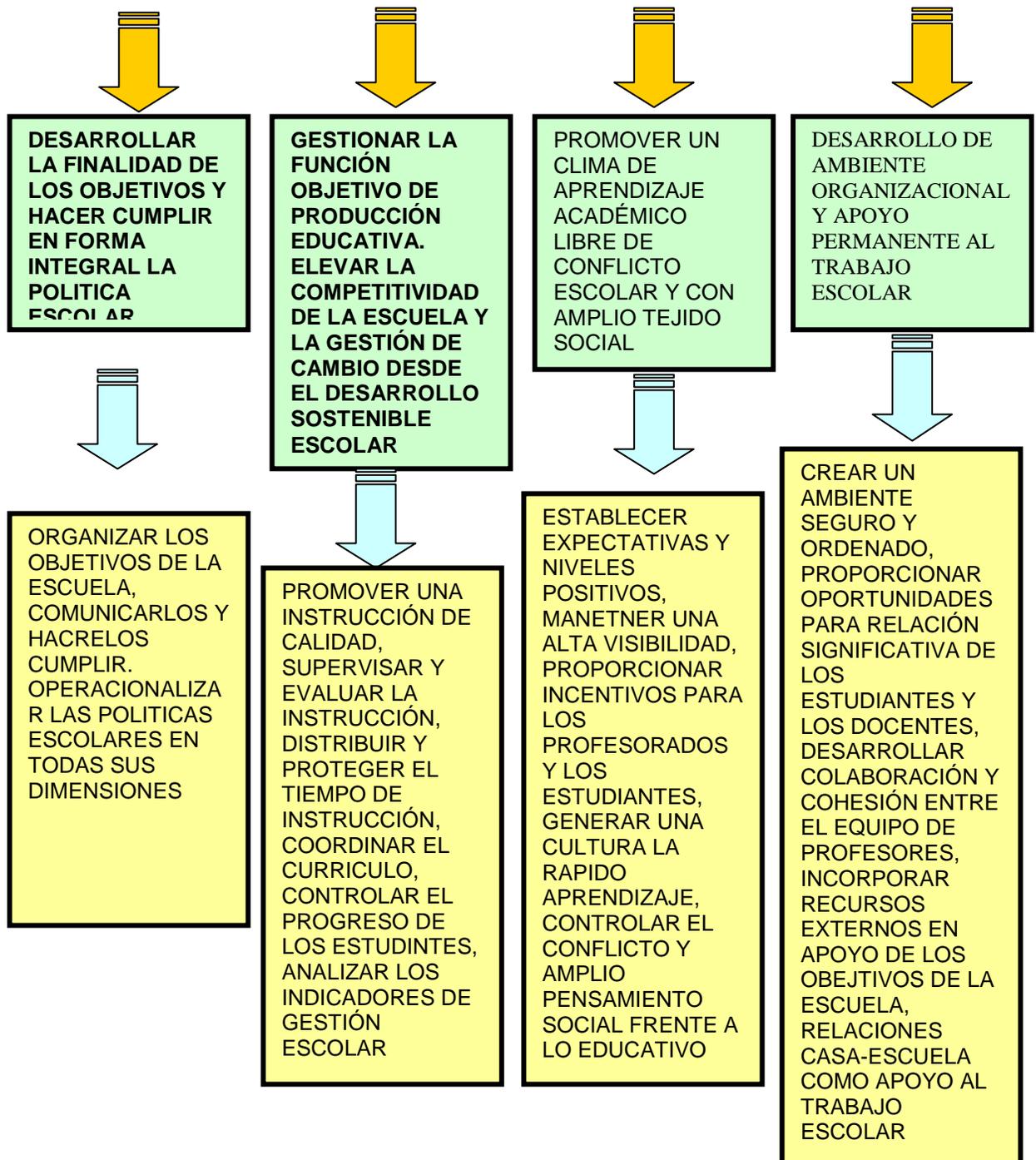
Identificación y definición de los subsistemas axiológicos y actitudinales
Control permanente a la organización informal
A NIVEL DE DOCENTES
Profesorado agradable y comprometido
Estrecha cohesión entre el profesorado
No existen conflictos personales entre el profesorado
Integración del personal de apoyo-auxiliar al profesorado
Esfuerzos cooperativos para mejorar la enseñanza
Estabilidad del profesorado
Se dedica mucho tiempo a las tareas/clima positivo en el aula
Enseñanza bastante uniforme en todas las clases
Integración y articulación a nuevos miembros del profesorado
Respeto a la normatividad y practica des buenas conductas
Cualificación permanente
Intercambio nacional e internacional
A NIVEL DE ESTUDIANTES
Excelente disciplina y comprensión de las reglas
Los alumnos participan activamente en el funcionamiento de la escuela
No castigo físico-inexistente
Clima orientado hacia los alumnos
Resultados consistentemente alto de los alumnos
Comprensión de la política escolar y de ella como organización
Relaciones y satisfacción alumno-profesor-directivo-sociedad
Desarrollo de acciones colaborativas alrededor de sostenibilidad escolar
A NIVEL DE AUTORIDAD REGIONAL DE EDUCACIÓN-Secretarías de Educación Municipal-
Optima política de conservación y fortalecimiento del Sistema de Educación Pública
Relaciones armónicas entre la escuela y las autoridades nacionales, regionales y locales
Garantía de transparencia del sistema y sus procedimientos
Garantía de inversión y tratamiento homogéneo a la escuela
Integración y conversión regional frente a la educación publica de básica y superior
Normatización flexible para la escuela y sus elementos
Diseño permanente de políticas publicas dentro del territorio a favor a la educación básica pública
Articulación política frete al direccionamiento estratégico de la educación
Replanteamiento del proceso de descentralización de la educación
Implementación del sistema de gestión y aseguramiento de la calidad administrativa y académica de la escuela en todas sus dimensiones

Fuente: Esta investigación. 2006.

Sin embargo analizados estos aspectos en la estructura del modelo teórico que hemos diseñado para nuestras organizaciones escolares a partir de la revisión de los capítulos anteriores, compartimos a su vez lo expresado por *Sammons, 1995*, citado por *Oscar Maureira, 2004*; acerca de que toda la transformación que se pueda ejercer desde la implementación del modelo se deberá al liderazgo instruccional del director. Es decir un liderazgo con toma de decisiones explicativas a sus subalternos permanentemente.

Por ello conscientes de esta falencia en las escuelas que evaluamos, diseñamos un modelo de Liderazgo Instruccional, partiendo del modelo planteado por *Marchesi y Martín. 1999*. Con los ajustes y complementos a nuestro contexto.

MODELO DE LIDERAZGO INSTRUCCIONAL DE ALTA DIRECCIÓN ESCOLAR. ESCUELAS DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA POR SUBREGIONES. 2006



FUENTE: ESTA INVESTIGACIÓN. 2006. AJUSTES AL MODELO DE CARACTERISTICAS DEL LIDERAZGO INSTRUCCIONAL, UN MARCO COMPRENSIVO (Marchesi y Martín, 1999)

En ese sentido detrás de un centro educativo eficaz existe un director o rector con alto liderazgo, en ese sentido *Sammons, 1995*, “la importancia del liderazgo de la dirección es uno de los mensajes mas claros que nos ofrece la investigación sobre efectividad escolar: el hecho de que no ha surgido evidencia alguna de escuelas efectivas con liderazgo débil en las revisiones de las investigaciones sobre efectividad”.

Finalmente a titulo de conclusión nos identificamos también con lo planteado por *Arancibia (1992)*⁵³, en virtud que las escuelas evaluadas en las subregiones por el presente estudio presentan dificultades en la aplicación coherente y científica, que es necesario diseñarle una estructura definida desde lo filosófico, praxológico, ontológico y lo deontológico. Por ello el modelo ilustra que los colegios efectivos presentan las siguientes características:

- **Sentido de misión**, definido por metas claramente establecidas y conocidas por todos, liderazgo académico del director, clima positivo o ethos escolar.
- **Actitud frente al aprendizaje**, considerado por las altas expectativas, focalización en lo académico, retroalimentación y evaluación permanente del desempeño académico, estrategias de motivación positivas.
- **Compromiso de la comunidad**
- **Profesores que asumen su Responsabilidad**
- **Enseñanza efectiva**

Se demuestra lo plantado para las escuelas evaluadas sobre la variable “Liderazgo académico del director”, varios autores coinciden que es una de las características más importantes de las escuelas efectivas, como ya lo hemos manifestado. El 100% de las instituciones evaluadas en las subregiones es débil en el modelo, en el sentido de la no comprensión y malas prácticas asociadas a desconocimientos sobre teorías organizacionales e ideologías de trabajo.

Es destacable en este factor fundamental para el modelo gerencial rematar esta teorización para nuestras escuelas ubicándonos en el liderazgo escolar como variable sustantiva que debe dinamizar el director, el cual a su vez cuenta con ciertas características tanto de su rol como de su desempeño. *Cassasus & Arancibia* en los “*Factores que afectan la calidad de la educación*” (1996)⁵⁴, señalan que es evidente el rol decisivo que tienen los directores de escuela en el mejoramiento y logro de altos niveles de desempeño de los alumnos. (*Morales en Casasus & Arancibia*), 1996; indica en relación al director, que éste tendría **“una función crucial en el proceso de mejoramiento de la calidad de la enseñanza a través de un sistema de administración y**

⁵³ *Arancibia, V. (1992). Efectividad escolar: Un Estudio Comparado. Estudios Públicos. Nº47, 1992.*

⁵⁴ *Cassasus, J. & Arancibia, V. (1996). Claves para una educación de calidad. Buenos Aires: Kapeñuz. Parte Tres: Factores que afectan la calidad de la educación. (p. 35-104).*

liderazgo lo suficientemente efectivo y que involucre a todos los miembros del establecimiento estudiantil (...)".

En relación a las funciones de gestión que debe cumplir el director, los autores (op.cit., 1996) señalan que es necesario que cumpla con "una administración de la escuela que integre, coordine y organice las diferentes secciones de ella: generar buenas condiciones de trabajo, desarrollar evaluaciones del desempeño de los profesores, proveer desarrollo profesional y diseñar cargos adecuados a las necesidades y condiciones tanto de la escuela como de los individuos". En términos más específicos las investigaciones sobre las labores del director han proyectado una serie de características, que al igual que las variables de las escuelas efectivas, parecen estar presente de manera constante y reiterada. Para *Scheerens & Bosker (1997)*⁵⁵, el director cuenta con ciertas características y elementos indispensables que se esquematizan en:

Amplia experiencia docente e involucramiento en el quehacer académico, ya que se compromete y participa activamente en las actividades académicas, tiene una política de "puertas abiertas".

Desarrollo del staff y perfeccionamiento docente, consideración por fomentar y consolidar un equipo docente actualizado.

Relaciones interpersonales que facilitan la toma de decisiones compartidas y sentimientos de equipos de trabajo, establece un clima de trabajo adecuado resguardando el ambiente positivo para la enseñanza.

Supervisión académica, observa y supervisa indirectamente el proceso educativo ya que se les entrega autonomía y flexibilidad a los profesores y efectúa un seguimiento de los alumnos que presentan dificultades académicas.

Finalmente concebimos el enfoque a aplicar consolidado en la presente estructura,

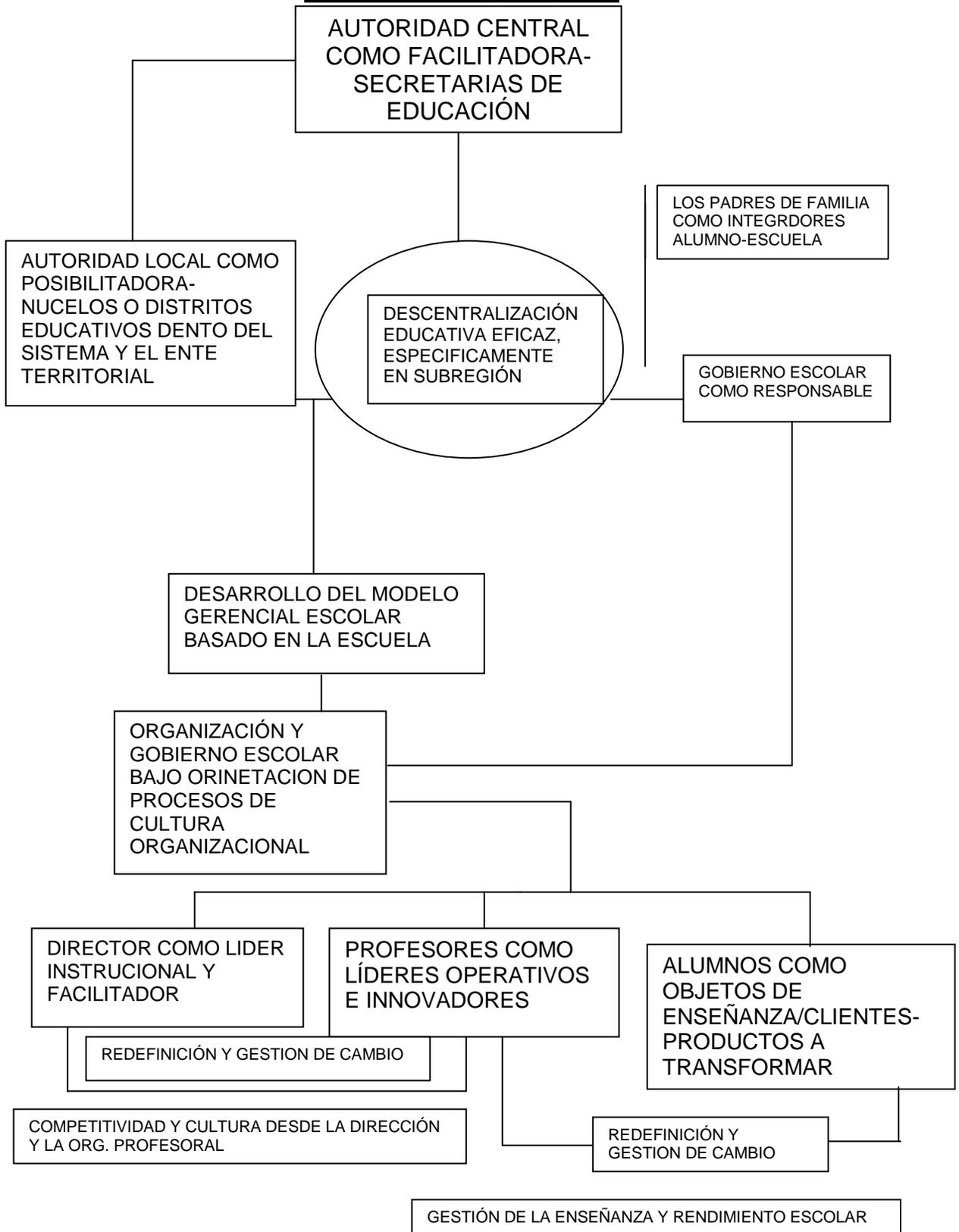
- Una perspectiva sistémica del quehacer escolar, visión compartida de los propósitos y proyectos escolares en cada contexto.
- Identificación de resultados que deben ser evaluados permanentemente
- Apoyo comprometido de todo los agentes relacionados con la escuela
- Redefinición del papel de los directivos en un liderazgo instruccional y facilitador
- Cambio en las prácticas organizativas educativas para adaptarse a las necesidades especiales que demandan ciertos grupos de alumnos. (Por Ej. Los nuevos alumnos)

En ese sentido es viable para las escuelas actuales una mezcla entre el **modelo de escuelas efectivas planteado arriba y el de reestructuración escolar**, ello implica analizar lo interno en la escuela y su entorno partiendo de

⁵⁵ *Scheerens, J. & Bosker, R. (1997). The Foundations of Educational Effectiveness. Cap. 4. The meaning of the factors that are considered to work in education. (p. 99-138).*

la participación de los actores diversos del sistema, tales como los analizados en la estructura de la cultura escolar. La estructura planteada se da también a partir del análisis de los componentes de cultura escolar anteriormente señalada, pero su presentación esta vez la realizaremos a partir del concepto moderno de la **Gestión Basada u orientada en la Escuela-GBE (SBM)**.

**MODELO DISEÑADO ESCUELA EFICAZ SOPORTADO EN REESTRUCTURACIÓN
ESCOLAR Y GBE (SBM). 2006**



Este modelo se construye desde la gestión de la cultura organizacional en todos sus niveles sin perder de vista el enfoque de la escuela eficaz y la reestructuración escolar cuya finalidad es mejorar los resultados no solo administrativos en la escuela sino los académicos desde el paradigma de mejorar la cultura para volverla mas fuerte y rigurosa.

Este modelo permitirá:

- Aumentar la productividad escolar desde la cultura organizacional escolar fuerte en virtud de un mayor acercamiento de los facilitadores y posibilitadores a la escuela.
- La implementación y la medición escolar desde un sistema de gestión de calidad.
- Incremento de la eficiencia escolar a partir del uso de los recursos y los factores de producción.
- Innovación y creatividad directiva y docente.
- Desarrollo del currículo y apropiación de la planificación escolar como herramienta de dirección.
- Desarrollo de la cultura a través de la dinámica de los subsistemas filosófico y actitudinal de los actores en las escuelas.
- Mejoramiento del compromiso de la comunidad educativa.
- Escuela moderna y competitiva organizacionalmente.
- Apropiación social del conocimiento, la ciencia y la tecnología en la escuela.
- Integración entre el funcionalismo, las competencias y las responsabilidades en la organización escolar.
- Disminución del conflicto escolar y el desarrollo de procesos de negociación equilibrados.

En este sentido y apropiándonos de toda una estructura global para nuestras escuelas podría entenderse la gestión escolar como la conducción armónica y equilibrada de un conjunto de variables que hacen que una institución educativa tenga o adquiera la capacidad para poder influir los resultados, definidos en términos de aprendizaje y socialización de los estudiantes. Buena parte de las reformas de los sistemas educativos en Colombia en particular se han propuesto producir cambios significativos en las formas de gobierno y de administración de las escuelas, otorgándoles mayor autonomía en aspectos como administración, financiación y gobernabilidad.

Como contraparte a esta autonomía se ha implementado una mayor participación de la comunidad en las decisiones para invertir los recursos de la institución, la gestión pedagógica y la valoración de los resultados de los estudiantes, son parte de este fenómeno de cambio en la administración tradicional de las organizaciones escolares.

De hecho en Colombia estas reformas se contemplan en la Ley 115 de 1994. La conducción armónica de las variables de la escuela implica desarrollar procesos de gestión en tres áreas básicas de dirección: la gestión directiva, la gestión pedagógica y la gestión administrativa. Soporte que teóricamente explica el modelo multinivel que relacionamos con el de reestructuración finalmente.

La gestión directiva de la institución hace referencia a la capacidad de orientar la escuela y los diversos estamentos que la constituyen, hacia una misión (filosofía y fines) y visión (imagen futura) compartidas y coherentes con el proyecto social y educativo. Estos elementos básicos de orientación de la institución escolar están plasmados en el PEI. La definición de las metas adquiere una importancia fundamental, pues no se trata solamente de “hacer las cosas correctamente” sino de “hacer las cosas correctas” (Scheerens y Creemers, 1989).

La gestión pedagógica se refiere a la función educativa y a la manera como se desarrollan los enfoques, métodos y conocimientos para llevar a cabo los procesos de enseñar y aprender. Supone la capacidad para definir e implantar principios pedagógicos institucionales, la generación de un clima escolar favorable a la enseñanza y la combinación de recursos docentes y medios pedagógicos que se requieren para el logro de los resultados.

La gestión administrativa hace referencia a los procesos mediante los cuales la dirección establece las condiciones para la prestación del servicio educativo, en cuanto a la cantidad, calidad y oportunidad de los recursos de acuerdo a las necesidades del PEI. Contempla entre otros:

- La administración del recurso humano.
- La administración de recursos físicos y escolares.
- La gestión financiera.

La administración específica que facilita la gestión académica (admisión y evaluación de estudiantes, calendario y programación, entre otros).

Esta última implica, por lo tanto, la capacidad de planear, coordinar, controlar y evaluar.

Los insumos: La financiación de insumos escolares representa el mayor rubro de inversión del Programa Paces, lo cual amerita un cuidadoso examen de sus efectos sobre el mejoramiento de la calidad de la educación secundaria en los establecimientos educativos intervenidos. Entre tales insumos se pueden mencionar:

Textos escolares, Material bibliográfico (estudiantes y profesores), Materiales y equipos educativos (computadores, laboratorios, etc.), Construcción, reparación

y/o adecuación de infraestructura, Capacitación de la comunidad educativa (directivos docentes, docentes, padres y comunidad en general).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En conclusión general se puede evidenciar una relación homogénea entre el panorama de la organización escolar en todas las dimensiones estudiadas en América latina y la estructura actual de la escuela en Córdoba y en especial en las instituciones educativas muestreadas. Se puede notar la problemática de la gobernabilidad institucional, los desequilibrios administrativos y la ineficacia en la apropiación y ejecución de los recursos, aspectos que se manifiestan en baja calidad educativa y desequilibrio general de la gestión del sistema.
- Las organizaciones educativas tienen una finalidad, objetivos de supervivencia; pasan por ciclos de vida y enfrentan problemas de crecimiento. Tienen una personalidad, una necesidad, un carácter y se les considera como **micro sociedades** que tienen sus procesos de socialización, sus normas y su propia historia. La escuela como institución no es exenta de esta teorización y comportamiento, ella sufre, gana y genera valor social, pero no es vista como tal por el sistema capitalista y el modelo de economía de mercado agresivo que se representa en su existencia actualmente. Es el caso de las organizaciones de nuestro estudio.
- La escuela tendencial de América latina desde su figura a nivel de las capacidades administrativas es totalmente similar a la estructura que encontramos las instituciones educativas en el departamento de Córdoba, por lo tanto para lograr su evolución hay que analizarlas desde su cultura organizacional escolar. La escuela de Córdoba y las subregiones estudiadas tienen diferentes tipologías desde la cultura organizacional y sus características, al menos contextualmente por las condiciones demográficas, los rasgos personales y profesionales de los docentes, por la simbología y sus características, el tratamiento a las políticas y objetivos de calidad al interior de la escuela bajo la influencia de la cultura subregional en la que vive la organización, el comportamiento de los estudiantes desde su contexto cultural, las dimensiones sociopolíticas construidas dentro de la región frente a las demás territorialidades escolares, entre otros aspectos.
- Por ello consideramos que uno de los más grandes desafíos que tendrá que afrontar la gerencia escolar moderna consiste en traducir la visión en acciones y fundamentalmente en actividades de apoyo organizacional. Es importante identificar y delinear la forma como se va a realizar este paso de la teoría a la práctica o de la visión a la acción que implica un equilibrio entre la mejora del ambiente escolar actual y futuro. La escuela del departamento de Córdoba debe entonces generar un Sistema de Gestión de Calidad, soportado en modelos organizacionales estratégicos que aseguren la calidad administrativa y académica de la nueva estructura escolar que se forma no solo en el América latina sino en las regiones y provincias territorialmente conformadas en los distintos países.
- Puede observarse en las distintas subregiones un comportamiento muy homogéneo en materia de tratamiento de las dimensiones de la cultura

organizacional escolar. Los datos ofertados por la encuesta estructurada y las distintas entrevistas realizadas a los actores o grupos focales de las instituciones educativas analizadas, demuestran igualmente a lo planteado por *Charles Handy* citado por *González y Bellino* (1995), la evidencia de cuatro tipos de culturas organizacionales, aunque para nuestro caso, distribuidos escasamente en sus dimensiones y poco claros en la dinámica escolar. En ese sentido se pudo evidenciar que se manejan componentes culturales asociados a: **poder, rol, tareas y personas**.

- Las organizaciones educativas evaluadas en el estudio presentan un interés parcial desde la formulación del PEI y desde la dinámica de los diferentes actores de las instituciones evaluadas por la conformación de tareas asociadas al desarrollo de la academia al interior de la escuela, sin embargo en la estructura de su dinámica esta tipología no se observa organizada frente a procesos de cambio y de innovación permanente. Se observa una escuela “rutinaria”, cumplidora de lo básico e incapaz de impulsar iniciativas basadas en proyectos que transformen la dinámica tradicional. (Ver explicaciones anteriores fundamentadas en datos de la encuesta estructurada). Finalmente, la cultura centrada en las personas, como su nombre lo indica, está basada en los individuos que integran la organización. Sin lugar a dudas esta tipología de cultura es la más evidente en materia de acciones y orientación de la organización escolar soportada por ejemplo en estudiantes, profesores, padres de familia, entre otros que evidencian el trabajo permanente de la escuela, específicamente la de Córdoba, alrededor de las personas y su talento.
- La cultura organizacional de las escuelas en las subregiones estudiadas evidencia un grado de liderazgo normal y a su vez alto nivel de conflicto en todas sus dimensiones. Esta contrariedad, aunque normal en la operación escolar, opaca la productividad y el esfuerzo en los rendimientos de los estudiantes. Ya hemos demostrado que a culturas organizacionales fuertes, organizaciones cimentadas en estructuras dinámicas, funcionales y con grados de responsabilidad compartida alrededor de las tareas que manifiesten una proyección hacia la sociedad con criterios de gestión de cambio y elevación de la institucionalidad.
- Se puede concluir que el 41,4% (932 respuestas) de las frecuencias analizadas en el ábaco producto de las apreciaciones de los diferentes grupos focales en las escuelas por subregión calificaron *normal* (categoría 1) las variables evaluadas en la medición de la cultura organizacional escolar, en su orden la calificación subsiguiente se define en la categoría 6-*Destacado* con un 31.1% de la opinión de los grupos definidos, correspondientes a 700 respuestas en la medición. Luego el 13.4% se ubica en la categoría 2-*Necesidad de desarrollo*, con 302 respuestas. Siguen en su orden la categoría 3, *Necesidad de mejora urgente* con el 8.5% de las frecuencias, con 191 respuestas y finalmente en la medición se ubica la

categoría 5-*Excepcional*, con el 5.4% de la opinión, equivalentes a 123 respuestas.

- Igualmente notamos en el estudio que la crisis educativa tiene un cuarto grado de complejidad y tiene que ver con el modelo de estructura organizativa que se ha definido. A nivel organizacional la estructura es de tipo piramidal vertical en forma real, aunque posean diagramas circulares en las paredes de la escuela. Hay en la cúspide un ministro, o un rector, según sea el caso. Los niveles de decisión estratégica se toman a nivel central, mientras que las decisiones tácticas y operativas se toman a nivel medio o de línea.
- La estructura posee una diversidad de subestructuras especializadas por funciones y actividades. Subestructuras directivas nacionales, regionales y locales con directores en cada una de las instancias. La organización escolar posee todo un conjunto de normas de funcionamiento y procedimientos que todos deben seguir. Así nos encontramos con normas sobre cómo diseñar, aprobar y evaluar el currículo. Hay normas de ingreso, de ascenso y escalafón. Hay normas sobre rendimiento, inscripción, reválida de títulos. Normas y normas que garantizan el funcionamiento de la escuela, el ministerio o las secretarías locales-municipales de educación, pero que en el fondo lo que garantizan es el control de una élite sobre la mayoría de los docentes y estudiantes. Puede observarse que no existe comunidad y planeación participativa, se hace poco comunicativa la estructura y débil en su dinámica para la toma de decisiones. La organización es centrada en el directivo y no en la base docente y estudiantil lo que genera autocracias respaldadas por las autoridades educativas de carácter gubernamental.
- Correlacionando lo encontrado con trabajos de expertos en esta área en el mundo, *Méndez (2001)*, por ejemplo, detectó más de 10 problemas de funcionamiento que afectan la dinámica de la cultura organizacional escolar, entre otros tenemos: 1) Ruptura de unidad de mando; se tiene que saltar la cadena de mando porque los jefes intermedios no tienen capacidad de decisión, cadena que es interceptada por los grupos políticos de turno, convirtiéndose en gestores de las necesidades de los subalternos; 2) Ruptura del tramo de control, al estar centralizadas las decisiones, los jefes copan de funciones y tareas violentando la jerarquía de mando existente a nivel intermedio, quedando éstos como simples supervisores o mensajeros de los de jerarquía superior; 3) Una cadena de mando excesivamente larga, impidiendo el flujo de información vertical descendiente y ascendiente, impide también tomar las decisiones a tiempo, dado el divorcio entre el funcionario que está en la cúspide y el maestro disperso e incomunicado de las escuelas urbanas y rurales; 4) La constitución de una diversidad de estructuras organizativas, muchas de ellas en paralelo, que en vez de facilitar el proceso gerencial lo que hacen es complicarlo, generando ambigüedad e indefinición de poderes. Se intenta delegar pero a nivel de tareas y responsabilidades, no en decisiones; la descentralización del

sistema educativo se ha hecho sólo en la parte operacional y no a nivel estratégico. Siguen mandando los mismos, sin solucionar en concreto ningún problema académico o gremial; 5) Una concentración en la cúspide del poder académico y político, desmotivando a los directores y maestros que diariamente son los que viven los problemas de la escuela; 6) La aparición de organismos informales como los gremios, que frente a un incumplimiento del contrato colectivo paralizan todo el sistema educativo nacional y regional. En fin se evidencia la estructura que responde a un modelo burocrático de la administración de la educación con amplitud en la población dirigente y baja participación como iniciativa para el cambio escolar. Todo lo anterior se puede notar en el análisis de los elementos de la cultura organizacional evaluados en las instituciones muestreadas y presentados en los gráficos y el ábaco de Reigner expuesto anteriormente.

- Nótese que este desequilibrio afecta **la cultura organizacional** en forma de cascada desde la escuela hasta el ministerio, en doble vía, afectando la descentralización de las decisiones y el tiempo de respuesta a la calidad del servicio. Allí demostramos la deficiencia en la cadena de utilidad del servicio de educación con respecto a la satisfacción y la lealtad de los estudiantes y docentes. Todo lo anterior deriva en un fuerte problema estructural de la organización y la gestión educativa como a su vez del conocimiento escolar.
- En ese sentido es viable para las escuelas actuales una mezcla entre el **modelo de escuelas efectivas planteado arriba y el de reestructuración escolar**, ello implica analizar lo interno en la escuela y su entorno partiendo de la participación de los actores diversos del sistema, tales como los analizados en la estructura de la cultura escolar. La estructura planteada se da también a partir del análisis de los componentes de cultura escolar basada en el enfoque moderno de la **Gestión Basada u orientada en la Escuela-GBE (SBM)**.

BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA

- AGUERRONDO, Inés (2002)a, Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente, Seminario “El desempeño de maestros en América Latina: Nuevas Prioridades”, Brasilia, Julio 10 – 12, 2002.
- AGUERRONDO, Inés (2002)b, Ministerios de Educación. De la estructura jerárquica a la organización en red, IPE/UNESCO-Buenos Aires.
- AGUERRONDO, Inés (1997), ¿Es posible lograr calidad en educación con menores costos?, en Revista Perspectivas, Vol. XXVII, Nº 2, UNESCO-PARIS.
- ALVAREZ, Benjamín, y MAJMUDAR, Juliet (2001), ¿Quién está preparando a nuestros hijos para el siglo del conocimiento?, The World Bank, Human Development Department.
- ALVARIÑO, C.; ARZOLA S., BRUNNER, J.J.; RECART, M.O. y VIZCARRA, R. (2000), Gestión escolar: un estado del arte de la literatura, Revista Paideia.
- AVALOS, Beatrice, y NORDENFLYCHT María Eugenia (1999), La formación de profesores. Perspectiva y experiencias, Aula XXI/Santillana, Santiago, Chile.
- BONIFACIO, José Alberto y FALIVENE, Graciela (2002), Análisis comparado de las relaciones laborales en la Administración Pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México y Perú, CLAD/BID, Segunda Reunión de la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del BID.
- BRASLAVSKY, Cecilia (1999), Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana, Santillana/Convenio Andrés Bello, Buenos Aires.
- CEPAL-ECLAC, Seminario Localización de Infraestructura Educativa, Santiago de Chile, noviembre de 2001.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ (1996), Dictamen de la Ley Marco de Educación. Título V. Gestión del sistema educativo, Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología. Lima, Perú.
- DELANNOY, Françoise (1998), Reformas en gestión educacional en los 90s, LCSHD Paper Series Nº 21, The World Bank.
- DIRIE, Cristina, y OIBERMAN, Irene (2001), La profesión docente en el mercado de trabajo actual, mimeo.
- Fernández Aguerre, Tabaré. Perfiles de las Escuelas Primarias Eficaces de México. Informe Final de Investigación. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. 2001
- FULLAN, Michael (1993), Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de las reformas educativas, Akal Editores, Madrid.
- GERTEL, Héctor; DE SANTIS, Mariana, y CRISTINA, Daniela (2002). Who chooses to become a teacher in Argentina?, Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- HANUSHEK, Eric (1999), The Evidence on Class Size. Occasional Paper Number 98-1. W. Allen Wallis Institute of Political Economy, University of Rochester.
- KEMMERER, Frances (1990), An integrated Approach to Primary Teacher's Incentives, en Chapman and Carrier Ed. Improving educational quality: a global perspective, Greenwood Press, NY, citado por Kennedy, 1998.

KENNEDY, Kerry (1998), Enhancing the status of teachers in the Asia-Pacific Region: an exploration of the issues, Asia-Pacific Journal of Teacher Education and Development.

LIANG, XIAOYAN LIAN (2003), Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

LÓPEZ, Néstor (2003), Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad, documento presentado en el Taller de Trabajo, Fundación Ford, Santiago de Chile.

MARSHALL, Adriana (1999), El empleo en el sector educativo, CONICET-IDES.

MARTIN, Michaela (1999), The role of the university in initial teacher training: trends, current problems and strategies for improvement, IIEP/UNESCO Contributions, N°32.

MAUREIRA, Oscar (2004), Liderazgo y eficacia escolar: Hacia un modelo causal. Editorial UCSH. Pág. 397.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1999), Mejor educación para todos. Programas compensatorios 1993-1998, Argentina.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN DE ARGENTINA. (1999), La política de capacitación docente en la Argentina. La Red Federal de Formación Docente Continua. (1994-1999), Argentina.

MIZALA, Alejandra; RAMAGUERA, Pilar, y REINAGA, Teresa (2001), Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia, Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile y Ministerio de Educación, Bolivia.

MORDUCHOWICZ, Alejandro (2002), Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes, PREAL, Documento N° 23, mayo 2002.

NARODOWSKI, Mariano (2003), Es posible aumentar los días de clase sin afectar al turismo, Diario La Nación, 7/12/2003.

OCDE- WEI (2001), Teachers for tomorrow's schools.

OCDE (2002), Education at a Glance.

OCDE-UNESCO (2002), Financing Education - Investments and Returns.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS, Informe iberoamericano sobre formación continúa de docentes, Observatorio de la Educación Iberoamericana.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS, El personal docente: situación y formación,.

PLAN DE DESARROLLO EDUCATIVO. La Revolución Educativa. 2002-2006. Republica de Colombia. 2005.

SAN JUAN, Gustavo; DÍSCOLI, Carlos y MARTÍN, Irene (2000), Metodología para la optimización de consumos y gastos en servicios básicos urbanos. El caso de una red de establecimientos escolares, Unidad de Investigación N°2 del Instituto de Estudios del Hábitat, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

SINISCALCO, María Teresa (2002), A statistical profile of the teaching profession, International Labour Office, Geneva. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, París.

UNESCO (2003), Compendio mundial de la Educación, París.

UNESCO, National Reports on the Development of Education.
UNESCO-OREALC (2001), Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000, Santiago de Chile.
URIBE, Claudia (1999), Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación de los maestros, Development Discussion Paper N° 724, Harvard Institute for International Development, Harvard University.
WOESSMANN, Ludger (2001) Schooling resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence, Kiel Institute of World Economics, 24100 Kiel, Germany.

ANEXOS

Anexos 1: MODELO DE ENCUESTA APLICADA A ESCUELAS POR SUBREGIONES. 2006.

UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA
FACULTAD DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS HUMANAS
GRUPO DE INVESTIGACIONES GERENCIA Y ECONOMÍA DE LA
EDUCACIÓN GEDUCA
TÉSIS DE MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

OBJETIVO: Identificar el estado y las capacidades administrativas como los rasgos esenciales de la cultura organizacional de las escuelas de básica primaria y secundaria muestreadas para el caso del presente estudio en las subregiones de planificación escolar en el departamento de Córdoba.

A. DATOS GENERALES DE ORDEN ADMINISTRATIVO:

1. Institución educativa: _____
2. Representante Legal: _____ Cargo: _____
3. Año de creación: _____ 4. Acto Administrativo: _____
5. Promedio salarial de los maestros: _____ en pesos mensuales
6. Presupuesto Actual: _____ (Mill)
7. No de empleados Docentes: _____
8. No de Empleados no Docentes: _____
9. Monto de la Inversión de la Institución actualmente: _____ Mill
10. No de Estudiantes matriculados: _____
11. Estrato promedio de los mismos: 1__ 2__ 3__ 4__ 5__ 6__
12. Nivel de Repitencia: ___% Nivel de deserción ___% Nivel de absorción: ___
13. Que Estructura Organizacional maneja: Vertical: ___ Horizontal: ___
Circular: ___ Por Proyectos: ___ Mixtas: ___
14. La estructura es dinámica y funcional: Si ___ No ___
15. Las decisiones escolares son tomadas: A tiempo ___ Regularmente: ___
o Son lentas: _____
16. Posee gobierno escolar: Si ___ No ___
17. Las decisiones del gobierno escolar son eficientes y eficaces: Si ___ No ___
18. Existe participación en la gerencia de la escuela: Si ___ No ___,
19. Si la respuesta es afirmativa de quienes: _____
20. Existen otros comités que ayudan a gobernar en la escuela: Si ___ No ___
Si la respuesta es afirmativa cuales: _____
21. ¿Cuánto dura en promedio la resolución de un conflicto en la organización, independiente del tipo de problema: _____ en días
22. Que estilo administrativo práctica:
___ Autocrático
___ Democrático
___ Participativo
___ Participativo y Delegatario

Otro: Especifique_____

23. ¿Qué y Cómo planifica los proyectos, acciones y/o tareas al interior de la escuela?_____

24. ¿Qué y Cómo organiza los proyectos, acciones y/o tareas al interior de la escuela?_____

25. ¿Cómo dirige los procesos y procedimientos al interior de la escuela?_____

26. ¿Cómo Coordina los procesos y procedimientos que se deben ejecutar en la escuela?_____

27. ¿Qué y Cómo controla y/o monitorea sus políticas, programas y proyectos, al interior de la escuela?_____

28. ¿Considera que el sistema escolar en su institución ha optado por un modelo burocrático, es decir, demasiadas estructuras, cargos y funciones poco ajustadas a la dimensión de la escuela y su quehacer? Si____ No____
Porque:_____

29. La atención a los usuarios del servicio educativo (Estudiantes, Profesores, Padres de Familia, Funcionarios, Otros servidores públicos o Privados) al interior de la escuela, conforme a las condiciones que actualmente posee es:

Excelente_____

Buena_____

Regular_____

Mala_____

30. ¿Existe lealtad y compromiso de los funcionarios de la escuela (Docentes y No docentes) con los retos, programas y proyectos definidos en el PEI?.

Si_____ No_____

31. La lealtad y el compromiso visto en los estudiantes son:

Alto_____ Medio_____ Bajo_____

32. Las relaciones entre Directivos, profesores, estudiantes y sociedad son:

Excelentes_____ Buenas_____ Malas_____

33. ¿Cuál es el impacto de la escuela en su entorno?

En lo académico: Alto__ Medio__ Bueno__ Ninguno__

En lo social: Alto__ Medio__ Bueno__ Ninguno__

En lo político: Alto__ Medio__ Bueno__ Ninguno__

En lo económico: Alto__ Medio__ Bueno__ Ninguno__

En lo cultural: Alto__ Medio__ Bueno__ Ninguno__

En lo comunitario: Alto__ Medio__ Bueno__ Ninguno__

B. DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR

34. Los directivos de la institución y aquellas personas en posiciones de mando promueven el mantenimiento de adecuados niveles de satisfacción en el personal docente, estudiantil y corporativo, dentro y fuera de la escuela, de manera:

Excepcional_____ Destacada_____ Normal_____ Necesidad de Desarrollo_____

Necesidad de Mejora Urgente_____

35. Los trabajadores docentes, personal administrativo y funcionarios en general de la escuela están contentos y satisfechos con la manera como están organizadas las líneas de mando y autoridad en la Institución.

Su calificación es:

Excepcional_____ Destacada_____ Normal_____ Necesidad de Desarrollo_____

Necesidad de Mejora Urgente_____

36. La manera como están estructuradas y organizadas las responsabilidades, las tareas y las funciones en la escuela, contribuye a mantener un adecuado nivel de satisfacción en el personal.

Excepcional_____ Destacada_____ Normal_____ Necesidad de Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

37. El ambiente laboral y las buenas relaciones de los empleados públicos docentes y no docentes en la institución los motivan a satisfacer las necesidades de estudiantes y padres de familia.

Excepcional_____ Destacada_____ Normal_____ Necesidad de Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

38. El ambiente laboral se presta para que los empleados de la escuela, de manera autónoma identifiquen oportunidades para aportar ideas, planificar y desarrollar proyectos institucionales.

Excepcional_____ Destacada_____ Normal_____ Necesidad de Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

39. Los directivos de la institución promueven el trabajo conjunto de equipos, la integración laboral, el desarrollo organizacional y multicultural entre los empleados, buscando satisfacer las demandas de la Institución, de sus docentes, estudiantes y padres de familia.

Excepcional_____ Destacada_____ Normal_____ Necesidad de Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

40. La manera como está organizada la Institución motiva a sus empleados docentes y no docentes para que se desempeñen con creatividad, innovación, y aporte personal como profesional, en el proceso de lograr los objetivos institucionales e individuales.

Excepcional_____ Destacada_____ Normal_____ Necesidad de Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

41. La comunicación en la escuela fluye de manera tal, que el personal de la institución se organiza para comprender el impacto de su trabajo en ella y el entorno de influencia.

Excepcional_____ Destacada_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

42. La institución analiza la evolución de la educación pública y del sector en el que se mueve, su legislación y las tendencias académicas y administrativas de este tipo de organizaciones.

Excepcional_____ Destacada_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

43. Los funcionarios docentes y no docentes se desempeñan, creando un ambiente de mejoramiento continuo a través del cual se incrementa el impacto de su gestión en beneficio de la institución y su entorno.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

44. Los empleados docentes y no docentes de la institución se preocupan por darle cumplimiento a los principios y los valores establecidos en el PEI de la escuela.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

45. Los puestos de trabajo y las responsabilidades están diseñados en la escuela para que los funcionarios trabajen con gusto, motivación, estímulo y compromiso.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

46. La forma como se organizan las tareas, los procesos y los proyectos en la escuela estimulan la animada participación de todos los funcionarios.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

47. La escuela en sus políticas internas u otra organización filial a la institución otorga reconocimientos y premia los aportes y la creatividad de sus funcionarios.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

48. Los funcionarios de la escuela se actualizan permanentemente en relación con las necesidades y los cambios que atañen a su trabajo disciplinar y profesional, dentro y fuera de la Institución.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

49. Los empleados de la escuela docentes y no docentes, por cuenta propia, aportan ideas, planes y/o proyectos relacionados con su campo de trabajo, independiente de las exigencias laborales.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

50. Las directivas de la escuela respetan los espacios entre la vida laboral y personal, y además facilitan métodos alternativos para el sostenimiento de dicho equilibrio.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

51. La definición de los puestos de trabajo se ha hecho de manera tal que se mantiene un adecuado equilibrio entre la vida laboral y familiar o privada de los funcionarios.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

52. Existen políticas, modelos de comunicación y acciones orientadas a solucionar interferencias entre la vida personal y la gestión laboral en la escuela.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

53. Las iniciativas de la escuela para promover el espíritu emprendedor e innovador le permiten a sus funcionarios mantener el equilibrio entre la vida laboral y la privada.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

54. Se administran las experiencias de los docentes, estudiantes y padres de familia al interior de la escuela.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

55. Los intereses de los docentes y no docentes en las estructuras y/o procesos de la escuela imprimen un impacto adecuado a la productividad de la organización.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

56. ¿Que intereses son comunes en los funcionarios que generen conflicto escolar en sus diferentes dimensiones?

57. Podría definir algunas dimensiones de los conflictos presentados en lo corrido del ejercicio administrativo y académico de la institución, como: Se pueden seleccionar varias alternativas

Sociales____ Políticos____ Académicos____ Económicos____ Culturales____ Religiosos____ Otros____ Especifique_____

58. Los directivos de la escuela entregan un tratamiento igual y equitativo tanto a hombres como a mujeres funcionarios(as) en sus relaciones laborales y personales.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

59. Las políticas en su extensión que practica el grupo directivo ofrecen igualdad de oportunidades laborales a las personas provenientes de diferentes culturas, religiones, etnias, etc., al interior de la organización educativa.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

60. Se ofrecen y se mantienen las mismas oportunidades tanto para hombres como para mujeres en la asignación de puestos de trabajo, tareas, responsabilidades, recursos, escogencia y promoción.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

61. Los hombres y las mujeres son tenidos en cuenta en igualdad de condiciones en la manera como se organiza y se lleva cabo el trabajo diario.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

62. Los procesos y los procedimientos en la institución están organizados de manera tal, que se incluyen todas las personas de diferentes culturas, religiones, etnias, formación y nacionalidades si se tienen.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

63. A los funcionarios de la escuela se les anima para detectar, dentro y fuera de la institución, aquellas necesidades relacionadas con su trabajo y/o quehacer misional.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

64. Los empleados docentes y no docentes de la escuela se interesan en dar a conocer sus trabajos y proyectos dentro y fuera de la Institución.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

65. La institución capacita a su personal sin distinción de nacionalidad, profesión, religión, raza, edad, orientación sexual y antigüedad, de tal forma que impulsen y promuevan su capital intelectual como la productividad escolar.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

66. La escuela fomenta la investigación educativa o la investigación en el aula a través de sus docentes y el auspicio de las estructuras administrativas.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

67. La simbología utilizada por la escuela (Bandera, Escudo, Himnos, Botones, Colores, Uniformes), entre otros representan la imagen corporativa y la filosofía en lo axiológico como la misión y las políticas en lo operativo en la escuela.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

68. Los símbolos construidos son fuente de identidad, cultura y definición de saberes en la operación de la escuela diariamente, de tal forma que motiva a la organización en su actuar permanente.

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

69. ¿La organización informal en la escuela se hace evidente, manifestando incluso mayor importancia incluso en la toma de decisiones?

Excepcional_____ Destacado_____ Normal_____ Necesidad de
Desarrollo_____ Necesidad de Mejora Urgente_____

Firma del Encuestado_____ **Firma Encuestador**_____

Anexo 2: Categorías de evaluación o Variables organizacionales de estudio en la identificación de los procesos de Cultura organizacional en las diferentes escuelas evaluadas.

1. Los directivos de la institución y aquellas personas en posiciones de mando promueven el mantenimiento de adecuados niveles de satisfacción en el personal docente, estudiantil y corporativo, dentro y fuera de la escuela.
2. Los trabajadores docentes, personal administrativo y funcionarios en general de la escuela están contentos y satisfechos con la manera como están organizadas las líneas de mando y autoridad en la Institución.
3. La manera como están estructuradas y organizadas las responsabilidades, las tareas y las funciones en la escuela, contribuye a mantener un adecuado nivel de satisfacción en el personal.
4. El ambiente laboral y las buenas relaciones de los empleados públicos docentes y no docentes en la institución los motivan a satisfacer las necesidades de estudiantes y padres de familia.
5. El ambiente laboral se presta para que los empleados de la escuela, de manera autónoma identifiquen oportunidades para aportar ideas, planificar y desarrollar proyectos institucionales.
6. Los directivos de la institución promueven el trabajo conjunto de equipos, la integración laboral, el desarrollo organizacional y multicultural entre los empleados, buscando satisfacer las demandas de la Institución, de sus docentes, estudiantes y padres de familia.
7. La manera como está organizada la Institución motiva a sus empleados docentes y no docentes para que se desempeñen con creatividad, innovación, y aporte personal como profesional, en el proceso de lograr los objetivos institucionales e individuales.
8. La comunicación en la escuela fluye de manera tal, que el personal de la institución se organiza para comprender el impacto de su trabajo en ella y el entorno de influencia.
9. La institución analiza la evolución de la educación pública y del sector en el que se mueve, su legislación y las tendencias académicas y administrativas de este tipo de organizaciones.
10. Los funcionarios docentes y no docentes se desempeñan, creando un ambiente de mejoramiento continuo a través del cual se incrementa el impacto de su gestión en beneficio de la institución y su entorno.

11. Los empleados docentes y no docentes de la institución se preocupan por darle cumplimiento a los principios y los valores establecidos en el PEI de la escuela.

12. Los puestos de trabajo y las responsabilidades están diseñados en la escuela para que los funcionarios trabajen con gusto, motivación, estímulo y compromiso.

13. La forma como se organizan las tareas, los procesos y los proyectos en la escuela estimulan la animada participación de todos los funcionarios.

14. La escuela en sus políticas internas u otra organización filial a la institución otorga reconocimientos y premia los aportes y la creatividad de sus funcionarios.

15. Los funcionarios de la escuela se actualizan permanentemente en relación con las necesidades y los cambios que atañen a su trabajo disciplinar y profesional, dentro y fuera de la Institución.

16. Los empleados de la escuela docentes y no docentes, por cuenta propia, aportan ideas, planes y/o proyectos relacionados con su campo de trabajo, independiente de las exigencias laborales.

17. Las directivas de la escuela respetan los espacios entre la vida laboral y personal, y además facilitan métodos alternativos para el sostenimiento de dicho equilibrio.

18. La definición de los puestos de trabajo se ha hecho de manera tal que se mantiene un adecuado equilibrio entre la vida laboral y familiar o privada de los funcionarios.

19. Existen políticas, modelos de comunicación y acciones orientadas a solucionar interferencias entre la vida personal y la gestión laboral en la escuela.

20. Las iniciativas de la escuela para promover el espíritu emprendedor e innovador le permiten a sus funcionarios mantener el equilibrio entre la vida laboral y la privada.

21. Se administran las experiencias de los docentes, estudiantes y padres de familia al interior de la escuela.

22. Los intereses de los docentes y no docentes en las estructuras y/o procesos de la escuela imprimen un impacto adecuado a la productividad de la organización.

23. ¿Que intereses son comunes en los funcionarios que generen conflicto escolar en sus diferentes dimensiones?

24. Podría definir algunas dimensiones de los conflictos presentados en lo corrido del ejercicio administrativo y académico de la institución, como: Se pueden seleccionar varias alternativas

25. Los directivos de la escuela entregan un tratamiento igual y equitativo tanto a hombres como a mujeres funcionarios(as) en sus relaciones laborales y personales.

26. Las políticas en su extensión que practica el grupo directivo ofrecen igualdad de oportunidades laborales a las personas provenientes de diferentes culturas, religiones, etnias, etc., al interior de la organización educativa.

27. Se ofrecen y se mantienen las mismas oportunidades tanto para hombres como para mujeres en la asignación de puestos de trabajo, tareas, responsabilidades, recursos, escogencia y promoción.

28. Los hombres y las mujeres son tenidos en cuenta en igualdad de condiciones en la manera como se organiza y se lleva cabo el trabajo diario.

29. Los procesos y los procedimientos en la institución están organizados de manera tal, que se incluyen todas las personas de diferentes culturas, religiones, etnias, formación y nacionalidades si se tienen.

30. A los funcionarios de la escuela se les anima para detectar, dentro y fuera de la institución, aquellas necesidades relacionadas con su trabajo y/o quehacer misional.

31. Los empleados docentes y no docentes de la escuela se interesan en dar a conocer sus trabajos y proyectos dentro y fuera de la Institución.

32. La institución capacita a su personal sin distinción de nacionalidad, profesión, religión, raza, edad, orientación sexual y antigüedad, de tal forma que impulsen y promuevan su capital intelectual como la productividad escolar.

33. La escuela fomenta la investigación educativa o la investigación en el aula a través de sus docentes y el auspicio de las estructuras administrativas.

34. La simbología utilizada por la escuela (Bandera, Escudo, Himnos, Botones, Colores, Uniformes), entre otros representan la imagen corporativa y la filosofía en lo axiológico como la misión y las políticas en lo operativo en la escuela.

35. Los símbolos construidos son fuente de identidad, cultura y definición de saberes en la operación de la escuela diariamente, de tal forma que motiva a la organización en su actuar permanente.

36. ¿La organización informal en la escuela se hace evidente, manifestando incluso mayor importancia incluso en la toma de decisiones?