

Instituto SER de Investigación

La autonomía escolar en el marco de la descentralización

Mayo de 1998

Dirección y Coordinación:

Pilar Caballero Prieto

Con la participación de:

Hortensia Manrique

José Antonio Duran

Alejandro Caballero

Clara Real



Este trabajo fue apoyado por el proyecto “*Procesos de Reforma en Educación Social y Salud. Diseño, Implementación y Grupos de Interés*” apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID) y por el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB/BID), con los siguientes números de referencia 93-8758 del IDRC/CIID y TC-93-04-39-6 del IDB/BID.

LA AUTONOMIA ESCOLAR EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.¹

Por: PIEDAD CABALLERO PRIETO²

Siguiendo los términos de referencia de la Coordinación del Programa de Estudios de reforma de la educación y la salud en América Latina y el Caribe, se presenta a continuación el caso de Colombia el cual se ha centrado, luego de la reunión de coordinación de los proyectos en Junio de 1997 en Santiago, sobre: El alcance real del Proyecto Educativo Institucional como instrumento para que cada establecimiento educativo defina su razón de ser, su campo de acción y ejercite su autonomía, a la luz de las normas y de las políticas educativas.

Resumen Ejecutivo del Informe

La reforma educativa colombiana se concreta e institucionaliza con la expedición de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994). Los ejes de la reforma son la descentralización y la autonomía escolar, que en la institución escolar se da con la construcción y puesta en marcha del Proyecto Educativo Institucional, en el cual se define la razón de ser y el campo de acción de la institución escolar. El PEI por norma es obligatorio para todas las instituciones escolares del país.

En el desarrollo de los PEI se han presentado en el país dos formas: El PEI PROCESO y el PEI DOCUMENTO. Formas abordadas en el estudio, a fin de caracterizarlas desde una lectura de la realidad institucional, identificar el alcance real que puede tener el PEI, a la luz de las normas y las políticas educativas para promover el cambio, lograr transformaciones en la cultura, la escuela y la educación y para analizar factores internos y externos presumiblemente relacionados con el fortalecimiento de la autonomía. Igualmente a partir de la realidad de los PEI en las instituciones, construir indicadores no existentes aún en la cultura evaluativa escolar relacionados con la participación, identidad, comunidad y gestión. Indicadores que en un futuro, permitirán realizar evaluaciones amplias que aporten un conocimiento sobre el efecto que estas variables tienen en el mejoramiento de la calidad de la educación, la equidad, la eficiencia en la prestación del servicio y en el desarrollo de la autonomía escolar.

El PEI proceso es concebido como la opción que posibilita la construcción de un sentido de identidad para cada comunidad educativa, de permanente articulación con su entorno social, cultural y económico, de cohesión y compromiso de esa comunidad con visiones positivas del futuro para la institución y para su entorno. En este sentido. El PEI no puede reducirse a un plan que organiza una serie de acciones para lograr objetivos pre-establecidos sino que va más allá al convertirse en un proceso permanente de (re)creación, de construcción de sentidos compartidos y de aprendizajes para la comunidad educativa. El PEI documento, es una forma de cumplir con la norma, pero que no genera dinámicas internas en las cuales se involucre a la comunidad educativa y se desarrollen acciones que conduzcan a la participación y el compromiso de ésta para construir un sentido de pertenencia a la institución escolar y para concebirla como un escenario de formación y de desarrollo político, cultural y pedagógico.

Para el desarrollo del estudio, se exploró desde los diferentes actores consultados tanto de la institución, como de la administración educativa (Directivos, docentes alumnos, padres de familia, Secretarios de Educación, directores de núcleo y supervisores) sobre el proceso de construcción del PEI, su desarrollo y efectos pese al poco tiempo de existencia de la estrategia a partir de la Ley

¹ Trabajo realizado en el Instituto SER de Investigación, bajo la dirección y coordinación de Piedad Caballero Prieto con la participación en todo el proceso de los investigadores: Hortensia Manrique, José Antonio Duran, Alejandro Caballero y Clara Leal, con un apoyo adicional en la etapa final.

² Directora Área de Educación Instituto SER de Investigación. Codirectora PREAL (Programa Promoción de la reforma Educativa en América Latina) en Colombia.

General de Educación. El estudio se realizó en doce instituciones ubicadas en tres departamentos de diferentes niveles de desarrollo, seleccionado en ellos la capital y otro municipio.

Los resultados del trabajo han sido gratamente sorprendidos para el equipo investigador. La dinámica de los PEI en las instituciones seleccionadas es claramente ilustrativa de las hipótesis planteadas. Es evidente que la mayoría de las experiencias estudiadas resultaron ser muy buenas. Luego estos casos aunque no reflejan la situación de las instituciones escolares, dado que a través de otros estudios tenemos resultados diferentes sobre otras realidades conocidas a raíz de otro proyecto realizado simultáneamente en la capital de la república, lo que si es claro es que muestran la diferencia entre un PEI Proceso y un PEI Documento y permiten señalar que cuando en una institución se dan determinadas condiciones, los procesos y los resultados son los que se observan en las experiencias estudiadas.

Los casos estudiados permiten caracterizar con mayor propiedad el PEI PROCESO, pues la mayoría resultaron estar dentro de esta categoría, pese a haberseles solicitado a las autoridades locales la selección en cada municipio de una institución con PEI proceso y otra con PEI documento, dada la inexistencia de otras fuentes de información por lo reciente e innovador del tema abordado.

De las conclusiones del estudio se destacan las siguientes:

1. Las instituciones visitadas se asemejan en la tendencia a generar procesos internos valiosos, tanto en lo pedagógico como en lo cultural, organizativo y administrativo. Tendencia identificada más desde el aprovechamiento de las aperturas dadas por las nuevas normas que por la existencia de modelos preestablecidos a seguir ni de procesos de capacitación, de reflexión y de debate acerca de las nuevas concepciones epistemológicas, pedagógicas, sociológicas, antropológicas y de gestión educativa, promovidas o apoyadas por las autoridades educativas municipales, departamentales y nacionales. Es evidente el riesgo de un desgaste institucional ocasionado por la falta de horizontes conceptuales y metodológicos cada vez más claros y/o por el desánimo que ocasiona la falta de respuesta estatal a los requerimientos surgidos en esta primera etapa relacionados con los esfuerzos y compromisos de la comunidad frente al proceso y especialmente ante el PEI.
2. En el proceso resulta bastante significativo, las conceptualizaciones que sobre el sentido del PEI y sus logros tienen los diferentes actores, lleva a pensar que a través del PEI hay un cambio de actitud, se desarrolla un sentido de pertenencia, se mejora la calidad, la eficiencia en la prestación del servicio y hay mayor sensibilidad frente a la inequidad. La visión de los estudiantes en este contexto está más ligada al mejoramiento de la educación, del rendimiento académico, a un cambio de actitud y a un mayor compromiso con la institución y su formación, aspectos con los cuales se identifican los alumnos y los padres de familia. En los docentes y directivos se evidencia esta opción, pero aún hay más apego a cumplir con la norma que a valorar y disfrutar el proceso y sus resultados.
3. El PEI es, sin duda alguna, el gran instrumento de cambio que por su naturaleza, se centra en la institución pero que comienza a desbordar su acción en la medida en que la participación, eje en la construcción del PEI, esta llevando a la constitución de una comunidad educativa que poco a poco compromete a la familia, a la sociedad y se conecta con su entorno con propósitos formativos.
4. No parece, de acuerdo a los casos estudiados, que exista una relación directa entre la calidad del PEI y el contexto socio económico, parece que importa más las características propias de cada establecimiento y la forma como el PEI es asumido por la comunidad educativa.

5. Con la descentralización educativa, tal como lo han manifestado los diferentes actores se ha mejorado la calidad de la educación, la cultura y la gestión a nivel de la institución igualmente se ha incrementado la inversión en educación, pero no se percibe un beneficio directo en las instituciones, estas acciones están mediadas por vicios clientelistas y decisiones que no consultan las necesidades reales de las instituciones ni responden a criterios de equidad.

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	8
1. Antecedentes de la reforma educativa.....	9
1.1. Político – Legales	9
1.2. Institucionales y Pedagógicos.....	10
1.3. Gremiales	10
1.4. Contexto Educativo.....	10
1.4.1. <i>Diagnóstico de la Educación</i>	<i>10</i>
1.4.2. <i>Instrumentos legales y políticos para resolver los problemas</i>	<i>12</i>
1.4.2.1. <u>Ley 60 de 1993 Sobre distribución de competencias y recursos.....</u>	<i>12</i>
1.4.2.2. <u>Ley General de Educación</u>	<i>13</i>
<i>Principios, mecanismos y estrategias previstos en la Ley.</i>	<i>13</i>
<i>Estrategias previstas para su implementación.....</i>	<i>14</i>
1.4.2.3. <u>La Misión de Ciencia Educación y Desarrollo</u>	<i>15</i>
1.4.2.4. <u>Plan Decenal de Educación</u>	<i>16</i>
1.4.2.5. <u>Proyecto Educativo Institucional</u>	<i>17</i>
2. Presentación de la experiencia en Colombia	19
2.1. El problema de base.....	19
2.2. Objetivos del estudio.....	20
2.2.1 <i>Objetivo General.....</i>	<i>20</i>
2.2.2. <i>Objetivos Específicos.....</i>	<i>20</i>
3. Diseño metodológico.....	21
3.1. Tipo de estudio.....	21
3.2. Hipótesis de trabajo.....	21
3.3. Material y método.....	22

4. Presentación de resultados	25
4.1. La autonomía escolar y el proyecto educativo institucional	25
4.1.1. <i>El Proyecto Educativo Institucional: HISTORIA CRITICA.</i>	25
4.1.2. <i>Participación</i>	31
4.1.3. <i>Planificación y Gestión</i>	33
4.1.4. <i>Identidad</i>	34
4.1.5. <i>Comunidad</i>	36
4.2. La descentralización contexto de la autonomía escolar	37
4.2.1. <i>La Descentralización vista desde las Instituciones Escolares</i>	37
4.2.1.1. <u>Dificultades en el proceso</u>	38
4.2.1.2. <u>Ventajas del proceso</u>	39
4.2.2. <i>La Descentralización vista desde la administración territorial</i>	39
4.2.3. <i>Dificultades en el proceso</i>	43
4.3. Indicadores.....	46
4.4. Lecciones aprendidas.....	52
5. Conclusiones	54
6. Bibliografía	53

LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1.	CASOS SELECCIONADOS.....	24
Cuadro 2.	INFORMACIÓN CUANTITATIVA DE MATRICULADOS	40
Cuadro 3.	INFORMACIÓN CUANTITATIVA DE REPROBADOS	41
Cuadro 4.	INFORMACIÓN CUANTITATIVA DE DESERTORES.....	41
Gráfica 1.	MATRÍCULAS	42
Gráfica 2.	REPROBADOS	42
Gráfica 3.	DESERCIÓN.....	42
Cuadro 5.	INVERSIÓN MUNICIPAL EN EDUCACIÓN (en miles de pesos)	44
Cuadro No.6.	INDICADORES DE PARTICIPACIÓN, GESTIÓN, IDENTIDAD Y COMUNIDAD (UN MODELO A FUTURO)	48

Presentación

Este estudio fue realizado en el marco del *Programa de investigación sobre reformas sociales en educación y salud en América Latina y el Caribe* patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Coordinan el Programa el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y el Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES) de Santiago de Chile.

El objetivo general de este Programa es el de contribuir al desarrollo de las capacidades de actores sociales y gobiernos de los países prestatarios del BID, para diseñar, ejecutar y evaluar programas de reformas en Educación y Salud.

Los objetivos específicos son identificar y difundir aprendizajes de las reformas en marcha entre los países de la región y plantear hipótesis interpretativas sobre sus procesos de ejecución y resultados. El conocimiento a generar con estas investigaciones está orientado a mejorar la efectividad y los impactos de las políticas e iniciativas que se asumen en estos campos.

Para alcanzar estos objetivos Centros Académicos públicos y privados de América Latina, elegidos a través de un concurso internacional, estudiaron distintos aspectos de 10 experiencias de reformas sociales en los campos de la Educación y de la Salud en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador y Perú. El objeto central de las investigaciones estuvo centrado en las dinámicas de ejecución de las mismas y en la incidencia de los grupos de interés en dichos procesos.

A través de esta serie de documentos de trabajo y la realización de seminarios nacionales y regionales el Programa difunde los resultados de los proyectos estudiados y promueve espacios de conversación y de diálogo entre los distintos actores comprometidos con las reformas sociales en América Latina.

1. Antecedentes de la reforma educativa

Los antecedentes de la reforma educativa en Colombia son de carácter político, legal, institucional, gremial y del contexto. Los cuales son fundamentales de mencionar dado que éstos han dado una base para que el proceso actual se presente con cierta solidez, independientemente de lo reciente de la expedición de la Ley General de Educación.

1.1. Político – Legales

La elección popular de alcaldes en 1988. Elecciones en las cuales surge el plebiscito para modificar la Constitución, por iniciativa de un grupo de estudiantes.

El Gobierno (90-94), acoge la propuesta y convoca al país para la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente conformada por representantes de todos los partidos políticos existentes, representantes de los diferentes grupos sociales minoritarios y gremiales, quienes convocan a la participación masiva y activa a todo el país para discutir sobre los aspectos que debería comprender y tratar la nueva Constitución. Participación desarrollada en mesas de trabajo constituidas para tal efecto. En Julio de 1991 Colombia, luego de una amplia discusión y consulta, adopta la nueva Constitución Política.

La nueva Constitución replantea el aparato político y económico; promueve la modernización del Estado; reestructura las instituciones estatales y fortalece la descentralización iniciada en 1986. Se plantea como un imperativo hacer una gran transformación de carácter educativo.

Desde ese momento, la federación Colombiana de Educadores (FECODE) promueve la elaboración de un proyecto de ley general de educación, que hace contrapeso al programa educativo lanzado por el gobierno nacional denominado: "Plan de Apertura Educativa", orientado a municipalizar y a privatizar la educación.

En junio de 1992, el gobierno nacional, presenta a consideración de las cámaras legislativas un proyecto de ley sobre la educación, el cual fue elaborado conjuntamente por el gobierno y FECODE. Los representantes designados como ponentes organizan varios foros con el fin de consultar la opinión de los sectores interesados y de los expertos en educación. Organizaciones no-gubernamentales y universidades también realizan encuentros y eventos para discutir el proyecto de ley presentado. Luego de un período de sesiones legislativas se aprueba el proyecto en primera instancia por parte de la Cámara, en Diciembre de 1992.

En el mes de Abril de 1993 la comisión VI del Senado recibe, el proyecto de ley había cursado en la Cámara. La comisión propone llevar a cabo una discusión con la comunidad educativa para encontrar solución a manifiestas inconformidades de algunos sectores con lo aprobado por la Cámara. Se organiza una audiencia pública, el 27 de abril sobre el proyecto de ley. Participan las organizaciones de los maestros del sector oficial y privado; representantes de los padres de familia, dirigentes y directivos de establecimientos educativos; representantes de las minorías étnicas, de la iglesia católica y otras confesiones religiosas; representantes de las asociaciones nacionales de preescolar, de los docentes directivos, de la supervisión educativa, de las escuelas normales; representantes de los Centros Experimentales Piloto y de las universidades con unidades formadoras de docentes; representantes de las entidades territoriales a nivel departamental y municipal; representantes de los organismos del estado responsables de la educación, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y todos los miembros de la Comisión Sexta del Senado. En esta oportunidad el Ministerio de Educación a través de la Ministra, presentó los puntos básicos a tener en cuenta para reestructurar el proyecto.

La concertación gobierno-educadores—sociedad civil—congreso-empresarios representados en las casas editoriales, acompañada de seminarios y foros de discusión por todo el país, concluye en la promulgación de la ley 115 por la cual se expide la Ley General de Educación, el 8 de febrero de 1994.

1.2. Institucionales y Pedagógicos

El tema de la reforma ha sido una constante en lo pedagógico y curricular: 1) la creación de los Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada (INEM) creados en 1974, la Escuela Unitaria, creada en 1977, convertida posteriormente en Escuela Nueva, programas que desarrollan currículums y metodologías acordes con las propuestas que para la formación básica secundaria y rural se impulsan desde distintos ámbitos internacionales. 2) La renovación curricular 1976, promovida como estrategia orientada a mejorar la calidad de la educación y a transformar la educación primaria y secundaria, acompañada de otros dos componentes: capacitación, perfeccionamiento de los docentes, y producción, distribución de materiales y medios educativos. Dado que se descuidaron aspectos importantes de sus postulados como la investigación, la evaluación, la formación permanente de docentes, de administradores educativos, la distribución y divulgación de los programas curriculares elaborados por el ministerio, la propuesta languideció y generó mucha insatisfacción en la comunidad por la rigidez que generó en los procesos pedagógicos y la pérdida de creatividad y autonomía por parte de los maestros.

En 1987 se instituyó la promoción automática. Con esta estrategia se buscó transformar las prácticas pedagógicas, administrativas y organizativas a partir de un cambio en la concepción de la evaluación escolar. Esta medida generó resistencias que afectaron su aplicación. Algunas evaluaciones destacan aspectos positivos tales como: cambio en las relaciones director-maestro-alumno y padre de familia; cambio de concepto de evaluación; clases más participativas y amenas; estilos de gestión más democráticos y participativos y, una mayor relación de la escuela con la comunidad. Existe una evaluación externa, según la cual la promoción automática contribuyó a deteriorar la calidad y a promover la falta de preocupación por la educación en directivos, maestros, alumnos y padres de familia.

En 1988, se crea la Misión de Ciencia y Tecnología, con el propósito de evaluar el estado de la ciencia y la tecnología en Colombia. Este análisis permitió identificar el papel que juega lo social y lo político en las condiciones de atraso que mostraron los estudios preliminares. Igualmente se detectaron falencias de la educación en cuanto a la contribución al desarrollo de la ciencia y la tecnología en razón de la baja calidad y “exclusión” que la caracteriza. Según la Misión, “la baja calidad se observa en la prevalencia de un sistema educativo que no tiene condiciones para relacionarla con los adelantos científicos y tecnológicos de manera eficaz y al mismo tiempo carencia de posiciones críticas.”

1.3. Gremiales

Desde 1982, la Federación Colombiana de Educadores-FECODE-, promovió el Movimiento Pedagógico, estrategia que ha incentivado la reflexión, el debate y la investigación para transformar la escuela y mejorar la calidad de la educación, dándole énfasis a la formación de maestros para generar una toma de consciencia sobre el carácter cultural que tiene el trabajo pedagógico. Este movimiento generó la organización de centros de investigación docente en cada una de las unidades territoriales, a través de los cuales se promovió la investigación en el aula y el debate público sobre la educación. Movimiento que en la actualidad ha perdido dinámica y esta siendo asumido por otros grupos.

1.4. Contexto Educativo

1.4.1. Diagnóstico de la Educación

Los cuestionamientos públicos hechos a la educación de manera sistemática, que fueron tenidos en cuenta para la elaboración de la nueva Ley General de Educación se sintetizan en los siguientes:

1. Falta de comprensión de la verdadera dimensión de la educación, por parte de los dirigentes y de clase política del país.
2. El deterioro progresivo en la calidad de la prestación del servicio educativo, en los procesos formativos y en la asignación de recursos frente a las dimensiones del sector. Dificultándose cumplir con los fines y objetivos universales de la educación. La falta de calidad y pertinencia producto de la inadecuada capacitación y formación de los docentes, la reducida participación del niño en actividades culturales, deportivas y artísticas, la poca adecuación de los currículos a los nuevos desarrollos de la ciencia, la tecnología y la cultura, la carencia de flexibilidad del sistema frente a situaciones de ajuste institucional, inadecuados ambientes escolares, reducida exposición del alumno a actividades de aprendizaje, la poca capacidad de trabajo en equipo, la escasa oportunidad para debatir y reflexionar colectivamente, los altos índices de deserción y repitencia, como también otros factores de carácter social y familiar.
3. Despreocupación por el problema de la cobertura, siendo en la actualidad menos crítico que épocas anteriores, pero sin lograr las metas propuestas pese al incremento en la inversión con recursos tanto de la nación, de las entidades territoriales como de los créditos internacionales. Con un cuadro que presenta un 12% de la población entre los 12 y 44 años analfabeta absoluta. 84% de cobertura en educación básica primaria, un 46% en básica secundaria. 20% en educación preescolar y educación superior 11%.
4. Descuido por la formación en valores y carencia de oportunidades que permitan a niños, niñas y jóvenes ser forjadores de su propio crecimiento intelectual, cultural, social, ético, estético, lo que ha generado serios problemas de inequidad.
5. Crítica al modelo pedagógico por basarse en procesos memorísticos descuidando la comprensión lógica de la realidad, la utilización nuevas tecnologías y por haber perdido su perspectiva en relación con el trabajo.
6. La carencia de opciones educativas no tradicionales o formales, lo que ha contribuido al marginamiento social y económico de algunos grupos sociales como los campesinos, las minorías étnicas, las personas con limitaciones y las sujetas a procesos migratorios.
7. Una organización del servicio diseñado con mayor propiedad para atender a quienes tienen recursos y pueden asumir los costos educativos, desconociendo la realidad del campo y de ciertos sectores urbano-marginales que deberían estar en la mira del Estado para ayudar a solucionar esos problemas y así cumplir con los principios de gratuidad, derecho a la educación y equidad.
8. La doble jornada, un recurso transitorio para ampliar la cobertura, convertido en permanente y que alteró el buen funcionamiento de muchos establecimientos educativos al reducir la asistencia de los alumnos al plantel y con ello las oportunidades de desarrollar actividades formativas, artísticas y electivas vocacionales.
9. La falta de requisitos para la vinculación de docentes a la prestación del servicio, políticas inadecuadas para la formación permanente y actualización de los docentes en servicio, dado que por un lado, las instituciones formadoras de docentes no han cumplido con la misión de formar a los educadores con las competencias, habilidades y destrezas requeridas para el desempeño de su profesión, y de otro, el haberse propiciado la feria del crédito académico. Situaciones que han afectado sensiblemente la calidad de la educación.
10. La debilidad del sistema se refleja además en los bajos resultados académicos y formativos demostrados en las pruebas del ICFES y en pruebas de Evaluación de calidad de la educación en las áreas de matemáticas y de lenguaje, y en la debilidad de la institución escolar para liderar

procesos de transformación o de cualificación por estar atada a una serie de exigencias externas que impiden su desarrollo institucional, alejándola cada vez más de la realidad y de su entorno.

11. Un sistema educativo desarticulado, carente de armonía y de unos objetivos coherentes con los propósitos y fines de un proyecto nacional a largo plazo y carente de sistemas de información, acreditación y evaluación.

Situación crítica que no significa carencia de experiencias y de esfuerzos realizados a lo largo de los últimos años por parte de las diferentes instancias gubernativas, sociales y gremiales, pero que no logran aún tener un impacto en el desarrollo global.

Situación crítica que ha llevado a reflexionar y a discutir el tema de la educación hasta convertirla en tema de interés público y en preocupación de grupos y personas interesados en resolver serios y graves problemas del país como la violencia, la inequidad y la indiferencia frente a estos problemas.

Con la Ley General de Educación y demás instrumentos normativos se busca, desde una perspectiva de desarrollo humano integral, mejorar la calidad, la pertinencia, equidad y eficiencia de la educación, de la institución escolar y del sistema, a fin de hacer posible la reforma educativa para lograr cambios profundos y transformaciones no sólo en educación, sino también en la política, la economía y, la cultura del país.

1.4.2. Instrumentos legales y políticos para resolver los problemas

1.4.2.1. Ley 60 de 1993 Sobre distribución de competencias y recursos

Con esta ley se consolida la descentralización, pues en ella se definen las competencias nacionales, distritales, departamentales, municipales e institucionales para la administración y ejecución del situado fiscal y de las transferencias nacionales (participaciones municipales) para atender los servicios de salud y educación. Ley que además determina el modelo de gestión descentralizada que tiene como fundamento la autonomía y la planeación de acción para la asignación de recursos.

Las competencias y responsabilidades asignadas a los diferentes niveles, de acuerdo con la ley, son las siguientes:

La nación (representada por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación), formular las políticas y objetivos de desarrollo educativo; distribuir el situado fiscal entre los departamentos; realizar la evaluación de gestión y de impacto de los planes, programas y en especial de la utilización o destinación de las cesiones y participaciones en relación con los grados de cobertura, calidad de los servicios e información a la comunidad sobre estos resultados. Establecer normas técnicas, curriculares y pedagógicas de aplicación y orientación en todo el territorio nacional; asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales; ejercer la evaluación de calidad. Administrar los fondos para realizar proyectos cofinanciados con los entes territoriales, delegar en las entidades territoriales la ejecución de las campañas y programas nacionales; ejercer la inspección, vigilancia y diseñar criterios para el desarrollo de la educación en los departamentos, distritos y municipios.

El departamento y el distrito, planificar la planta docente y administrativa según las necesidades de los municipios de su jurisdicción; administrar, programar y distribuye los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales. Dar asesoría y asistencia técnica administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de educación; evaluar en coordinación con la nación la calidad; promover y evaluar la capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos. Ejercer la coordinación entre municipios y apoyar a los más débiles cuando estos presenten deficiencias, con base en un sistema de calificación fijado por el MEN; participar en la

financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en la inversión para infraestructura y dotación. Dirigir y administrar directa y conjuntamente con los municipios de su territorio los servicios educativos estatales en pre-escolar, básica primaria, básica secundaria y media; ejercer la inspección, vigilancia, la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

El municipio administrar y ejecutar los servicios educativos estatales de pre-escolar, básica primaria, básica secundaria y media; ejercer la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales, financiar la inversión necesaria en infraestructura, dotación y asegurar su mantenimiento; participar, con recursos propios y con las transferencias municipales sobre los ingresos corrientes de la nación, en la financiación de los servicios educativos estatales.

La descentralización educativa ha pasado por las siguientes etapas:

1. Delegación para la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares a los municipios (decreto 077 de 1987).
2. Desconcentración de funciones administrativas para el manejo de las instituciones escolares a los departamentos (ley 24 de 1988).
3. Descentralización para el manejo del personal docente y administrativo, a los municipios (ley 29 de 1989).
4. Descentralización nuevamente a nivel del departamento, como aplicación de la ley de competencias y recursos (ley 60 de 1993).
5. Descentralización administrativa, pedagógica y curricular Ley 115 de 1994.

1.4.2.2. Ley General de Educación

La descentralización a nivel pedagógico y curricular se apoya y amplía con la Ley general de educación, ley 115 de 1994 a través de la cual se busca transformar la educación, la enseñanza, las prácticas pedagógicas y evaluativas. Fortalecer la institución escolar, desarrollar la autonomía escolar,³ y promover una educación política.

Principios, mecanismos y estrategias previstos en la Ley.

Entre los principios y mecanismos se prevén los siguientes:

1. La educación es un servicio público con función social, es responsabilidad del Estado, la Sociedad y la Familia. Es un proceso permanente a través del cual los colombianos independientemente de la edad, sexo o condición, puedan desarrollar sus capacidades y potencialidades para lograr una mejor inserción en la vida cultural, social y productiva del país.
2. La educación no es una responsabilidad exclusiva de escuela. El acceso a la educación se puede hacer a través de formas diversas a las tradicionales cumpliendo con los fines y objetivos de la educación.

³ Autonomía entendida como un procedimiento social y formativo que enseña a los individuos a salir del egocentrismo y a aprender a trabajar de manera colaborativa y a someterse a reglas de juego comunes como condición para ayudar a establecer relaciones que posibiliten el conocimiento e interiorización de las normas y leyes sociales para estar en capacidad de situarse entre y ante los otros. Relaciones que conducen al desarrollo autónomo de los individuos y de las comunidades (Caballero P. 1994:12)

3. La institución escolar debe tener identidad y autonomía para asumir la responsabilidad de organizar el currículo y la institución a través de la construcción de su propio Proyecto Educativo Institucional, el diseño de un currículo abierto, flexible y descentralizado, en el marco de unos lineamientos generales establecidos a nivel central y para establecer unas reglas de juego claras para la comunidad a través del manual de convivencia y, aprovechando y promoviendo los mecanismos de participación.
4. Impulsar la formación integral, el desarrollo del espíritu investigativo, creativo, crítico y reflexivo. Modificar las prácticas pedagógicas tradicionales centradas en los contenidos y en la transmisión mecánica de éstos, haciendo para ello uso de pedagogías activas y de las nuevas tecnologías de la comunicación y la informática.
5. Propender por el mejoramiento de la calidad de la educación, elevar el nivel de formación inicial de los docentes, y crear estímulos para velar por la dignificación de sus condiciones profesionales.
6. Atender a todo tipo de poblaciones a través de propuestas pedagógicas y programas alternativos para abolir la discriminación, los desequilibrios y las inequidades existentes en el pueblo colombiano.
7. Convertir a la institución escolar en un espacio para la formación política a través de prácticas que conduzcan al ejercicio de la democracia y la convivencia ciudadana.
8. Establecer la educación obligatoria de los 5 a los 15 años, equivalente a la educación básica de nueve años.

Estrategias previstas para su implementación

Para poder lograr los propósitos se diseñaron las siguientes estrategias y provisiones:

1. Precisión y definición de competencias en relación con la dirección, financiación, administración y prestación del servicio educativo, en armonía con la ley 60 de 1993.
2. Estimular la creatividad e innovación a través de la construcción de los PEI, la ampliación de la jornada escolar y la incorporación de los avances de la ciencia y la tecnología en el proceso formativo.
3. Crear un Sistema Nacional de Educación Masiva con el fin de satisfacer la demanda de educación permanente y para contribuir a resolver el problema de cobertura.
4. Aportar recursos para el desarrollo de programas de mejoramiento de los establecimientos, dotación de textos, creación de instalaciones deportivas o para practicas agrícolas y financiación de servicios de transporte a través de la cofinanciación, créditos blandos y estímulos.
5. Crear el Gobierno Escolar como una instancia de participación de la comunidad educativa en la dirección de la institución escolar y le abre espacios de participación en los diferentes órganos académicos y asociativos de la institución. Crea la figura del personero como defensor de los derechos y promotor de los deberes del estudiante.
6. Reorientar la evaluación del rendimiento del estudiante hacia la el desarrollo de competencias. La acción evaluativa, a través del Sistema Nacional de Evaluación, cubrirá los demás aspectos y factores que da cuenta del avance de la educación y de las interacciones que deben existir entre institución, saber y sujeto, para confrontar los resultados con el cumplimiento de metas y objetivos del PEI a nivel institucional y de la educación a nivel del país.

7. Establecer políticas de Estado para que haya continuidad en el desarrollo de los proyectos y programas que se explicitarán en el Plan Decenal de educación sujeto a revisiones periódicas y evaluación permanente. Adoptar mecanismos de participación de la sociedad civil para intervenir en el desarrollo de la educación a través de las juntas de educación a nivel nacional, departamental, distrital, municipal y del Plan Decenal de Educación.
8. Precisar las relaciones con los establecimientos privados que prestan el servicio público de educación, al definir un régimen de tarifas, un nivel de remuneración al personal docente, un reglamento de convivencia interno que prevenga arbitrariedades, y unas pautas para la inspección y vigilancia estatal que preserven la libre empresa, la libertad de enseñanza y protejan los derechos de la comunidad educativa.
9. Crear diversos estímulos a los estudiantes, docentes, establecimientos educativos, municipios o distritos, para la consecución de niveles de excelencia en su desempeño.
10. Crear los sistemas nacionales de acreditación, información y evaluación para garantizar la calidad y el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación.
11. Crear espacios de reflexión a través de los foros educativos municipales, departamentales, distritales y nacional, buscando con ello vincular actores diferentes a los del sector educativo, tales como políticos, gremios, iglesia, medios de comunicación y sector productivo

1.4.2.3. La Misión de Ciencia Educación y Desarrollo

La Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, retoma las preocupaciones inicialmente planteadas por la anterior Misión de Ciencia y Tecnología y recomienda un cambio educativo orientado a la calidad, democratización y descentralización de la educación.⁴ Es decir, que haya coherencia entre todos los factores del sistema educativo, se satisfaga las expectativas de la sociedad y de sus críticos, y se garantice las posibilidades reales de acceso, permanencia y presencia efectiva en los departamentos y municipios. Para el logro de éstos objetivos propone:

1. Cambiar la política educativa estatal, de manera que la orientación y definición esté en cabeza del presidente, para promover una movilización de opinión en torno a la educación, donde los medios masivos de comunicación tendrían la gran responsabilidad de impulsar estas actividades.
2. Reformar el sistema educativo formal para dar prioridad a la calidad en todos sus aspectos: agentes, insumos, ambientes, procesos y productos en todos los programas educativos. Promover las innovaciones educativas.
3. Trasformar la educación post-básica y su relación con el mundo del trabajo, legitimando y fortaleciendo múltiples vías de formación después del 9º grado. renovar la educación superior, para fomentar la generación de conocimiento, promover una formación de calidad, aumentar la capacidad de respuesta a las demandas sociales y lograr la articulación con la educación básica.
4. Abrir la educación a la participación de la sociedad en general y así promover una educación ciudadana.

De acuerdo con la misión, “el presupuesto fundamental de cualquier reforma educativa reside en saber de antemano que sus efectos son de largo plazo, que los esfuerzos intelectuales e institucionales son

⁴ "Colombia al filo de la oportunidad. Informe conjunto. Misión Ciencia, Educación y Desarrollo. Bogotá. Ministerio de Educación Nacional, 1995.

inmensos y que es un proceso conflictivo“ por lo que, la búsqueda de consenso sigue siendo prioritaria. A juicio de la misión se abren cinco campos determinantes para el diálogo:

1. El contenido y alcance de la reforma en sus aspectos cualitativos intrínsecos así como su concordancia con las metas constitucionales.
2. La magnitud de los recursos financieros mínimos requeridos y aquellos que la sociedad esté dispuesta a dedicar a la educación.
3. Los cambios institucionales necesarios para que el sistema educativo pueda absorber eficientemente los recursos financieros.
4. Los cambios institucionales que supone la descentralización administrativa, la democracia local y la autonomía institucional.
5. Los cambios en las instituciones educativas, que requieren de un sistema con mayor integración entre sus niveles primario, secundario y post –secundario y entre el mundo escolar y el mundo laboral y productivo.

1.4.2.4. Plan Decenal de Educación

El Plan Decenal de Educación promovido por iniciativa de un grupo de organizaciones de la Sociedad Civil, y posteriormente asumido por el Gobierno, indica que para la construcción del proyecto de nación se deben superar, con el soporte de la educación, siete desafíos:

1. Desarrollar una institucionalidad política moderna y democrática (normas y organizaciones) con suficientes garantías para el ejercicio de la política y la búsqueda de la paz.
2. Fortalecer la sociedad civil y dotarla de una cultura y una ética que permitan la solución pacífica de los conflictos sociales.
3. Construir y aplicar modelos de desarrollo que propicien economías sólidas, productivas en lo económico y social, competitivas y en equilibrio con el medio ambiente.
4. Buscar la equidad y la justicia social, especialmente con la supresión de las desigualdades de acceso y permanencia en el sistema educativo.
5. Reconocer en la práctica la diversidad étnica, cultural y regional de Colombia y diseñar políticas y emprender acciones concordantes.
6. Integrar a Colombia al mundo y fortalecer sus vínculos con los países latinoamericanos y caribeños.
7. Lograr que el país se apropie, con capacidad creadora, de lo más avanzado de la ciencia, la tecnología y el conocimiento universal⁵.

El Plan Decenal presenta ocho estrategias y 33 programas que los apoyan. Los propósitos generales del plan pueden estar en armonía con la Constitución y la Ley.

Estos antecedentes contextuales muestran que en la últimas décadas se ha desarrollado un proceso orientado hacia el cambio y la transformación de la educación el cual es impulsado de manera

⁵ Ministerio de Educación Nacional, op. cit., págs. 13 y 14

contundente a partir de la Nueva Constitución de 1991, la expedición de las Leyes 60 de 1993, sobre "Distribución de competencias y recursos y la ley 115 de 1994 "Ley General de Educación".

Avanzar de manera exitosa en la reforma educativa implica conocer la realidad del sector y de la educación, asumir la responsabilidad que sobre esta tiene el Estado, la sociedad y la familia, entender que el cambio esperado no es responsabilidad exclusiva de la institución escolar, sino también, de los diferentes grupos sociales organizados, del sector productivo y de los medios de comunicación y que los esfuerzos aislados y desarticulados no tienen un impacto en el desarrollo global.

1.4.2.5. Proyecto Educativo Institucional

La Ley General de Educación de 1994 establece la obligatoriedad para todas las instituciones escolares estatales y privadas de elaborar el PEI, tal como aparece en el Artículo 73º. Que dice:

"Con el fin de lograr la formación integral del educando. Cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.

El Gobierno Nacional establecerá estímulos e incentivos para la investigación y las innovaciones educativas y para aquellas instituciones sin ánimo de lucro cuyo Proyecto Educativo Institucional haya sido valorado como excelente, de acuerdo con los criterios establecidos por el Sistema Nacional de Evaluación. En este último caso, estos estímulos se canalizarán exclusivamente para que implanten un proyecto educativo semejante, dirigido a la atención de poblaciones en condiciones de pobreza, de acuerdo con los criterios definidos anualmente por el Corpes Social.

PARAGRAFO: El Proyecto Educativo Institucional debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable.

El Decreto 1860 de 1994, reglamente el componente pedagógico de la Ley General de Educación. Lo pertinente al PEI se establece en el Artículo 14º que habla sobre el contenido del Proyecto Educativo Institucional y expresa:

1. Todo establecimiento educativo debe elaborar y poner en práctica, con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la Ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio. Para lograr la formación integral de los educandos, debe contener por lo menos los siguientes aspectos:
2. Los principios y fundamentos que orientan la acción de la comunidad educativa en la institución.
3. El análisis de la situación institucional que permita la identificación de problemas y sus orígenes.
4. Los objetivos generales del proyecto.
5. La Estrategia pedagógica que guía las labores de formación de los educandos.
6. La organización de los planes de estudio y la definición de los criterios para la evaluación del rendimiento del educando.

7. Las acciones pedagógicas relacionadas con la educación para el ejercicio de la democracia , para la educación sexual, para el uso del tiempo libre, para el aprovechamiento y conservación del ambiente, y, en general, para los valores humanos.
8. El reglamento o manual de convivencia y el reglamento para docentes.
9. Los órganos, funciones y forma de integración del gobierno escolar.
10. El sistema de matrículas y pensiones que incluya la definición de los pagos que corresponda hacer a los usuarios del servicio, y en el caso de los establecimientos privados, el contrato de renovación de matrículas.
11. Los procedimientos para relacionarse con otras organizaciones sociales, tales como los medios de comunicación masiva, las agremiaciones, los sindicatos y las instituciones comunitarias.
12. La evaluación de los recursos humanos, físicos, económicos y tecnológicos disponibles y previstos para el futuro con el fin de realizar el proyecto.
13. Las estrategias par articular la institución educativa con las expresiones culturales locales y regionales.
14. Los criterios de organización administrativa y de evaluación de la gestión.
15. Los programas educativos de carácter no formal e informal que ofrezca el establecimiento, en desarrollo de los objetivos generales de la institución”.

2. Presentación de la experiencia en Colombia

2.1. El problema de base

El estudio realizado en Colombia se centra en una indagación crítica sobre la construcción del Proyecto Educativo Institucional el cual ha sido promovido como estrategia para lograr la transformación pedagógica y cultural, bajo el supuesto de que a través de este ejercicio, en cada una de las instituciones escolares estatales y privadas, se va a repensar el sentido de la escuela para definir su razón de ser, su campo de acción, y como un proceso a través del cual se ejercita la autonomía. También para precisar si a través de este ejercicio se ha logrado algún impacto en la cultura organizacional, en los procesos de participación, gestión, construcción de comunidad educativa, de significados compartidos, de identidad como apoyo al desarrollo de la autonomía, al mejoramiento de la calidad, la equidad y la eficiencia. Propósitos o supuestos de la política educativa cuyos ejes son: la descentralización y la autonomía escolar.

Para dar cuenta de lo anterior el estudio se abordó el PEI, en sus dos formas posibles: PEI DOCUMENTO y PEI PROCESO. Esta última como la forma propuesta a seguir, que busca la construcción de un sentido de pertenencia e identidad para cada comunidad educativa, la permanente interacción con el medio social, cultural y económico, la cohesión y compromiso de esa comunidad con visiones positivas del futuro para sí misma y para su entorno. Sentido en el cual el PEI no puede reducirse a un plan que organiza una serie de acciones para lograr objetivos pre-establecidos, sino que es un proceso permanente de creación y aprendizaje para la comunidad educativa.

El PEI es desde nuestra perspectiva la opción para articular lo macro de la política, al posibilitar un cambio desde la institución, con lo micro en cuanto representa las aspiraciones de la gente, sus posibilidades de realización y materialización.

Luego documentar el proceso a partir del estudio de experiencias diversas posibilita: 1. Señalar, si la estrategia tal como fue pensada se ha desarrollado o no y si ha sido o no efectiva para los propósitos de reforma. 2. Desde una lectura de la realidad señalar indicadores que permitan medir el impacto de la participación, el sentido de pertenencia e identidad, la construcción de comunidad educativa y la gestión en el mejoramiento de la calidad, la equidad y la eficiencia. 3. Saber si la institución hecha su propia caracterización se ha observado interna y externamente de manera crítica para definir su razón de ser y con qué criterios. 4. Señalar las lecciones aprendidas a partir de los procesos, los cambios y las transformaciones identificadas por los actores, no sólo como tendencias, sino como decisiones de opciones nuevas que desbordan el mero cumplimiento de las tareas, anticipándose creativamente a la realidad. 5. Identificar algunos factores que conspiran contra la posibilidad de hacer del PEI un proceso de aprendizaje transformador de la cultura en la comunidad educativa y, acciones que derivadas del estado actual del proceso orienten futuras investigaciones.

Análisis que no desconoce la complejidad del asunto a tratar no sólo por lo que acontece al interior de las instituciones sino en el contexto en el cual se desenvuelven, el que tiene que ver además de la norma, con las circunstancias del entorno, la conceptualización, y comprensión sobre la descentralización, la autonomía escolar, los diversos intereses desde los cuales existe un compromiso y la claridad en el proceso. Sin desconocer, desde luego, la existencia del conflicto entre lo real, lo posible, lo deseable y lo realizable, donde lo crítico, desde nuestro punto de vista, no es no el no haber colmado aún las aspiraciones, sino, no tener clara las aspiraciones.

2.2. Objetivos del estudio

2.2.1 Objetivo General

Identificar el alcance real que puede tener el Proyecto Educativo Institucional, PEI, a la luz de las normas y las políticas educativas, dado que es el instrumento principal para que cada establecimiento educativo defina su razón de ser y su campo de acción y ejercite su autonomía.

2.2.2. Objetivos Específicos

1. Examinar y clarificar el marco normativo relacionado con la descentralización educativa y la autonomía escolar promovidas en la actual legislación y en la política educativa del país.
2. Seleccionar doce establecimientos educativos, en tres departamentos diferentes y en dos municipios en cada departamento, que posean un PEI, para conocer sus características específicas y determinar los aspectos claves que implican cambios y transformaciones en la institución escolar y el sistema educativo.
3. Indicar la incidencia, actual y posible, del PEI en la conformación de comunidad educativa, en la motivación hacia las innovaciones educativas tanto en el aula como en la organización escolar y, sus efectos en la gestión escolar, en los procesos formativos y en las relaciones pedagógicas.

3. Diseño metodológico

3.1. Tipo de estudio

El estudio es de carácter exploratorio, esencial en el estudio de temas, programas, políticas o propuestas relativamente nuevas, como la presente y que por su carácter tienen que ver no sólo con las personas, sino con las instituciones, las condiciones y el contexto. Enfoque que permite, además, el conocimiento de actitudes y comportamientos frente al tema estudiado y facilita la imparcialidad frente a los resultados, dado que estos son el producto de las conceptualizaciones, percepciones y representaciones de los actores participantes en el proceso de investigación y no de los presupuestos teóricos de los investigadores, lo que permite una lectura de la realidad y el conocimiento de experiencias.

La información se obtuvo a partir de instrumentos de corte cualitativo y cuantitativo. En los instrumentos cualitativos (encuestas, entrevista, talleres, grupo focal) se exploró sobre esas concepciones y percepciones de los diferentes actores consultados en cada uno de los municipios y establecimientos estudiados. Las que muestran las diferencias o similitudes en relación con un tema específico de interés, indica las razones y condiciones dadas en el desarrollo de un determinado proyecto y muestra la aceptación o no de una propuesta por parte de quienes la desarrollan o ejecutan. En lo cuantitativo se utilizaron formatos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas y otros diseñados por el equipo investigador para obtener la información requerida para el análisis.

A fin de desarrollar una comunicación directa y permanente con los sujetos investigados y poder captar las construcciones, percepciones y visiones compartidas acerca del PEI por parte de los actores consultados, los investigadores asumimos personalmente la labor de recolección de la información, buscando con las observaciones y vivencias del investigador enriquecer el estudio. Los casos fueron distribuidos entre los miembros del equipo investigador para un estudio y análisis detallado teniendo en cuenta la información completa obtenida a través de las encuestas, entrevistas, talleres y grupos focales, siguiendo un proceso riguroso de sistematización y articulación de la información. Un ejemplo se presenta en el anexo. Resultados que fueron compartidos y analizados en amplias y largas sesiones, dada la relevancia del tema estudiado en nuestro país.

3.2. Hipótesis de trabajo

Las hipótesis planteadas fueron las siguientes:

1. Los avances de la descentralización educativa y la autonomía escolar se ven frenados por la lentitud en la apropiación del sentido de la descentralización por parte de las instancias administrativas del sistema. Lo que lleva a acentuar la inequidad, bien sea por la carencia de capacidades de gestión de algunos establecimientos o por la ausencia de criterios equitativos lo que conduce a mantener el favoritismo por los establecimientos que poseen fortalezas internas o proporcionadas por su entorno político, social o económico.
2. El énfasis en el PEI documento, caracterizado por el exclusivo cumplimiento de un requisito legal, no estimula el surgimiento del pensamiento crítico y estratégico dentro de la comunidad educativa.
3. Los procesos sistemáticos de reflexión, proposición y compromiso, como la documentación de los mismos sirven para transformar la cultura organizacional, para dotar a la institución de una capacidad de aprendizaje continuo y para promover la participación de la comunidad educativa.

Independientemente de estas hipótesis, existen algunos interrogantes, que en la perspectiva de evaluar procesos de reforma son relevantes. Tales como:

- ¿Lo que sucede a nivel del municipio y del establecimiento, responde a la orientación normativa de la reforma?
- ¿El proceso de construcción del PEI ha contemplado en su integralidad o en algunos componentes, la formación de un sentido de pertenencia e identidad para la institución escolar, la redefinición de sus relaciones con su entorno y la creación de un compromiso con la comunidad educativa a través de su misión y visión de futuro?
- ¿Han surgido innovaciones básicas orientadas a propiciar el desarrollo integral de los miembros de la comunidad educativa u otras orientadas a un desempeño superior de la institución escolar?
- ¿Cómo se articula el pensar (conceptualizar, diseñar) con el actuar (ejecutar, observar, evaluar)?
- ¿Han mediado en el proceso de construcción del PEI acciones de capacitación o de asistencia técnica por parte de alguna entidad gubernamental o no-gubernamental?

3.3. Material y método

Se aplicaron instrumentos y técnicas propias de la investigación cualitativa (encuestas, entrevistas, talleres y grupos focales) Las encuestas se diseñaron con preguntas abiertas y se aplicaron a grupos de miembros de la comunidad educativa (Directivos, profesores, alumnos y padres de familia). Las entrevistas a directivos de las instituciones escolares y a las autoridades educativas (Secretario de educación departamental, municipal supervisores, directores de núcleo y directores de las instituciones escolares).

Las encuestas se diseñaron de manera tal que permitieran realizar comparaciones entre las diferentes conceptualizaciones y percepciones de directivos, maestros, alumnos, padres de familia y autoridades educativas, a fin de establecer coherencias, similitudes y diferencias en el proceso de construcción del PEI y sus relaciones con el entorno.

La encuesta aplicada a los actores de la comunidad educativa se estructuró en tres partes: Una sobre el proceso de elaboración del PEI. Otra sobre el contenido del proyecto y la tercera sobre el impacto de éste en la calidad, el rendimiento, la articulación de la institución con el entorno y la participación. Con las preguntas referidas al proceso de construcción del PEI se buscó captar cuándo, cómo, por qué y quiénes participaron en la elaboración del PEI y cómo ha sido conceptualizado por los diferentes actores de la comunidad educativa, para conocer si éste había sido asumido como un proceso de construcción colectiva o como un requisito para "cumplir con la tarea", producto de exigencias normativas, y para establecer logros y obstáculos en su formulación. Con las preguntas referidas al contenido se indagó acerca de los propósitos del PEI, las propuestas curriculares derivadas del PEI, el plan de estudios, los cambios en el trabajo pedagógico, las concepciones de pedagogía, educación, calidad que orientan la propuesta, así como las formas de acercamiento y de proyección hacia la comunidad, para determinar el sentido del PEI y la capacidad de visión prospectiva que desde este se desarrolla. En el módulo de impacto se indagó sobre los posibles cambios que el PEI ha generado: Primero en el establecimiento educativo observando aspectos relacionados con lo formativo, pedagógico, cultural, organizativo, administrativo, financiero, clima organizacional y en las relaciones con el entorno. Segundo, desde la descentralización, a fin de valorar, si a través de esta estrategia son posibles los cambios y transformaciones escolares y de la educación planteados en las normas y políticas.

Las encuestas en las instituciones se aplicaron a un curso completo de alumnos. En el caso de las escuelas (básica primaria) a uno de 5º grado y de los colegios (básica secundaria) a los grados 7º, 9º y 11º, dada la importancia de consultar la opinión de los alumnos y para evitar sesgos al seleccionar este grupo, por ejemplo, alumnos sobresalientes. Igualmente se encuestó a un grupo, en promedio, de 25 padres de familia por institución, a un número similar de docentes en los colegios, a la totalidad de los maestros en las escuelas. A todos los directores de las instituciones y a un grupo de tres supervisores y tres directores de núcleo por municipio.

Las entrevistas realizadas a las autoridades educativas (Secretarios de Educación, Supervisores, Directores de Núcleo y Directores de las instituciones escolares, se orientaron alrededor de temas relacionados con la descentralización, la autonomía, las competencias, las relaciones y coordinación entre los niveles y subniveles del sistema, relaciones con la comunidad y situación de la educación en la institución, el municipio y el departamento.

Una vez revisada la información se reorganizó alrededor de unas categorías básicas: Proyecto Educativo Institucional, Participación, Gestión, Identidad, Comunidad y Cambios. Se diseñó un software de captura de información y otro de consulta dada la riqueza y extensión de la información y para facilitar un manejo y uso. Software que está a disposición para fines investigativos y cruce de variables para otro tipo de análisis.

En una segunda etapa del trabajo de campo se realizaron talleres con miembros de los Gobiernos Escolares en cada una de las instituciones y se organizaron grupos focales en cada una de ellas con la participación de miembros de la comunidad educativa y de las autoridades educativas del municipio que no habían participado en las encuestas ni en los talleres. Estas actividades fueron grabadas en su totalidad.

Para la obtención de información cuantitativa se diseñaron formularios dirigidos a obtener información sobre el municipio en relación con el gasto e inversión en educación, fuentes de financiación, objeto del gasto, personal docente, nivel de formación y matrícula en los años 94, 95 y 96, a fin de observar los cambios en un período de implementación de la reforma. A nivel del establecimiento educativo, para estos mismos años, se analizó la información que se presenta al Departamento Nacional de Estadísticas DANE, en formularios elaborados por esta entidad en los cuales se registra información sobre maestros, nivel de formación, matrícula, deserción y repitencia.

El trabajo de campo que inicialmente estaba previsto para una sola visita de una semana en cada municipio, se consideró indispensable una segunda visita para verificar y profundizar sobre los resultados de la información obtenida en la primera etapa. Etapa en la cual además, se amplió la información en aspectos relacionados con los procesos de gestión institucional en lo pedagógico, lo administrativo y las relaciones entre la institución, el municipio y el departamento. Actividades diseñadas no sólo para validar y complementar la información, sino para crear espacios de reflexión con los participantes en el proceso investigativo y para ahondar en la búsqueda y comprensión de las ideas compartidas. Lo que facilitó un mayor acercamiento y comunicación entre los actores y los investigadores.

Las doce instituciones seleccionadas, fueron escogidas por las respectivas autoridades educativas municipales, teniendo en cuenta que una representara un PEI proceso y otra un PEI documento. Se seleccionaron departamentos con diferentes niveles de desarrollo (alto, medio y bajo), los cuales fueron escogidos con las autoridades del Ministerio de Educación y en cada departamento dos municipios siendo uno de ellos la capital y otro seleccionado por las autoridades departamentales. Las instituciones, municipios y departamentos seleccionados aparecen en el Cuadro No. 1.

Cuadro 1. CASOS SELECCIONADOS

DPTO.	MUNICIPIO	PLANTEL	JORNADA
Valle del Cauca	Cali	INEM “Jorge Isaac”	Mañana
	Cali	Centro Integrado “Mariano Rengifo Salcedo”	Mañana
	Zarzal	Normal Departamental Nuestra Señora de Las Mercedes	Mañana
	Zarzal	Col. Simón Bolívar	Mañana
Sucre	Sincelejo	Esc. Normal Nacional para Señoritas	Mañana
	Sincelejo	Esc. Rita Arrázola	Mañana
	Corozal	Esc. La Islita	Mañana
	Corozal	Col. Gabriel García Márquez	Tarde
Tolima	Ibague	Liceo Nacional de Bachillerato	Mañana
	Ibague	Instituto Microempresarial El Totumo	Mañana
	Purificación	Instituto Técnico Nacional de Comercio “Pérez y Aldana”	Mañana
	Purificación	Col. Tulio Varón y Esc. Chenche y Asoleados	Mañana

4. Presentación de resultados

Los resultados de la investigación se presentan en dos partes: una relacionada con el objeto central de la investigación: La autonomía Escolar y el Proyecto Educativo Institucional. Otra sobre la descentralización educativa como contexto de la autonomía escolar.

4.1. La autonomía escolar y el proyecto educativo institucional

Los resultados de esta parte, la central en el caso de Colombia se presentan de acuerdo a las categorías construidas luego de la consulta a los diferentes actores y del análisis de la información obtenida a través de las diferentes técnicas utilizadas en el proceso investigativo (encuestas, entrevistas, talleres y grupos focales).

Categorías desde las cuales, se da cuenta: 1. De la historia crítica del PEI. 2. De los posibles indicadores sobre aspectos centrales de la reforma, tales como: gestión, planeación, participación, identidad, pertenencia y comunidad, categorías fundamentales al considerar el PEI como instrumento de cambio y transformación de la escuela, la enseñanza, el aprendizaje y la educación. Indicadores construidos no desde la teoría sino desde un acercamiento y lectura de la realidad en la cual se construyen y desarrollan los Proyectos Educativos Institucionales. 3. Sobre las lecciones derivadas de los resultados de la investigación.

4.1.1. El Proyecto Educativo Institucional: HISTORIA CRITICA.

Para lograr una caracterización de los PEI se indagó entre los diferentes actores consultados sobre: La existencia o no de un PEI y su nivel de conocimiento, sentido, significado, origen, razón de existir. Proceso de organización para su elaboración, actores participantes en el proceso, realización o no de un diagnóstico, problemáticas surgidas del diagnóstico, acciones previstas para dar respuesta a esas problemáticas, propósitos del PEI, productos derivados del PEI, aspectos positivos, negativos, dificultades y logros, incidencia en la educación, calidad, y rendimiento académico. Finalmente la consulta a los actores sobre si el PEI es un proceso o un documento y razones para esa caracterización.

En todas las instituciones estudiadas, según todos los actores consultados existe el Proyecto Educativo Institucional. Además, existe el documento sobre el PEI formalidad exigida por la norma. Documento que como tal no es objeto de preocupación en el estudio. Lo fundamental en los productos esperados del estudio es dar cuenta de los procesos y efectos que el PEI tiene en la comunidad educativa como estrategia de cambio y transformación de la cultura escolar, el desarrollo de la autonomía, el mejoramiento de la educación y los de los procesos escolares.

Conceptualización sobre el Proyecto Educativo Institucional. El PEI ha sido conceptualizado por los diferentes actores como la oportunidad para mejorar la educación, la institución, los procesos pedagógicos y organizacionales. Promotor del cambio, la participación, reflexión y la acción a partir de la definición de necesidades concretas producto del análisis sobre los problemas existentes a nivel de la institución para buscarles solución. Es un proceso abierto a la comunidad, que mejora las relaciones entre sus miembros, promueve la convivencia, los valores y proyecta la institución con visión de futuro. Es la carta de navegación de la institución.

Es evidente que entre los miembros de la comunidad existe una apropiación y comprensión sobre el sentido y significado del PEI en cuanto estrategia de cualificación de la educación, de los procesos escolares, de participación e interacción con la comunidad y de clara intencionalidad pedagógica y cultural.

Para ilustrar la conceptualización de los diferentes actores, se han seleccionados las razones expresadas por éstos, señalando las más recurrentes tal como aparece en el recuadro que se presenta a continuación. Estas conceptualizaciones representan la tendencia mayoritaria que promediada está por encima de un 75%. El porcentaje restante corresponde fundamentalmente a aquellos padres, alumnos y en menor grado a docentes que por diferentes factores, especialmente por problemas de comunicación y de información no saben del PEI.

Directivos:

- " Es un código que contiene todo cuanto enmarca los lineamientos que orientan la institución"
- " Es un plan a largo plazo para orientar el quehacer pedagógico, solucionar problemas claves del plantel y proyectar éste a la comunidad"
- " Es un proceso de reflexión y enunciación de la comunidad educativa orientado a explicitar la intencionalidad pedagógica y la participación"
- " Es un proceso que implica cambios orientados al mejoramiento de la calidad de la educación. Es la búsqueda de la realización de nuestros propios ideales".

Docentes:

- " Un proceso de reflexión y construcción permanente, como la carta de navegación que permite orientar la acción educativa y que le otorga sentido de identidad a la institución"
- " La propuesta educativa a través de la cual se satisfacen las necesidades de la comunidad, es el norte que permite articular propuestas a corto mediano y largo plazo las cuales son elaboradas por la comunidad educativa".
- " Es un proceso permanente de desarrollo humano, institucional e investigativo y de construcción colectiva para mejorar la calidad de la educación"
- " Es un proceso de reflexión, construcción y planeamiento que define metas. A través de él se logran los fines de la educación, se consagran los deberes, derechos y fundamentos"
- " Es un proceso que involucra a todos los miembros de la comunidad educativa, sus problemas y posibles soluciones, que tiene en cuenta los lineamientos de la institución como filosofía, derechos y deberes."

Alumnos:

- " Es un proyecto para mejorar la institución, la educación y el rendimiento, es una forma de planeación y de participación."
- " Es un proyecto de participación que le marca el rumbo a la institución que permite planear y organizar las actividades con visión de futuro"
- " Es una iniciativa que permite el mejoramiento de la institución en los aspectos pedagógico, académico y físico"
- " Como un proceso de construcción continúa encaminado a mejorar el desarrollo de la institución y del alumno, con la participación de directivos, docentes, padres y alumnos"
- " Es un proyecto en el cual se especifican los principios y fines de cada establecimiento, los recursos del docente, la didáctica necesaria y las estrategias pedagógicas. Busca la formación integral".
- " Es un proceso de permanente reflexión y construcción colectiva, una investigación constructiva, es un proceso en el cual participan los estamentos y se reflexiona sobre lo que le conviene a la institución para mejorar la educación"

Padres de familia:

- " La carta de presentación de la institución donde se encuentran todos los procesos de organización y se tiene en cuenta todas las necesidades para el progreso y desarrollo del mismo. Es el motor que mueve a la institución educativa".
- " Es un proyecto que busca el mejoramiento de la educación, da mayor apertura al estudiantado y a los padres de familia, promueve la democracia educativa".
- " Es una guía que permite orientar el quehacer institucional y que contiene la misión, visión y las metas de la institución".
- " Es un proceso encaminado a mejorar y transformar la educación, con la participación de toda educativa para llegar a la excelencia académica".

Es evidente la coherencia como planteamiento existente entre la conceptualización sobre el PEI y los propósitos planteados, siendo más contundente en aquellas instituciones donde el PEI no sólo es un documento sino un proceso. Procesos que implican cambios orientados al mejoramiento de la calidad de la educación, al fortalecimiento de la participación, al desarrollo de la autonomía, a la formación de líderes que aporten a la sociedad. Los propósitos del PEI planteados por los diferentes actores, son los siguientes:

Directivos: "Desarrollar valores y el respeto por la persona, formar nuevos ciudadanos, ofrecer soluciones a los problemas del medio. Lograr la participación de toda la comunidad educativa, una comunicación constante y un cambio en beneficio de la comunidad. Tener autonomía para actuar con responsabilidad y dinamismo hacia el cambio".

Docentes: "Formación integral de los alumnos, con énfasis en valores. Participación activa de la comunidad educativa. Capacidad para solucionar problemas y atender las necesidades. Transformar las prácticas sociales, para contribuir a la formación de individuos conscientes y para la construcción de una mejor cultura ciudadana. Definir un rumbo en materia educativa, tener clara la filosofía, misión y visión de futuro de la institución. Promover una formación para la vida y el trabajo, desarrollando capacidades y habilidades para desempeñarse en sociedad y ser productivos. Promover la autonomía y una libertad responsable. Planificar y organizar la institución para mejorar la calidad de educación".

Alumnos: El propósito central y en el cual coincide la totalidad de los alumnos que se pronuncian sobre el tema, el de mejorar la calidad de la educación, igualmente el lograr una visión positiva de la institución y de los estudiantes. Mejorar la educación en el ámbito institucional, departamental y nacional. Fomentar una formación integral, con énfasis en valores. Renovar el anterior sistema educativo. Propender por un mejor nivel académico, intelectual y personal. Tener un documento guía para evaluar y mejorar la educación y la institución. Organizar la institución con la participación de la comunidad educativa con una visión de futuro, para mejorar la convivencia y formar ciudadanos para la vida social democrática. Proyectarnos hacia el futuro con creatividad y con esfuerzo.

Padres de familia: Brindar una formación integral. Mejorar la educación, la institución y la formación de los maestros. Promover la integración entre padres, hijos y maestros para lograr la participación y el compromiso con el proceso educativo y para mejorar la educación. Formar en los alumnos una mentalidad participativa y progresista. Tener un documento que nos permita una evaluación continua de los objetivos trazados. Mejorar las relaciones entre los miembros de la comunidad. Lograr la autonomía en cada plantel. Dar buena educación con énfasis en educación empresarial para que se puedan desempeñar como personas útiles a la sociedad.

Los actores reconocen entre los propósitos: fortalecer la participación comunitaria, formar alumnos autónomos y líderes que aporten a la sociedad, contribuir al desarrollo integral de las alumnas. Los alumnos, por su parte, reconocen como grandes propósitos del PEI: fomentar los valores, mejorar la educación y formar líderes el Gobierno escolar al que se le reconoce un papel de dinamizador permanente en el proceso de construcción del PEI y en la apertura a la reflexión y al cambio.

Efectos del PEI Entre los logros asignados al PEI, según los diferentes actores están los siguientes:

Según los alumnos "ha contribuido a favorecer el cooperativismo, la responsabilidad, la crítica, la reflexión, el compromiso, la sinceridad en las apreciaciones, a despertar el entusiasmo por la institución para que haya un reconocimiento social positivo, se ha mejorado la educación y se promueve el cambio. Ha contribuido al cambio de actitud y posición frente a la institución y a su propio conocimiento, actualmente se reconocen los alumnos como más colaboradores, interesados, responsables y participativos en relación con lo que propone la institución. Ha ayudado a despertar un sentido de pertenencia, a mejorar en los estudios, a aprender a convivir con los demás".

Para los padres de familia “ha significado integración y reconocimiento de las personas dado que las opiniones son tenidas en cuenta y se ha despertado interés por ayudar a aportar en la solución de los problemas. Acercamiento entre los diferentes miembros de la comunidad. Cambio en los esquemas administrativos con la apertura de la dirección del colegio hacia formas de coadministración con la Asociación de Padres y el Consejo Directivo”.

Los docentes destacan “el cambio de actitud, el deseo de superación en los alumnos, la colaboración entre los diferentes miembros de la comunidad, un mejor nivel académico, la integración de los estamentos, el incremento en la participación, se ha desarrollado sentido de pertenencia, el trabajo en equipo, uso de la evaluación para mejorar, el deseo de cambio en los maestros, la apertura a nuevas modalidades académicas, descubrir la misión de la institución, la construcción de aulas, la mejor dotación de elementos de trabajo.

Para los directivos los logros más significativos son: "Mayor vinculación del padre de familia a la institución. Mejoramiento en los aspectos organizacional, administrativo, académico, espacios para la autonomía y la democracia. El compromiso de la comunidad frente al proyecto mismo, mejores relaciones entre los diferentes estamentos, sentido de pertenencia frente a la institución y cambio de actitud."

El PEI, para los actores consultados es un instrumento de mejoramiento de la calidad de la educación. Los padres de familia, por ejemplo, expresan: " cumple con las expectativas de la comunidad educativa, fortalece los estamentos, busca el bien común, hay más integración entre docentes, alumnos y padres, mejora la orientación de la educación y las metodologías de trabajo, fortalece los procesos educativos"

Los docentes expresan: " promueve la participación de la comunidad educativa con un fin común mejorar la educación, promueve la investigación, se identifican problemas o necesidades y se planean soluciones, se desarrolla un espíritu cooperativo y de apoyo para la comunidad educativa, promueve la participación y da autonomía a la institución. En los estudiantes promueve el pensamiento crítico y reflexivo".

Los directivos comentan: "Acaba con el modelo tradicional de enseñanza-aprendizaje, porque se fijan los lineamientos que deben seguirse para mejorar la educación, se han abierto espacios para la reflexión"

Los estudiantes consideran que mejora la calidad de la educación en la medida en que: "propone cambios en las metodologías de enseñanza, se han fortalecido e incrementado las ayudas educativas, genera nuevas ideas e iniciativas, desarrolla un sentido de responsabilidad y compromiso, se mejora el rendimiento académico, hay más posibilidades de aprender, hay preocupación por los valores y para que seamos mejores ciudadanos, hay más participación, se ha mejorado la infraestructura, las relaciones entre los diferentes actores, se ha promovido la investigación, se ha intensificado en las materias".

Se considera además por parte de los diferentes actores que el PEI ha incidido en el mejoramiento del rendimiento académico, siendo esta consideración mayoritaria en alumnos y padres, en menor grado entre los docentes, apreciación sin embargo que en promedio de éstos últimos esta por encima del 60%. Hecho argumentado por los diferentes actores tal como aparece en el recuadro:

Para los docentes esto se refleja en los cambios positivos en la actitud en los alumnos reflejada en una mayor responsabilidad en su formación, lo cual a ha llevado a modificar las formas de enseñar y de evaluar el rendimiento, además es debido también al incremento de la participación de los padres en el proceso de aprendizaje de los hijos. Un indicador adicional es el hecho de que se disminuidas la deserción y reprobación.

Los alumnos consideran que se da la oportunidad de construir el conocimiento, Hay un mejor ambiente de aprendizaje, sienten más ganas de estudiar, de participar, se ha mejorado la disciplina, se brindan más oportunidades para mejorar, se profundiza más en las áreas y hay más actividades, en general consideran que hay cambios en la educación y en la enseñanza.

Los padres consideran que este se ha mejorado y lo observan en el hecho de que los hijos están más adelantados, más motivados con el estudio dado que los profesores en la actualidad son más comprometidos con su trabajo y con los alumnos, porque hay una intención explícita en la institución por mejorar la educación, se ha despertado el interés por la investigación, hay más acceso a la información y mejor ambiente para el estudio.

Para precisar los aspectos relacionados con las percepciones alrededor del rendimiento académico como consecuencia del PEI se indagó sobre los factores asociados al rendimiento. Según los diferentes actores estos son:

Directivos: La necesidad sentida de participar en los procesos, la adquisición de una cultura, los cambios de actitud y en las estrategias pedagógicas, el mejoramiento del nivel educativo de los padres, las discusiones pedagógicas entre los docentes, el consejo académico y los órganos de poder . La capacitación y actualización de los docentes.

Para los docentes: El desarrollo de la capacidad de pensar, la toma de consciencia de la responsabilidad y actitud positiva hacia el estudio, participación activa en clase, condiciones para el aprendizaje, nivel académico de los docentes y motivaciones sociales, culturales, ambientales.

Para los alumnos: Motivación; ambientes de aprendizaje; esfuerzo personal; metodologías innovadoras y didácticas adecuadas; calidad de los maestros reflejada en la especialización en las áreas del conocimiento, ser orientadores del aprendizaje, flexibles y comprensivos. Tomar consciencia de los efectos de lograr un buen rendimiento y pensar en el futuro. Disciplina, responsabilidad, autonomía, que haya confianza, diálogo y buen trato entre los miembros de la comunidad educativa, infraestructura adecuada y ayudas educativas; buenas relaciones entre el maestro y el alumno, actitud de cambio, participación, investigación, capacitación de los docentes.

Para los padres: ambientes de aprendizaje, motivación, métodos modernos, buenas relaciones y comunicación entre docentes y alumnos, tiempo para explorar sobre las ideas de los alumnos, compromiso de los miembros de la comunidad, colaboración de padres y profesores, capacitación y cambio de actitud en los docentes, que haya confianza, respeto y disciplina, mayor exigencia frente al estudio, consciencia de que la educación es la herramienta fundamental para el desempeño en la vida, comprensión y afecto por parte de los docentes.

Los propios actores asumen como fundamental el cambio en lo actitudinal. Los docentes reconocen haber adoptado una actitud más humana hacia los demás miembros de la comunidad educativa y haber desarrollado una mayor conciencia de su papel de educadores; este cambio es para ellos real, se puede demostrar y sustentar, no se sitúa en la contradicción entre lo que se dice y lo que se hace. Los

directivos manifiestan mayor flexibilidad y apertura hacia los demás estamentos. Los padres de familia expresan su compromiso ante sus hijos en lo atinente a una buena formación integral, el rescate de valores y la colaboración con el desarrollo de los programas. Para los alumnos, el cambio actitudinal se muestra como mayor interés en el estudio, mayor responsabilidad y el proponerse nuevas metas.

El PEI y el desarrollo de la autonomía. En opinión de los diferentes actores consultados el PEI es un insumo para el fortalecimiento de la autonomía escolar.

La comprensión que los diferentes actores tienen sobre la autonomía es la siguiente:

Los directivos: La autonomía ha estado a nivel de los docentes. Se ha logrado tener más conciencia y proyección a la comunidad. Las decisiones que se toman en la institución aunque están enmarcadas en la Ley y los Decretos reglamentarios son producto de la participación y responden a las necesidades y características de ésta. Hay confianza en el trabajo que hace cada quien porque se realiza con responsabilidad. Existe libertad para elaborar programas y decidir los criterios de evaluación y promoción.

Para los docentes: Se tiene libertad institucional para fijar sus propios lineamientos, existe un manual de convivencia a través del cual se regulan los derechos y deberes de los miembros de la comunidad. El Gobierno Escolar tiene autonomía y se preocupa por atender las necesidades de la institución. Hay autonomía para la definición de las normas internas, para la toma de decisiones, para la definición de proyectos, para la elaboración del plan de estudios. Para otros en menor porcentaje y en pocas instituciones no existe autonomía porque: el gobierno limita la ejecución de los proyectos al no atender las necesidades. Decisiones tomadas en la institución no son apoyadas por las autoridades. La escogencia del personal sigue los criterios del gobierno más no las necesidades de la institución. Persisten formas autoritarias provenientes de la Secretaría de Educación.

Concepto de autonomía que es referido institucionalmente en la medida en que son los miembros de la comunidad educativa quienes identifican necesidades, definen las prioridades, proponen las soluciones, adquieren compromisos y gestionan recursos.

Esto a su vez da cuenta del cumplimiento de algunos de los objetivos de la descentralización como es el haberle dado al establecimiento escolar dichas competencias que se constituyen en un verdadero instrumento de fortalecimiento de las capacidades de cada establecimiento y de sus miembros para asumir una responsabilidad frente al proceso educativo y la gestión de la institución.

Existe una idea generalizada sobre el hecho de percibir un avance en relación con la autonomía especialmente en lo pedagógico, persiste el sentimiento de una especie de choque entre lo que las instituciones quisieran hacer y lo que las autoridades educativas y las normas permiten hacer.

PEI Proceso, es descrito por los directivos: " Como algo no concluido, lo desborda la realidad que es cambiante. Es permanentemente actualizado con base en las necesidades del entorno. Tiene objetivos, propósitos y metas a largo plazo que van evaluando. En su desarrollo se produce un saber que transforma la realidad, es dinámico e inacabado"

Los docentes consideran que el PEI es un proceso porque: " implica cambios orientados al mejoramiento de la calidad de la educación, tiene que ver con la integración de la comunidad alrededor de unos propósitos comunes, es una investigación formativa y participativa, organiza el quehacer educativo, de acuerdo al desarrollo se realizan ajustes, modificaciones, adaptaciones que son más relevantes frente a las metas previstas. Dinamiza las acciones internas, no es un producto sino una construcción permanente de sentidos y que tienen en cuenta las necesidades de la comunidad e implica retroalimentación. Se va desarrollando paso a paso teniendo en cuenta las problemáticas planteadas en el diagnóstico, lo que significa una construcción permanente al ir

atendiendo los problemas para tratar de resolverlos. No es un formula, ni un planeamiento que conoce las necesidades y realidades de la institución, es un proceso de reflexión, debate, análisis e investigación”.

4.1.2. Participación

Para analizar el tema de la participación y poder construir algunos indicadores, se indagó entre los diferentes actores y a través de las diferentes técnicas utilizadas, sobre: la participación en el proceso de construcción del PEI, en qué momentos del proceso de construcción del PEI ha participado, cuales han sido las formas y sentido de la participación, estrategias utilizadas para estimular la participación de los padres de familia, espacios de participación se han creado en la institución, niveles de participación, efectos de la participación, formas de relacionarse con la comunidad educativa, las relaciones entre los miembros de la comunidad. Existencia o no del Gobierno Escolar sentido y efecto para la institución. Existencia o no del Personero Estudiantil, proceso de elección y sentido de esta figura en la organización.

Realidad, sentido y efectos de la participación. En opinión de los diferentes actores a partir del PEI se ha incrementado la participación, la cual es percibida por la creación de espacios para reflexionar, debatir y llegar a acuerdos sobre aspectos de la vida institucional y académica: tales como el Gobierno escolar, los comités de estudio y de trabajo, en el proceso de construcción del PEI, las diferentes asociaciones, la elección del personero. Para los alumnos, además, una participación en el aula, pues consideran que "pueden expresar libremente sus opiniones y sus sugerencias son tenidas en cuenta". Reconocen haber participado en la toma de decisiones vinculadas a la identificación de necesidades, priorización de las mismas, proposición de alternativas de solución alrededor de las cuales los diferentes actores adquieren compromisos. Espacios destacados y con un alto reconocimiento dado que tradicionalmente habían estado cerrados, especialmente para los alumnos y los padres de familia.

La variable participación ha permitido diferenciar las dinámicas internas frente a la construcción del PEI. Se observa en aquellas instituciones que de manera sobresaliente tipifican el PEI proceso, una alta participación de todos los estamentos de la comunidad educativa. La participación es considerada como uno de los efectos más positivos derivados de la existencia del PEI y a través de la cual se ha modificado la cultura institucional y se ha dado un apertura al interior de la institución, ante la comunidad y el entorno. La participación de los diferentes actores se ha dado en aspectos globales de la institución, tales como la construcción del PEI, el Gobierno Escolar y en escenarios específicos, dependiendo de los roles de cada estamento. Por ejemplo, los directivos han animando y coordinado las acciones del proceso. Los docentes han participado en la construcción del PEI, pero fundamentalmente han participado en los procesos de reflexión sobre el currículo, el plan de estudios y han motivando a los padres y a los alumnos para la participación.

Los alumnos lo han hecho igualmente, con grados diferentes según las instituciones en la construcción del PEI y especialmente sienten una mayor participación en las actividades curriculares, extracurriculares en el proceso de aprendizaje, en el diseño de proyectos y en la elección de sus representantes ante el Gobierno Escolar el Personero Estudiantil. Los padres de familia participando más activamente en las actividades del colegio, asistiendo a reuniones, involucrandose más en el proceso educativo de los hijos y en proyectos comunitarios.

La participación se manifiesta como presencia de “grupos de interés” (directivos, docentes, alumnos, padres”), como aporte de ideas, apoyo a decisiones, diseño y aplicación de instrumentos de diagnóstico, entre otros. Las acciones derivadas de tal participación se orientan hacia el análisis de la problemática institucional, cambios curriculares, cualificación de docentes, ejecución de proyectos, realización de jornadas pedagógicas, actividades centradas notablemente en los procesos pedagógicos, sin dejar de lado algunas acciones de gestión social, y fundamentalmente en cambios

de actitud y nuevas formas de pensar la educación, las responsabilidades y compromisos en este proceso.

La apreciación sobre el grado de participación de los padres difiere en las diferentes instituciones. Es una constante el reconocer que su participación se ha incrementado, pese a ser el actor que aún participa menos en el proceso educativo, comparada con los demás actores de la institución.

Las formas de participación son a través de reuniones, comités de trabajo, talleres, jornadas pedagógicas, proyectos comunitarios y pedagógicos, apoyo a actividades escolares, dialogo con los maestros y diligenciamiento de encuestas.

El sentido de la participación es apoyar el desarrollo de la institución, contribuir a mejorar la calidad de la educación, mejorar las relaciones entre los diferentes estamentos, colaborar de manera especial al proceso educativo de los alumnos, mejorar las instalaciones del plantel y desarrollar prácticas democráticas y participativas, generar consciencia sobre las condiciones de la educación y los desafíos planteados.

Es evidente el deseo de directivos, docentes, alumnos y, en menor proporción en los padres de familia, dado el nivel de participación incipiente actual, (no por no compartirla, pues sorprende la actitud tan positiva de los padres que han participado aportando su conocimiento, percepción y conceptualización sobre los diferentes aspectos tratados a lo largo de la investigación) de acceder a una dimensión de la educación que supere los esquemas convencionales pasa por el reconocimiento de la importancia de los procesos de participación y su incidencia en el cambio de actitud de las personas, lo cual se revierte en relaciones interpersonales más abiertas y flexibles y en la búsqueda de consensos para la toma de decisiones.

Lo organizativo ha vivido cambios significativos, en particular desde la conformación del Gobierno Escolar y la apertura que éste ha hecho hacia relaciones de poder menos verticales, más “oblicuas”. La dirección académica y administrativa de las instituciones se ha descongestionado, lo cual le ha permitido orientar más su acción hacia el seguimiento e impulso a los proyectos surgidos en el nuevo proceso.

Escenarios y mecanismos de participación. En todas las experiencias estudiadas existe el Gobierno Escolar y el Personero Estudiantil. El Gobierno Escolar, en la mayoría de las instituciones es identificado con el Consejo Directivo, (forma diferente a la planteada en la norma la cual establece que el G.E. lo conforman el Consejo Directivo, el Consejo Académico y el Rector. Hecho que en nuestra opinión no resta ningún valor a la forma como ha sido asumido en las instituciones, dado las funciones que éste desempeña y el reconocimiento que de él tiene la comunidad). Las funciones más relevantes asignadas al Gobierno Escolar por los rectores son dinamizar el proceso, motivar la reflexión y el debate. Los docentes: la construcción del PEI, socializar los proyectos, abrir espacios para la reflexión y la capacitación. Los alumnos expresan: orientando el proceso del PEI, haciendo observaciones a los proyectos y tomando decisiones en beneficio de la institución.

Los padres de familia comentan: dando soluciones a los problemas, orientando a los estamentos, aportando ideas para proyectos, organizando actividades, contribuyendo a mejorar las relaciones interpersonales. Organizar y coordinar comités.

El personero estudiantil existe en todas las instituciones estudiadas. El proceso de elección del personero ha girado alrededor de las propuestas que los diferentes candidatos presentan a los estudiantes, a partir de las cuales según estas respondan a los intereses y expectativas de los demás estudiantes, es elegido por medio de procedimientos democráticos y a través del voto. El personero representa al estudiantado, es el vocero ante las autoridades escolares cuando se presentan problemas entre los compañeros y vela por el cumplimiento de los deberes y derechos de éstos. Colabora con las actividades de la

institución y cumple con sus propuestas, de no ser así existe la revocatoria del mandato. Los personeros elegidos son todas personas muy apreciadas en las instituciones y a los que se les reconocen condiciones humanas y de liderazgo sobresalientes.

4.1.3. Planificación y Gestión

El tema fue analizado a partir de las indagaciones hechas a los diferentes actores sobre aspectos financieros, administrativos y pedagógicos tales como: Qué necesidad de recursos adicionales resultan del PEI, qué gestión se ha hecho para conseguirlos y ante quien. Se han beneficiado con recursos adicionales a partir de la descentralización. Qué montos se han asignado. En qué se invierten los recursos de la institución. Qué tanta participación tiene la comunidad en la gestión de recursos para resolver problemas o satisfacer necesidades. Se ha realizado un diagnóstico previo a la construcción del PEI. Qué problemáticas se identificaron. Qué acciones se han desarrollado para dar respuesta o solución a esas problemáticas. Qué hace como miembro de la comunidad para resolver esos problemas. Qué cambios se han dado en la vida escolar. Existen formas de apoyar la educación por fuera de la institución, cuáles se proponen desde la institución. Qué propuesta curricular plantea el PEI. Qué formas de trabajo pedagógico propone. Qué concepción de educación, pedagogía fundamentan el PEI. Qué concepción de calidad de educación plantea el PEI. Qué propone el PEI para resolver problemas de repitencia, deserción y mortalidad.

Es evidente la preocupación y conciencia sobre la necesidad de la planeación y la gestión. En la totalidad de las instituciones se ha realizado un diagnóstico del cual se destacaron como problemáticas las siguientes por parte de los diferentes actores: Pérdida de valores humanos. Deficiencias en la infraestructura, carencia de material didáctico y de ayudas, carencia de recursos financieros, físicos y humanos. La falta de integración de la comunidad educativa a los proyectos pedagógicos. Resistencia al cambio. Exceso de carga académica. Falta de adecuación del currículo, de organización institucional y de un currículo unificado a nivel institucional para reajustar el plan de estudios. Debilidad en los aspectos pedagógicos y comunitarios. Bajo rendimiento académico. Indiferencia y poca colaboración de los padres. Falta de personal docente y administrativo. Comunidad con escasos recursos. Problemas familiares.

Las acciones planeadas para dar respuesta a los problemas detectados son de orden organizativo, financiero, pedagógico y de gestión. Entre las de orden organizativo se destacan: Implementación de la ley de educación; Elaboración del PEI. Conformación del Gobierno escolar y los Consejos directivo y académico. Mejoramiento de la planta física. Organización de la institución, diseño de políticas propias, integración de la comunidad, promoción del trabajo en equipo, planeación y evaluación de todas las acciones. Sensibilización de la comunidad educativa frente a los desafíos y retos de la institución. En las financieras: Hacer concientizar al Gobierno sobre la necesidad de su participación para mejorar la educación y las instituciones y asignado los recursos necesarios para avanzar en el proceso de reforma. En relación con la gestión: pedir ayuda a los estamentos gubernamentales a fin de contar con asesoría para la consecución de recursos y para vincular a la institución a otras entidades como: Bienestar Familiar, SENA, Comisarías de Familia. Realizar reuniones con los padres de familia, funcionarios de la administración, exalumnos. Elaboración compartida del manual de convivencia. Organizar jornadas pedagógicas, conferencias, mesas redondas y paneles sobre temas centrales como valores, ética, autoestima y responsabilidad con la participación de la comunidad educativa que conduzcan a la participación democrática y a la comprensión de las circunstancias actuales, en las cuales además de ilustrar sobre diferentes temas se escuchen sugerencias de los miembros de la comunidad, para que haya además, una participación decidida y activa de los padres de familia. En el orden de lo pedagógico: Orientación por parte de autoridades educativas en todo lo relacionado con el paradigma educativo a seguir: desarrollo del pensamiento, de las competencias básicas y habilidades propias de la modernidad. Capacitación y cualificación de los docentes, los estudiantes y atención a los padres de familia. Desarrollo de áreas y actividades recreativas. Diálogos y conferencias con personas conocedoras de los nuevos procesos. Constituir equipos para el apoyo al rediseño curricular, unificación de criterios para su

elaboración, mejorar los procesos tecnológicos y construir una mayor relación entre educación y trabajo. Aplicar la pedagogía conceptual. Construir una relación pedagógica entre profesor y alumno cimentada en la democratización de los procesos del aula y la construcción de conocimientos producto de esa relación y práctica. Trabajo de motivación entre docentes, alumnos, directivos y padres de familia. Promover innovaciones, e investigaciones que apoyen la solución de los problemas. Procurar que el cambio, absolutamente necesario, no sea tan brusco para que sea recibido con mejor disposición y haya conciencia en la comunidad.

Los procesos de planificación significan un gran avance el cual se observa, especialmente, desde el ejercicio de elaboración del PEI, el realizar un diagnóstico, identificar problemas y proponer acciones para tratar de darles solución. Se tiene conciencia de que el acceso a mayores recursos para la institución se logra a través de la presentación de proyectos que son gestados por la comunidad ante las instancias gubernamentales pertinentes, en esencia, pero también ante otras organizaciones, actividades en las cuales colaboran los padres de familia. En los colegios se elabora un presupuesto para el manejo de los pocos recursos que obtienen por concepto de matrículas y servicios académicos, presupuesto que se distribuye con base en necesidades, siguiendo un plan de inversión que identifica prioridades, ejercicio que se realiza en el Consejo Directivo.

Se ha desarrollado una dinámica de búsqueda de recursos para satisfacer las necesidades detectadas, proceso que no es igualmente satisfactorio para todas las instituciones estudiadas. Existen dificultades en el orden financiero que dificultan la gestión y el desarrollo de las propuestas. Situación que en percepción de los actores afecta la autonomía por las limitaciones que expresan en relación con los entes gubernamentales (tramitología, falta de apoyo) y en la subsistencia de viejos vicios en las instancias administrativas del Estado (clientelismo, desviación de recursos, falta de mayor compromiso de los funcionarios responsables de la educación <especialmente a nivel departamental>, situación al parecer más crítica en uno de los departamentos.

Algunas instituciones cuentan con el apoyo del Ministerio de Educación, las Secretarais de Educación, pero en otras todo el apoyo económico proviene de actividades realizadas por la propia comunidad educativa. Con los recursos obtenidos se han hecho remodelaciones y adecuaciones a la planta física. En cuanto a equipos se refiere, se ha dotado al colegio de planta eléctrica, se ha actualizado la biblioteca, se ha instalado Internet y se han actualizado computadoras.

En lo pedagógico es el aspecto en el que se testimonian más cambios frente a la gestión y planeación por la dinámica del PEI, ha llevado al estudio de currículo, del plan de estudios y a la definición de temas y estrategias de capacitación de los docentes, para la modificaciones en las prácticas pedagógicas y las relaciones con la comunidad y el entorno.

En opinión de alumnos y padres de familia, el PEI ha llevado a la elaboración de proyectos educativos y comunitarios, a través de los cuales se anima a otros grupos externos para participar en las acciones definidas en las instituciones para el desarrollo del PEI. Aspectos en los cuales se les reconoce un protagonismo a los directores de los establecimientos.

4.1.4. Identidad

Para construir esta categoría se indagó entre los diferentes miembros de la comunidad sobre aspectos que permitieran observar la presencia o no de un sentido de pertenencia consigo mismo y con la institución, la construcción de sentidos y significados compartidos en relación con las políticas, propósitos y estrategias o acciones de la institución a través del PEI.

Los diferentes actores institucionales consultados expresan tener un sentido de pertenencia e identificados con la institución. Las razones expresadas aparecen mencionadas de manera sintética en el recuadro siguiente e indican la mayor tendencia que representa un 78%.

Los directivos:

- ✦ " Quiero lo mejor para el plantel, vivo en la mayor parte del día. Hay amor por el trabajo y la comunidad lo necesita"
- ✦ " Hay un sentido por lo humano, democrático y es agradable".
- ✦ " Formo parte de la institución y comparto todos los aspectos administrativo, pedagógico y comunitario".
- ✦ " Por su filosofía, misión, visión y el proceso de construcción".
- ✦ " En el trabajo y en el compromiso de hacer de la institución el eje sector.

Los docentes por ejemplo expresan:

- ✦ " Comparto sus fines, misión, visión, el trabajo con el conocimiento, los procesos de participación y la democratización de la vida escolar"
- ✦ " Por los aspectos humanos, éticos, investigativos, sociales, participativos que se desarrollan y sobretodo, por la autonomía y libertad"
- ✦ " Porque en el PEI hay participación de toda la comunidad, lo que genera compromiso y permite se puedan llevar a cabo las propuestas en beneficio de los alumnos y de la comunidad"
- ✦ " En lo organizacional porque tiene en cuenta las sugerencias, hay compromiso con la labor pedagógica y se sabe hacia donde vamos".
- ✦ " Porque hay preocupación por la formación de hombres capaces de enfrentar la vida"
- ✦ " Porque hay búsqueda de la calidad de los procesos pedagógicos y administrativos orientados a un mejoramiento académico y humano para responder a las necesidades de la comunidad educativa".
- ✦ "Por la actitud abierta al cambio y el querer lo mejor para el colegio"

Los alumnos comentan:

- ✦ " Porque la institución nos ha dado lo que queremos ser, se preocupa por la formación integral, por los valores, por capacitarnos con mejores condiciones para un futuro, está en proceso de cambio, se busca la excelencia, se percibe un ambiente familiar, somos una comunidad y la enseñanza es para la vida. Hay comprensión confianza y mejores relaciones"
- ✦ "El PEI es elaborado entre todos los miembros de la comunidad, es pensado para todos y plantea propuestas para el mejoramiento de la institución y de nosotros"
- ✦ " Porque cada día que pasa progresa y mejora más y más, aunque queremos que mejore más. Enseñan bien, nos tratan bien y nos brindan buena educación. Los docentes son muy buenos y en ellos todos podemos confiar. Ha tenido muchos cambios el nivel académico. Hay libertad de expresión y de relacionarse más con todo el personal de la institución".
- ✦ " Porque enseñan bien, nos explican chevere, es un colegio estricto, con un buen nivel académico, aunque hay algo de vagancia".
- ✦ " Nos enseñan muchas cosas y buscan un buen futuro para nosotros. Los profesores son buenos y nos enseñan a todos por igual. Ha mejorado la calidad de la educación. Hay muy buena relación con los compañeros. Los profesores hacen actividades de recuperación cuando perdemos las evaluaciones, lo único que no es bueno es que no enseñan inglés. (Respuesta de alumnos de básica primaria)

Los padres dicen:

- ✦ " Nos identificamos con la institución porque hay un compromiso con el cambio y la educación, somos una comunidad responsable, estamos unidos frente a un interés común, nuestros hijos".
- ✦ " Hay mayor preocupación por lo académico, la disciplina, la participación, la responsabilidad y el compromiso".
- ✦ " Ha habido una mayor vinculación con la institución y más compromiso con los hijos".
- ✦ " Porque los hijos cada día están aprendiendo nuevas cosas, la institución está bien a nivel académico, ha mejorado el rendimiento académico. Los profesores están mejor capacitados. Se está ayudando a la formación integral de los niños, partiendo de la inculcar valores".

El manifestar la identidad significa la existencia de un sentimiento compartido entre los miembros de una comunidad, con culturas, características y condiciones diversas y unos propósitos comunes. Sentimiento de identidad que responde a quienes somos, que queremos, para donde vamos, a fin de trazar un rumbo y tener una visión compartida hacia el futuro. Comunidad de intereses y de propósitos que lleva a la construcción del sentido de pertenencia y a compartir un cuerpo de valores, normas, actitudes, elementos simbólicos que definen la cultura institucional.

La identidad lleva a un sentido de pertenencia y a que los actores asuman una actitud más de protagonistas y transformadores de la realidad que de espectadores. Entre los significados que estos actores comparten, además del sentido de identidad y pertenencia consigo mismo y la institución, están los relacionados con la concepción de educación, de pedagogía y de calidad de la educación. Frente a la concepción de educación los directivos plantean: una educación con énfasis en valores y aprendizajes significativos, una educación abierta, democrática, participativa, liberadora, que prepare para el trabajo, contemporánea que abra nuevos espacios acordes con los intereses y necesidades de los estudiantes. Permanente, personal y social fundamenta en una concepción integral de la persona humana, su dignidad, sus derechos y deberes como lo establece la Ley. Docentes: holística, preocupada por los valores. Democrática, participativa e integral que forme verdaderos ciudadanos con una visión ética, científica y humanista.

En relación con la concepción de pedagogía que se plantea en el PEI, al parecer no existe mucha claridad, dada la diversidad de opiniones entre los docentes y de éstos en relación con los directivos, bien porque no es un tema debatido aún al interior de las instituciones o no fue una preocupación en la construcción del PEI. Los directivos, por ejemplo, expresan que se promueve una pedagogía activa, con elementos del constructivismo y de la pedagogía conceptual. Para cuatro de los directores no se tiene una concepción en particular, la tendencia es a articular las diferentes concepciones. Los docentes: Un alto porcentaje expresa que trabaja con la pedagogía constructivista, la pedagogía participativa, y la activa. Otros que diversas pedagogías para no descuidar la formación integral del educando. Para algunos docentes no se ha definido ninguna porque falta mucha comprensión y fundamentación para conceptualizar sobre alguna en particular.

Frente a la concepción de calidad, ésta la encuentran asociada a una mejora en la calidad de vida de todos los integrantes de la comunidad educativa en especial de los estudiantes, en los procesos pedagógicos y el énfasis en los valores, la presencia de maestros con una alta calidad ética, pedagógica y científica.

4.1.5. Comunidad

Comunidad, que en el contexto del PEI no es la simple presencia de los distintos estamentos de la institución educativa, ni la que comparte, simplemente, un espacio físico, unas funciones, unas tareas. Sino que es el producto del conjunto de interacciones de los sujetos que la conforman, quienes movilizan distintos intereses e intencionalidades y a través de los cuales es posible construir una unidad y desarrollar acciones con sentido y significados compartidos. Unidad que invita a cambiar y, a una reconstrucción permanente de los comportamientos, las actitudes, los esquemas mentales. La comunidad esta conformada por actores que analizan, rectifican, proponen, que movilizan sus intencionalidades, sus intereses y los ponen al servicio de posibles consensos compartidos para que de allí se deriven compromisos. Es la que desarrolla una capacidad de adaptación crítica frente a las situaciones nuevas, un sentido de pertenencia, de identidad y de compromiso.

Construcción que implica esfuerzos protagonicos de los actores, la unión de esos esfuerzos, la definición de propósitos fundamentales para ser compartidos, de valores generados a raíz o como consecuencia de esos propósitos y, de normas producto de esos valores. Una comunidad con capacidad de autoregularse, de darse sus propias normas. Es una concepción abierta, flexible y dinámica de comunidad.

Difiere este concepto de aquel que asimila la comunidad como la unión o presencia de estamentos que representan una determinada función.

Desde esta perspectiva, cuatro de las instituciones estudiadas tienen una comunidad educativa consolidada, cinco están en proceso de constitución y en las otras tres, aunque en la actualidad no existe, se percibe un ambiente positivo, una actitud abierta para asumir las cosas y un deseo de cambio. Coincide con ser las instituciones con mayores dificultades internas en términos de capacidades de gestión y movilización, pero a la vez las que cuentan con menor apoyo por parte del Estado.

La percepción generalizada entre los diferentes actores consultados es que el PEI está contribuyendo a la construcción de un sentimiento de comunidad dentro del establecimiento, esto porque se ha propiciado la participación, la comunicación, se han vinculado los diferentes estamentos a la formulación del PEI. Participan en el Gobierno Escolar. Se han elaborado, además, proyectos que involucran a la comunidad y se ha promovido la escuela de padres.

El compromiso de los alumnos como miembros de la comunidad es contribuir a que haya un mayor reconocimiento social de su colegio, cumplir con lo acordado, poner todos de su parte y sacar adelante la iniciativa.

El compromiso de los padres de familia ha sido que todos participen y se preocupen por la institución. Se sienten parte de la comunidad educativa porque han tenido oportunidad de participar en el PEI, de plantear sus puntos de vista y opiniones, las cuales se han tenido en cuenta.

El de los docentes convocar y comprometer a los padres en la construcción del PEI, en la participación para la conformación de los diferentes órganos directivos, consultivos y de asesores, en la participación de proyectos pedagógicos específicos y en todas las actividades del plantel. Unificando criterios entre todos los estamentos para dar solución a los problemas.

Para los directivos tratando de integrar a la comunidad y desarrollando un trabajo permanente entre padres, alumnos y maestros, generar mecanismos de participación, de comunicación y tratar de despertar en la comunidad un sentido de pertenencia.

4.2. La descentralización contexto de la autonomía escolar

El tema de la descentralización ha sido analizada a partir de la información cualitativa obtenida en las encuestas y entrevistas realizada a Secretarios de Educación, Supervisores, Directores de Núcleo y Rectores de las instituciones estudiados, dado que este tema aún no es claramente percibido por los demás miembros de la comunidad educativa, según la información obtenida de maestros, alumnos y padres de familia. Igualmente se obtuvo información cuantitativa relacionada con recursos financieros y objeto del gasto, por parte del Departamento Nacional de Planeación dada la imposibilidad de obtener esta información en las respectivas entidades territoriales.

En el proceso de descentralización los actores consultados han manifestado logros y dificultades tanto en lo financiero, como en lo administrativo, la gestión y lo pedagógico, como se ilustra a continuación.

4.2.1. La Descentralización vista desde las Instituciones Escolares.

La percepción, de los actores de las instituciones escolares consultadas acerca de los procesos de la descentralización, en general, están relacionados con el concepto de descentralización y con sus procesos de materialización. En ambos planos es notoria la tendencia a asimilarla a la autogestión de

la comunidad educativa frente a sus necesidades, sin ningún beneficio directo como consecuencia de la descentralización. Autogestión, que tiene una connotación positiva, pues la asumen como una forma de ejercicio de la autonomía, al posibilitarle a la institución una mayor movilidad para la solución de sus problemas y satisfacción de las necesidades fundamentales. La connotación crítica, está en que a través de la autogestión, el Estado se descarga de responsabilidades y traslada éstas a las instituciones.

A pesar de la escasa conceptualización hecha por actores sobre la descentralización, ésta se reconoce como una oportunidad para el desarrollo de la autonomía institucional, en especial a través de la elaboración y puesta en marcha de los P.E.I. Instrumento que convoca a los distintos actores de la comunidad educativa en torno a una búsqueda de sentido de la labor institucional. Lo que ha significado un alto impacto en el cambio de horizonte y de costumbres relacionadas con la participación y su efecto en la cohesión de la comunidad y en la construcción básica de una identidad institucional. El PEI se ha convertido en el eje dinamizador de procesos de acción y de reflexión frente al compromiso educativo de la institución. Balance que pone de presente que el referente desde el cual se obliga una mirada sobre los procesos de la reforma es la institución a través del P.E.I. ya que es el instrumento más tangible con el cual se cuenta para detectar las bondades, las inconsistencias de los procesos y los consecuentes posibles cambios institucionales, actitudinales y de mentalidad en los actores.

La institución es, pues, la clave hacia la cual se deben dirigir las miradas en el momento actual del proceso de la reforma.

4.2.1.1. Dificultades en el proceso

Las críticas al proceso están relacionadas con los aspectos financieros, administrativos y pedagógicos, las cuales afectan la gestión.

En lo financiero. El hecho de que en muchas de las instituciones estudiadas, el Ministerio de Educación en cumplimiento del mandato constitucional de la gratuidad de la educación hasta el noveno grado, estableció que las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos no pagan matrícula; lo que redujo los ingresos en los colegios sin que esa “perdida” fuese subsanada por el Gobierno. Además, los recursos para mejorar la calidad de la educación no son suficientes.

En lo administrativo. Las relaciones entre las instancias municipal y departamental de la educación, están sujetas a la persistencia de los viejos vicios que impiden una gestión eficiente, como son el clientelismo, dado que donde no se tiene un padrinazgo político no se obtienen recursos ni se pueden solucionar los problemas. La falta de compromiso con los procesos de reforma por parte de algunos funcionarios de la administración. Y, en uno de los departamentos, la desviación de los recursos.

En la gestión. Falta de autonomía en el manejo de los recursos humanos de la institución. La falta de liderazgo en las personas que dirigen la institución y de quienes representan algunos estamentos.

En lo pedagógico. La ruptura entre los desarrollos pedagógicos institucionales y los procesos administrativos municipales y departamentales. La resistencia al cambio por parte de los actores de la administración educativa. La escasa asesoría pedagógica por parte de las instancias responsables.

4.2.1.2. Ventajas del proceso

En relación con las ventajas se mencionan las siguientes:

En lo financiero. Recibir aportes del departamento y del municipio para el mejoramiento y ampliación de las instalaciones, para dotaciones de textos y de computadoras e instalaciones de redes eléctricas a través de la Ley 21 a través de los proyectos que presentan.

En lo administrativo. El manejo de algunos recursos a través de los fondos docentes, para atender las necesidades de las diferentes áreas a través de la ejecución de un presupuesto que es estudiado por el Consejo directivo, quien en algunos casos es el ordenador del gasto. Hacho que los lleva a desarrollar una capacidad gerencial en términos de proyectar, presupuestar, priorizar y ejecutar.

En la gestión. Elaboración de proyectos a través de los cuales solicitan recursos para diferentes acciones educativas tales como: mejoramiento de las instalaciones, dotación de equipos y de textos, capacitación docente, pasantías. En uno de los departamentos existen sistemas de evaluación y seguimiento a los procesos administrativos por parte de algunos de sus instituciones. La gestión es realizada en la mayoría de las instituciones por el rector y en otras por el Consejo directivo.

En lo pedagógico. Avance hacia la autonomía, pero persiste el sentimiento de una especie de choque entre lo que las instituciones quieren hacer y lo que las autoridades y normas permiten. En lo organizativo se han dado cambios significativos, en particular desde la constitución del Gobierno Escolar y la apertura a relaciones menos verticales. El diseño de programas de capacitación para los docentes. Asesoría por parte de algunas de las secretarías de educación en temas relacionados con la Ley 115, el decreto 1860. En algunas de las instituciones el desarrollo de investigaciones por áreas y procesos de retroalimentación entre los docentes.

4.2.2. *La Descentralización vista desde la administración territorial*

Los diferentes actores consultados Secretarios de educación departamental, municipal, supervisores, directores de núcleo y comunidad educativa destacan como logros: el interés mostrado por los alcaldes frente a la educación, los cambios significativos al interior de las instituciones escolares en relación con la organización institucional y la actitud abierta y positiva de los miembros de la comunidad educativa. La descentralización, tal como se muestra en los cuadros No. 2,3 y 4⁶ (Gráficas 1,2 y 3) ha tenido un efecto positivo en la cobertura, en la disminución de la pérdida de año y en la deserción, aunque en los municipios pequeños de dos de los departamentos se ha disminuido la matrícula y en otros se ha incrementado la deserción. Podría pensarse que es producto de los desplazamientos por problemas de violencia y de guerrilla, que en un futuro valdría la pena explorar. De igual manera se han incrementado los recursos financieros asignados a la inversión en educación en los municipios estudiados. Cuadro No 5 y gráficas 4,5 y 6.

Cada subnivel del sistema (departamento, municipio e instancias administrativas) reclama mayor autonomía. Se propone una mayor articulación y coordinación entre los diferentes niveles y subniveles del sistema se considera que el más afectado, con el proceso es el municipio pequeño al no obtener los recursos suficientes por concepto de las transferencias. Los secretarios son partidarios de del manejo autónomo de la educación por parte del municipio, por cuanto permite un manejo más eficiente de los recursos. En el ámbito de la institución y del proceso educativo en general se plantea

⁶ Los siguientes cuadros presentan información recogida en los formularios e600 del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), los cuáles tienen que ser diligenciados por las instituciones educativas año tras año; y que para la investigación se tomaron a partir de 1993 año en el cuál se comenzó a implementar la Reforma Educativa en Colombia hasta el año 1997, presentando los datos que se dan a continuación.

la necesidad de desarrollar más investigación, orientada especialmente a identificar áreas prioritarias a atender para mejorar.

Los logros destacados en cada uno de los componentes son los siguientes:

En lo financiero: se ha incrementado los aportes económicos para el mantenimiento y mejora de los establecimientos educativos, para el nombramiento y capacitación de los docentes. Se han aumentado los recursos financieros con la vinculación del sector privado y la utilización de créditos. Se han llevado a cabo proyectos de cofinanciación.

En lo administrativo: se ha reestructurado la secretaria de educación al fortalecer lo pedagógico. Hay un mayor conocimiento de la realidad de la educación en los municipios. En los departamentos y municipios están funcionando las Juntas de Educación.

En la gestión. La elaboración de planes de desarrollo más cercanos a las necesidades reales del sector. Relación con sectores de la comunidad y en especial con el sector privado para atender asuntos de capacitación y de cobertura. Creación en uno de los departamentos del sistema de evaluación y monitoreo para dar cuenta del avance de la educación. Elaboración de planes de capacitación. Racionalización del recurso humano y económico. En uno de los departamentos hay estímulos por parte del departamento a la oferta educativa.

En lo pedagógico. Mayor autonomía a la institución escolar y participación de la comunidad educativa. La comunidad educativa ha aceptado el reto del cambio. Hay una mejor organización institucional, mayor y mejor atención al estudiante, mejores relaciones interpersonales, fortalecimiento del trabajo en equipo, conocimiento de la realidad escolar para definir su misión y tener una visión de futuro y un currículo acorde a las necesidades características del contexto.

Cuadro 2. INFORMACIÓN CUANTITATIVA DE MATRICULADOS

VARIABLE		TOLIMA				SUCRE				VALLE			
		IBAGUE		PURIFIC.		SINCELEJO		COROZAL		CALI		ZARZAL	
	Casos	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
POBLACIÓN MATRICULADA	ANOS												
	93	-	-	263	-	1108	127	-	542	2175	563	526	573
	94	846	-	305	531	1196	120	251	305	2091	619	1061	573
	95	846	-	291	526	1230	127	193	326	2036	593	1155	541
	96	846	-	343	508	1341	149	162	378	2137	601	1179	541
	97	-	-	343	506	1390	-	-	-	-	-	-	589

Fuente: Formulario c-600 DANE

En el departamento del Tolima, el municipio de Ibagué en el caso 1 ha mantenido el mismo número de matriculados. En Purificación el caso 1 ha incrementado la matrícula en 30% y el caso 2 se ha disminuido en 5%. En el departamento de Sucre, en el municipio de Sincelejo ambas instituciones han aumentado su población matriculada en 25 y 17% respectivamente, caso contrario de Corozal donde la población matriculada en ambas instituciones ha disminuido en 35 y 30 % respectivamente. En el departamento del Valle, en el municipio de Cali ambos casos han mantenido una matrícula estable; en Zarzal en ambos casos se ha incrementado la matrícula en 11% y 3% respectivamente.

Cuadro 3. INFORMACIÓN CUANTITATIVA DE REPROBADOS

VARIABLES		TOLIMA				SUCRE				VALLE			
		IBAGUE		PURIFIC.		SINCELEJO		COROZAL		CALI		ZARZAL	
	Casos	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
REPROBADOS	ANOS												
	93	-	-	14	-	99	11	-	132	95	56	44	52
	94	99	-	34	59	77	13	49	133	16	46	59	86
	95	3	-	23	5	59	1	19	-	90	57	59	43
	96	11	-	5	12	47	8	7	42	112	114	11	19
	97	-	-	-	-	28	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Formularios c-600 DANE

El cuadro de reprobados presenta datos que muestran la disminución de reprobados en los municipios, excepto en Cali donde aumentó en ambos casos 24 y 148 % respectivamente.

Cuadro 4. INFORMACIÓN CUANTITATIVA DE DESERTORES

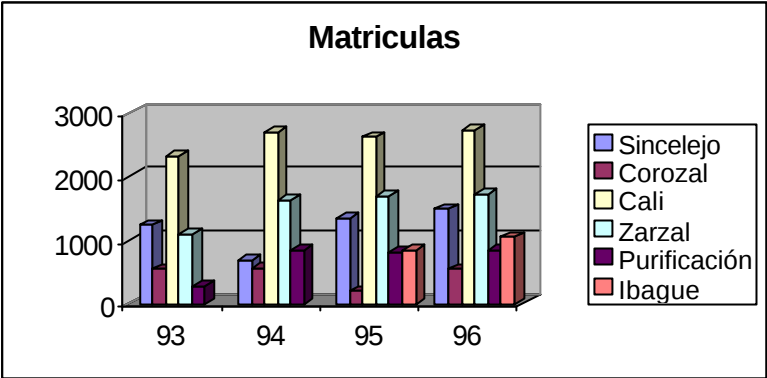
VARIABLES		TOLIMA				SUCRE				VALLE			
		IBAGUE		PURIFIC.		SINCELEJO		COROZAL		CALI		ZARZAL	
	Casos	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
REPROBADOS	ANOS												
	93	-	-	14	-	99	11	-	132	95	56	44	52
	94	99	-	34	59	77	13	49	133	16	46	59	86
	95	3	-	23	5	59	1	19	-	90	57	59	43
	96	11	-	5	12	47	8	7	42	112	114	11	19
	97	-	-	-	-	28	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Formularios c-600 DANE

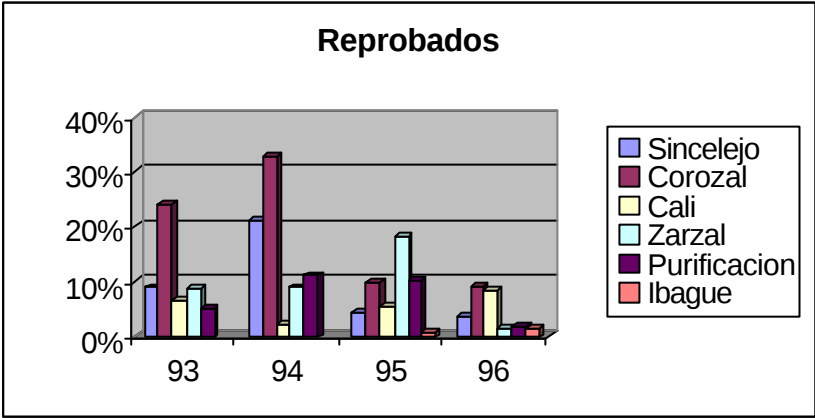
La deserción en el Tolima, según los casos estudiados en el municipio de Ibagué tuvo un incremento alto entre 1995 y 1996 (475%), En los casos de Purificación ha disminuido en 45 y 100% . En el departamento de Sucre, en ambos municipios ha disminuido la deserción.

En el departamento del Valle, el municipio de Cali ha aumentado la deserción en ambos casos en 10 y 22 % respectivamente; en Zarzal ha aumentado en el caso 1 el 17% y en el caso 2 ha fluctuado en todos los años habiendo un incremento en el último año respecto al anterior del 48%.

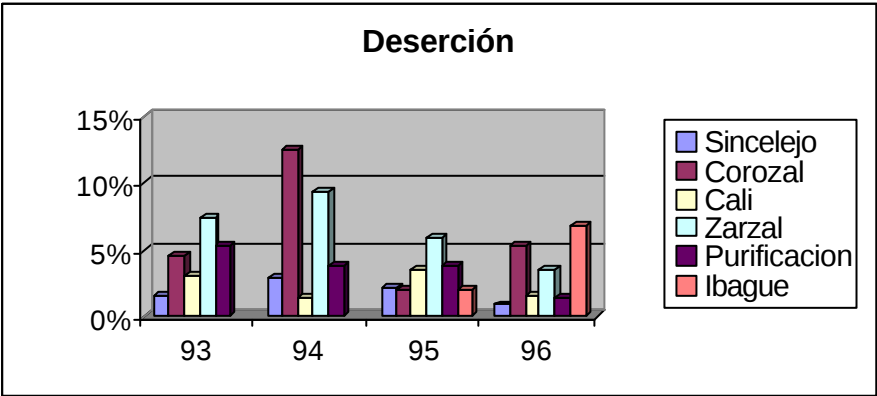
Gráfica 1. MATRÍCULAS



Gráfica 2. REPROBADOS



Gráfica 3. DESERCIÓN



4.2.3. Dificultades en el proceso

Las convergencias y divergencias identificadas ponen de presente como los actores del nivel departamental y municipal se encuentran en proceso de apropiación del sentido de la descentralización, pero aún desde una perspectiva de una administración por objetivos. Es de destacar el poco impacto que la medida ha tenido en la cultura organizacional de la administración pues los cargos se continúan asumiendo como funciones y no como competencias. Apenas se inicia en alguno de los tres departamentos, un pequeño cambio representado en la conformación de equipos de trabajo. En los cuales al no existir interacción, no podrán ser prenda de garantía para una nueva dinámica en los procesos educativos.

La descentralización en opinión de los actores consultados, tiene grandes dificultades las cuales se centran en lo financiero, administrativo y pedagógico, afectando la posibilidad de realizar una gestión eficiente. Las dificultades mencionadas son:

En lo financiero. No saber qué le corresponde del situado fiscal y de las transferencias de acuerdo a la Ley 60 a los municipios. La escasez de recursos para atender todas las necesidades especialmente en los departamentos menos desarrollados y en los municipios pequeños.

En lo administrativo. Rigidez en la destinación de los recursos. El conflicto de competencias y responsabilidades entre la nación, el departamento y el municipio, lo que genera resistencias e inconformidad entre las partes. Desarticulación entre el Plan de desarrollo Municipal y los proyectos educativos institucionales. Según la Supervisión y la Dirección de núcleo falta de autonomía, coordinación y claridad en las competencias entre estas dos instancias. Carencia de recursos para el cumplimiento de las funciones y de herramientas de trabajo en estos dos estamentos. Ausencia de participación de estos estamentos en la formulación del plan de desarrollo y en el presupuesto del sector, excepto en uno de los departamentos. En uno de los departamentos no hay conocimiento del banco de proyectos de inversión.

En la gestión. La ausencia de participación de las autoridades educativas municipales en las instancias donde se resuelven algunos problemas administrativos como son: la Junta de escalafón, Junta reguladora de matrículas y FER. Demora en los desembolsos por parte de los proyectos de cofinanciación, lo que lleva a la necesidad de cancelar los programas. Falta de herramientas para ejercer un control más directo sobre los docentes y sobre la calidad de la educación. Clientelismo, según uno de los departamentos, en la asignación de cupos para los estudiantes, en el manejo de la planta docente y en la asignación de los recursos, lo que resulta inexplicable si se tiene en cuenta que se dispone de planes de desarrollo y bancos de proyectos.

En lo pedagógico Para los directores de núcleo problemas de cobertura y calidad, sentido más en la capital y menos en el municipio. Falta de asesoría pedagógica por parte de las instancias responsables de ella. La congelación de las plantas docentes y las continuas solicitudes de traslados. Las funciones de asesoría de los Supervisores orientadas exclusivamente a los directivos docentes de los establecimientos oficiales y privados, a las autoridades municipales, las juntas de acción comunal en programas especiales del Ministerio de Educación, pero no a la institución escolar a través de sus miembros. En uno de los departamentos, falta de análisis y de propuestas para el paso de la primaria a la secundaria y de ésta a la educación media, diversas interpretaciones sobre la ley general, carencia de planes de capacitación a nivel del municipio.

Cuadro 5. INVERSIÓN MUNICIPAL EN EDUCACIÓN (en miles de pesos)

Departamento: SUCRE

Municipio Sincelejo

Año	1994	1995	1996
Rubros			
Funcionamiento	-	289.000	780.083
Infraestructura y dotación	-	22.500	710.001
Otros	-	9.000	-
Total		320.500	1.490.084

Municipio: Corozal

F Funcionamiento	144.723	258.734	991.285
Infraestructura y dotación	108.909	135.075	534.751
Otros	-	40.000	428.476
Total	253.632	433.809	1.954.512

Departamento: TOLIMA

Municipio: Ibagué

Funcionamiento	336.681	889.369	1.757.354
Infraestructura y dotación	611.409	2.405.382	1.324.150
Otros	85.784	96.016	511.615
Total	1.033.874	3.390.767	3.593.119

Municipio: Purificación

Funcionamiento	91.433	94.472	299.041
Infraestructura y dotación	100.139	377.395	228.397
Otros	30.015	52.199	22.012
Total	221.587	524.066	549.450

Departamento: VALLE

Municipio: Cali

Funcionamiento	3.313.891	5.933.939	8.395.258
Infraestructura y dotación	2.214.119	2.598.748	7.229.099
Otros	30.015	52.199	4.169.575
Total	5.558.025	8.584.886	19.793.932

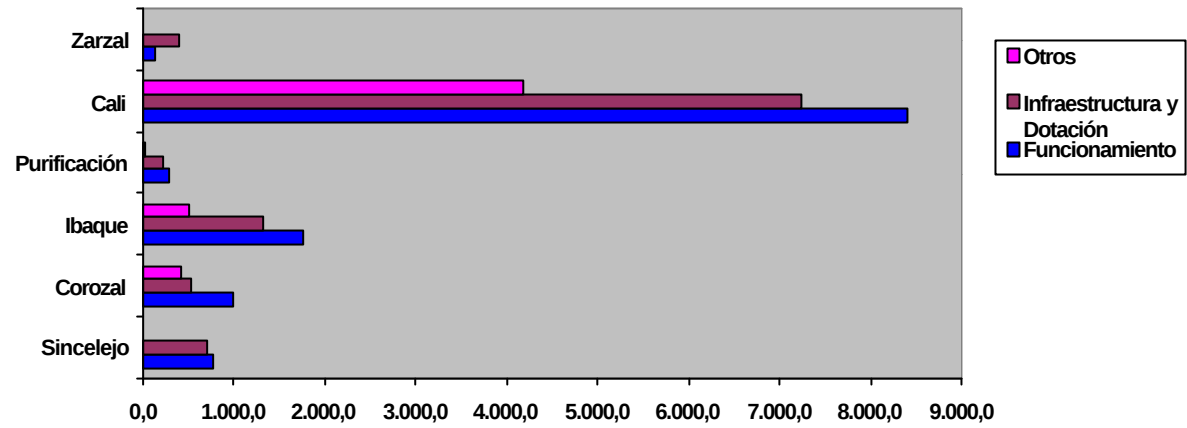
Municipio: Zarzal

Funcionamiento	19.001	110.427	142.490
Infraestructura y dotación	237.547	477.398	415.858
Otros	-	2.329	-
Total	256.548	590.154	558.348

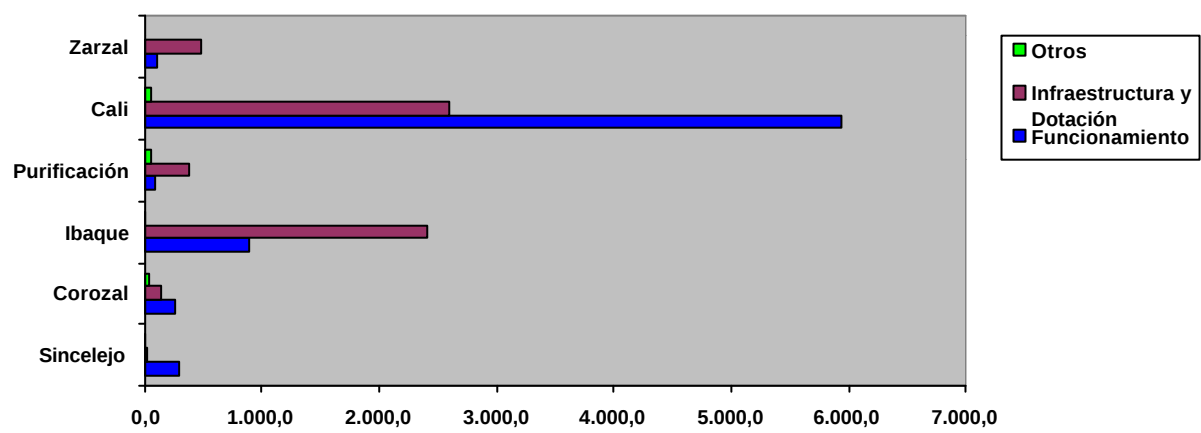
Fuente: D.N.P.

Los ítems por los cuáles se reciben estos recursos son por transferencias de la Nación en inversión forzosa y libre asignación 10%, por cofinanciación, por recursos propios, por créditos y por otros recursos como regalías y aportes del Departamento.

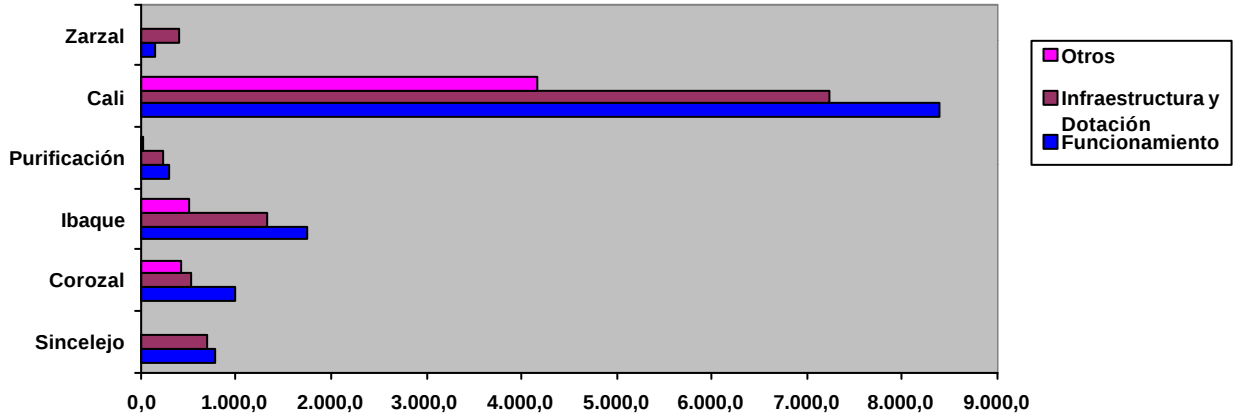
Año 1996



Año 1995



Año 1996



4.3. Indicadores

Uno de los resultados esperados de la investigación es la construcción de indicadores de aspectos cualitativos relacionados con el PEI, como son los de participación, identidad, comunidad, gestión y el mismo PEI proceso. Indicadores contruidos no desde la teoría sino desde la practica, es decir desde una lectura de la realidad para garantizar su viabilidad en futuras evaluaciones o mediciones.

Tema no resuelto plenamente, pero convencidos de que los encontrados en este proceso investigativo ya son una gran avance. En una investigación futura a partir de estos resultados se podrá observar el desarrollo del PEI desde diferentes fuentes (de realidad, de criterio y de sentido) determinando en cada una de ellas los ámbitos de acción y las exigencias para cada una de las categorías a las cuales en este estudio se le asignan unos indicadores (Participación, identidad, gestión y comunidad). Ver cuadro Nº. 6.

El PEI como proceso, conceptualizado a lo largo del trabajo significa autonomía, reflexión, discusión colectiva, participación, planeación, interacción entre los miembros de la comunidad, sentido de identidad, actitud positiva frente al cambio, deseo de cambiar, comunicación, compromiso, toma de decisiones democráticas, acciones cooperativas, gestión, evaluación permanente y retroalimentación. Proceso que implica compartir propósitos, valores, responsabilidades, el diseño de un diagnóstico estratégico con proyección a futuro en donde se explicita la razón de ser de la institución y criterios para la acción.

El PEI entonces se nutre de diferentes fuentes y criterios. Estos criterios son los siguientes:

1. **Pedagógicos** que dan cuenta de las concepciones pedagógicas, los enfoques propios de esas concepciones, el diseño y construcción de metodologías y didácticas pertinentes al modelo. Desarrollo de innovaciones.
2. **De gestión**, que tiene que ver con pensar colectivamente nuevas formas de organización institucional que posibiliten el desarrollo de innovaciones, que viabilicen la construcción de sentidos y significados compartidos, que posibilite la coordinación, la comunicación fluida y coherente entre las diferentes instancias institucionales y administrativas. Que desarrolle una capacidad para identificar necesidades, proponer alternativas de solución y adquirir compromisos frente a las mismas; capacidad de relacionarse con actores externos a la institución y la existencia de un liderazgo para animar los procesos. Capacidad para el uso y manejo eficiente de los recursos, para ampliar las fuentes de financiamiento, para definir metas a corto, mediano y largo plazo, para priorizar necesidades, para involucrar y comprometer a los miembros de la organización en la toma de decisiones, articulación de las acciones y el mejoramiento, en la organización, de los procesos y productos.
3. **Legales**, apropiación crítica y comprensiva de las normas para que haya una implementación creativa y posible y análisis de las implicaciones para la institución.
4. **Actitudinales**: apertura al cambio. Cambio de comportamientos, en los hábitos, en las maneras de relacionarse y de comunicarse, de pensar. Existencia de un sentido de pertinencia (hacer lo justo en el momento justo, definir prioridades de sentido y de tiempo) y de pertenencia (que una propuesta responda a las expectativas y aspiraciones de los actores).
5. **Valores institucionales**: Identidad con la institución por parte de los diferentes actores, con la comunidad y consigo mismo. (si se repiensa la institución, también debe repensarse el individuo). Pertenencia en la medida en que se comparten los propósitos fundamentales, la misión y visión de la institución y la de los actores, de lo que se desprende el compromiso de todos los actores y el desarrollo de acciones de cooperación.

6. **Comunidad:** tejido entre la identidad y la pertinencia. Definición del tipo de relaciones existentes entre los diferentes actores, el reconocimiento al otro, la capacidad de trabajo en equipo en torno a los propósitos comunes y los símbolos de comunicación. Significados compartidos, consenso en torno a los objetivos, a los problemas de la educación y del establecimiento, en torno a los temas de reflexión, toma de decisiones por acuerdos, comprensión del proceso por parte de los actores de la institución y de la administración.
7. **Participación:** espacios de participación para todos los actores del proceso institucional y territorial, aspectos de la participación, niveles y grados de participación, sentido de la participación, grupos de interés, incidencia de cada actor en las decisiones tomadas, claridad y explicitación de compromisos personales o institucionales derivados de la participación, impacto de la participación.

Cuadro No.6.INDICADORES DE PARTICIPACIÓN, GESTIÓN, IDENTIDAD Y COMUNIDAD (UN MODELO A FUTURO)

FUENTES DEL P.E.I.		PARTICIPACIÓN	GESTIÓN	IDENTIDAD	COMUNIDAD
DE REALIDAD	ANÁLISIS INTERNO	1. El estudio del origen y el desarrollo de la institución se ha hecho en grupos o equipos. 2. Los diagnósticos y proyecciones hechos consultan las aspiraciones de la comunidad.	1. Se analizan los logros y las dificultades de los procesos de gestión de la institución. 2. Se hacen los esfuerzos pertinentes a la consolidación de logros y superación de dificultades.	1. Es claro para los distintos actores el sentido del compromiso educativo de la institución. 2. Existen los mecanismos que promuevan la identidad de los actores con la institución.	1. Se considera que la comunidad educativa se construye en la búsqueda compartida de sentido. 2. Existe un sentimiento de comunidad.
	ANÁLISIS EXTERNO	1. Se han debatido las políticas y líneas educativas que rigen en el país. 2. Se han debatido las articulaciones de la institución con las políticas vigentes	1. Se articula la gestión institucional con la gestión de los entes locales y/o municipales. 2. Se crean mecanismos para garantizar la gestión de los entes locales y/o municipales.	1. Se superan las incoherencias existentes entre la propuesta de la institución y el nivel local y/o municipal. 2. Los actores consideran socialmente relevante la propuesta institucional.	1. Se involucran organizaciones, grupos e instituciones del entorno. 2. Se distinguen y se entienden las relaciones con los niveles micro y macro de comunidad.
DE CRITERIO	PEDAGÓGICO	1.Existen análisis compartidos sobre la concepción pedagógica de la institución. Se analizan conjuntamente los procesos de desarrollo pedagógico de los alumnos.	1. Se entiende que los procesos pedagógicos también ameritan nuevas formas de gestión. 2. Se promueve el debate pedagógico orientado a la construcción de saberes.	1. Existe unidad en la concepción pedagógica y diversidad metodológica en su desarrollo. 2. Existe seguimiento y evaluación de los procesos pedagógicos para su ajuste.	1.Se promueven grupos de estudio pedagógico entre docentes, directivos y/o estudiantes. 2. Se consideran importantes las relaciones con comunidades científicas externas.

FUENTES DEL P.E.I.		PARTICIPACIÓN	GESTIÓN	IDENTIDAD	COMUNIDAD
	ADMINISTRATIVO	1. Se piensan colectivamente nuevas formas de organización institucional. 2. Se aprovecha el Gobierno Escolar para mejorar el clima organizacional.	1. Se apropian nuevas formas de pensar, dirigir y orientar la institución educativa. 2. Se articulan dinámicamente los procesos administrativos, pedagógicos y culturales.	1. Se promueve el trabajo en equipo como una forma de compromiso con la institución. 2. El liderazgo se comparte y se asume, más que como control, como motivación.	1. Se superan las barreras que surgen entre el trabajo administrativo y el trabajo pedagógico. 2. Se involucra a los padres de familia en la comprensión de los procesos administrativos.
	LEGAL	1. Se difunden y estudian las normas que rigen para la educación del país. 2. Se analizan en conjunto las implicaciones que el marco normativo vigente tiene para la institución.	1. Se promueve el debate acerca del sentido de las normas vigentes y las que surgen. 2. Se impulsa la aplicación creativa de las normas a las necesidades institucionales.	1. El Gobierno Escolar tiene pleno reconocimiento de la comunidad educativa. 2. Los actores entienden las normas de la institución como mecanismos de cohesión.	1. Se tiene un conocimiento claro de las responsabilidades de la comunidad educativa frente a la educación del país. 2. Existe "sintonía" entre los estamentos acerca de la importancia del marco normativo vigente.
DE SENTIDO	PROPÓSITOS	1. Se han construido propósitos comunes a todos los actores de la institución. 2. El P.E.I. tiene un carácter propositivo, más que reactivo, compartido por los distintos estamentos de la comunidad educativa	1. Se vela por el permanente desarrollo de los propósitos institucionales y su correspondiente apropiación por los distintos actores. 2. Existe apertura hacia la generación de nuevos propósitos acordes con nuevos retos.	1. Se promueve la identidad con la institución a través de propuestas de desarrollo. 2. Se adelantan labores de educación, de persuasión y formación sobre los propósitos institucionales.	1. La comunidad misma es considerada un propósito del trabajo institucional. 2. Se asumen los propósitos institucionales como guías del trabajo en comunidad.

FUENTES DEL P.E.I.		PARTICIPACIÓN	GESTIÓN	IDENTIDAD	COMUNIDAD
	VALORES	1. Los propósitos compartidos han generado valores institucionales. 2. Los valores generados han sido apropiados y aplicados por los distintos actores.	1. Se fomenta el cultivo de los valores de la institución mediante modelos de acción. 2. Se mantiene un análisis permanente sobre el sentido de los valores en el contexto institucional.	1. La identidad con la propuesta institucional se trabaja como un valor compartido. 2. Se promueve la identidad de cada actor a través de proyectos de vida.	1. Los valores institucionales se asumen como constructores de comunidad educativa. 2. La comunidad educativa de la institución se piensa en relación con la comunidad nacional.
	ACTITUDES	1. La apertura al cambio es una actitud que los actores institucionales comparten. 2. Se analizan conjuntamente los pros y los contras de los cambios impulsados. 3. Existe sentido de pertenencia de los actores.	1. Se impulsa el pensamiento sistémico como una herramienta clave del cambio. 2. Se propende por la superación de modelos mentales que retardan el progreso.	1. Las normas derivadas de los valores institucionales son claramente compartidas por los distintos actores. 2. Se hacen reconocimientos a los esfuerzos de quienes generan identidad con la institución.	1. Se considera la búsqueda compartida de sentido como eje dinamizador del cambio. 2. Toda actitud ajena a los intereses de la comunidad es identificada y reeducada.

4.4. Lecciones aprendidas

Estas lecciones se derivan tanto de la comprensión y valoración del proceso llevado en las instituciones para la construcción del PEI, como de los cambios y dificultades percibidos por cada uno de los actores que han participado en el proceso de reforma, unos a nivel de la institución y los otros desde la administración del sector.

1. Los niveles de participación se han percibido de manera diferente entre los actores institucionales, lo cual tiene que ver con el grado de desarrollo del PEI. Según los alumnos, por el hecho de que aún no se les ha vinculado lo suficiente. Dado que se observa en ellos una actitud abierta y un deseo manifiesto de participar y de intervenir más en todos los asuntos relacionados con la institución y con su proceso formativo, situación que es más evidente en las instituciones donde el PEI no se ha desarrollado como un proceso sino como un documento, es decir en aquellas instituciones donde se ha cumplido con lo formal de la norma pero no se ha generado ninguna discusión entre los miembros de la comunidad educativa, para hacer de éste un proceso y una vivencia cotidiana.
2. Igualmente en las instituciones caracterizadas por tener un PEI proceso, aun existen problemas relacionados con la escasa participación de los padres de familia. Lo que puede ser consecuencia, de lo expresado por ellos mismos, del hecho de que aún no se les ha tenido en cuenta o que no existen unos mecanismos de convocatoria motivantes y estimulantes frente a cultura escolar en la que al padre no se le requiere sino para la entrega de informes o cuando se realiza alguna actividad donde su presencia es requerida para aportar recursos o para otro tipo de apoyo. Se menciona igualmente dificultades en la comunicación y de escasa información sobre el proceso de la reforma, situación crítica en circunstancia, como las actuales donde el padre de familia tiene un papel protagónico y central en el proceso.
3. La participación es el eje para modificar la cultura institucional, es un dispositivo para generar procesos de organización, gestión, planificación y construcción de un sentido de identidad y pertenencia frente a la institución y a la comunidad. Se observa un proceso de concientización, de un despertar ante la realidad, lo que ha llevado a un cambio en las formas de pensar y de actuar de los diferentes actores de la institución, creándose de esta manera una nueva lógica institucional que ha conduce a la democratización, apertura y flexibilidad de la institución escolar.
4. Se vive un proceso de replanteamiento del sentido de la escuela y de la educación. Se observa, en general, una apropiación de la conceptualización de lo que es el PEI por parte de los diferentes actores, con unos efectos más allá de lo establecido, especialmente en lo que tiene que ver con la organización escolar. Existe claridad, entre los diferentes actores de la institución frente a reconocer que la norma no es suficiente para transformar la realidad, pero que ha llevado a orientar el quehacer de la institución con resultados en el proceso muy positivos.
5. Aún no se vislumbran transformaciones muy claras en lo pedagógico, aun cuando hay indicios de que se va por buen camino. El PEI y su proceso de elaboración ha conducido a un despertar una consciencia frente a la responsabilidad que le compete a cada uno de los miembros de la comunidad en el mejoramiento y transformación de la institución escolar. Ha hecho que el problema de la educación se sienta como propio. Además de existir una necesidad de cambiar, hay una disposición al cambio.
El PEI esta abonando el terreno en instituciones y en sus actores para lograr cambios y transformaciones en lo organizacional, cultural y educativo.
6. PEI proceso es una opción pedagógica para transformar las prácticas pedagógicas y sociales. Hizo que los diferentes actores volvieran la mirada hacia la propia institución y sus procesos con un

sentido colectivo. PEI a través del cual se reconstruye un saber pedagógico. El aspecto económico, no es el punto de partida, es la consecuencia cuando se ha despertado la conciencia sobre la necesidad de realizar una mejor gestión para poder materializar los sueños y propuestas.

7. Pensar las instituciones como un proyecto, que implica una dinámica de mirarse internamente y en relación con el contexto, que promueve la creatividad, la innovación y entusiasmo a sus actores a representar a cabalidad su papel. Se despierta un deseo de búsqueda colectiva por mejorar las condiciones personales e institucionales. Se trasciende la tendencia tradicional de que la escuela sea vista como un establecimiento que cumple unas funciones y sigue las normas de manera acrítica, pero sin un sentido social ni productivo a nivel individual y colectivo, dada la rigidez de su estructura, el apego a ordenes externas, en ocasiones contradictorias con su naturaleza y la indiferencia frente a todo por parte de sus estamentos.
8. La política ha cumplido un papel de orientador y jalonador de procesos, es el marco de referencia para el cambio en todas las instituciones, el viraje hacia una concepción de pedagogía, educación y evaluación diferente a las que se venían utilizando alimentó el debate, determinó prioridades frente a los temas a reflexionar, cambiando el sentido de responsabilidad y compromiso de los maestros y alumnos fundamentalmente. Lo cual también puede ser consecuencia del desgaste de los viejos modelos y formas de pensar.
9. El éxito del proceso a nivel de la institución se debe a que muchas de las cosas planteadas en la Ley se venían dando en la institución desde antes, pero con la elaboración del PEI se convirtieron en objeto de reflexión y se hicieron explícitas. Lo que no pasa a nivel de la descentralización, pues antes de la norma todas las decisiones y el control dependía del nivel central y la autonomía de la entidades territoriales y del los actores del sector no existía, luego esto significa modificar una cultura arraigada a unas tradiciones en donde los funcionarios se dedicaban a cumplir con las funciones asignadas pero no a pensar en propuestas ni a realizar proyectos en los cuales se involucrara a las instituciones escolares. Este cambio y el percibido en la actitud de los actores pueden ser la clave en la recuperación de un par de generaciones que se podrían considerarse perdidas.
10. La existencia de una conciencia colectiva sobre la importancia de la planeación para poder identificar los problemas, detectar las necesidades, priorizar las acciones y proyectar programas las a corto, mediano y largo plazo para obtener resultados no coyunturales sino en la perspectiva de los cambios y las transformaciones.

5. Conclusiones

1. La preocupación central detectada en las instituciones estudiadas está fuertemente relacionada con la opción que representa el PEI para mejorar la educación y fortalecer la institución escolar, no tanto por el hecho de cumplir con lo formal de la norma, etapa al parecer superada, pues no se observó en ninguna de las instituciones la preocupación por el desarrollo de los 14 puntos del 1860.
2. Se puede afirmar, que la única diferencia entre instituciones que presentan un alto grado de avance en los logros del PEI e instituciones que muestran un estado muy incipiente de realización de esos logros, estriba en la capacidad de gestión para materializar los anhelos. Los propósitos están diseñados, de manera menos o más explícita, lo que falta es su concreción que requiere acción. Ello significa que aunque aún no se pueda hablar con rigurosa propiedad de un PEI proceso, el nivel de apropiación que los actores ha hecho frente a sus propias propuestas es muy significativo, lo suficiente como para garantizar notables avances hacia el futuro.
3. Existe una sensación generalizada de que el PEI ha fortalecido un cambio de actitud y de mentalidad, como también el hecho de que se ha despertado un sentido de pertenencia y que existe un mayor nivel de compromiso por parte de todos los actores con la institución.
4. En cuanto a la autonomía, la idea generalizada es la de un avance, especialmente en lo pedagógico, pero persiste el sentimiento de una especie de choque entre lo que las instituciones quisieran hacer y lo que las normas y condiciones externas a la institución les permiten. Obstáculos relacionados no solamente con la carencia de recursos económicos y humanos, sino con la falta de comprensión y apropiación crítica de las normas y las políticas por parte de las autoridades educativas que tienen bajo su responsabilidad la asesoría a las instituciones escolares
5. Es evidente el deseo de directivos, docentes, alumnos y, en menor proporción, padres de familia, de acceder a una dimensión de la educación que supere los esquemas convencionales. Hay un reconocimiento generalizado sobre la importancia de los procesos de participación y su incidencia en el cambio de actitud en las personas, en relaciones interpersonales más abiertas y flexibles y en la búsqueda de acuerdos para la toma de decisiones.
6. Las instituciones visitadas se asemejan en la tendencia a generar procesos internos muy valiosos, tanto en lo pedagógico como en lo cultural, lo organizativo y administrativo. Tendencia identificada más desde el aprovechamiento de las aperturas dadas por las nuevas normas que desde la existencia de procesos de capacitación, de reflexión y de debate acerca de las nuevas concepciones y formas de la gestión educativa. Si no se favorece esta capacitación – reflexión – acción, y, de otra parte, persisten los vicios que desconectan a las instituciones de las autoridades educativas municipales y departamentales, es evidente el riesgo de un desgaste institucional ocasionado por la falta de horizontes conceptuales y metodológicos cada vez más claros y/o por el desánimo que ocasiona la falta de respuesta estatal a los compromisos adquiridos.
7. El PEI es, sin duda alguna, el gran instrumento del cambio que, por ahora, se centra en la institución, como es de su naturaleza, pero que comienza a desbordarla en cuanto la participación se ha convertido en el eje de construcción de comunidad educativa que poco a poco compromete a la familia y a la sociedad en general y trasciende la escuela.
8. En el proceso resulta bastante significativo, las apreciaciones que sobre el sentido del PEI y sus logros más destacables tienen los estudiantes de las instituciones visitadas, las cuales están ligadas al un sentimiento de compromiso con el mejoramiento de la educación, el cambio de

actitud y un mayor compromiso con la institución y su formación, perspectiva con la que se identifican los padres de familia. En los docentes y directivos se evidencia esta opción, pero aún hay más apego a cumplir con la norma que a valorar que a disfrutar el proceso y sus resultados.

9. No parece, de acuerdo a los casos estudiados, que exista una relación directa entre la calidad del PEI y el contexto socio económico, parece que importa más las características propias de cada establecimiento y la forma como el PEI es asumido por los diferentes actores, que frente a las dificultades se las ingenian para solucionar sus problemas.
10. Con la descentralización educativa, tal como lo han manifestado los diferentes actores se ha mejorado la cobertura, se han disminuido las tasas de repitencia y deserción y se ha incrementado la inversión en educación. Pero aún existen serias dificultades para que las instituciones se beneficien de la descentralización por la carencia de criterios claros y transparentes para la asignación de los recursos tanto humanos como económicos.
11. Se plantea la necesidad de reconceptualizar desde la práctica el sentido del liderazgo, no como asignación a una jerarquía o función, sino en términos de que el líder es el que sabe trabajar en equipo, el que se pone al nivel y condiciones del otro, que es una persona comprometida con un bien común, con los intereses del colectivo, el que promueve las ideas de los demás, el que es para los demás una persona confiable e imitable. Características que desde el estudio realizado, se le pueden asignar únicamente al Personero Estudiantil. Lo que no significa desconocer el papel protagónico que el proceso del PEI han jugado ciertos maestros y directores. Pero hay que reconocer que lo que más cuesta a los adultos(directivos, docentes, padres y autoridades) y especialmente a los maestros es trabajar en equipo, reconoce y valorar al otro. Lo que ha sido una de las ganancias en las instituciones donde el PEI es un proceso.

6. Bibliografía

- ALDANA V. Eduardo y CABALLERO Piedad " La Reforma Educativa en Colombia Desafíos y Perspectivas". Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, Colombia. Julio de 1997.
- BIRGIN ,Alejandra. "Proyectos escolares y contexto de reforma" En Memorias Foro sobre Proyecto Educativo Institucional". Instituto SER de Investigación, Bogotá, 1996.
- BORJA, Jordí. "Estado, descentralización y Democracia". Foro Nacional por Colombia, Bogotá, D.C., 1989.
- BOYDELL Tom "Autodesarrollo gerencial. Limusa Noriega Editores, México 1995.
- BUSTAMANTE D. y CABALLERO P. "La ley general de Educación, una herramienta para el cambio?. Universidad Javeriana, Bogotá, 1992.
- CABALLERO P, Piedad. " La Reforma Educativa en Colombia" En Educación y Cultura No. 35. 1991.
- CABALLERO P. "La escuela y los procesos escolares en la promoción automática" CIUP, Bogotá. D:E: 1990.
- CABALLERO Piedad "Los procesos de gestión educativa en el marco de la descentralización" Revista Colombiana de Educación" No. 33 Bogotá 1996.
- CABALLERO Piedad " Estudio Prospectivo de Educación. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, Colombia. Octubre de 1996.
- CABALLERO, Piedad, "Proyecto Educativo Institucional: una oportunidad para ser autónomos" En revista ARTE Y CONOCIMIENTO. Vol 2. Corporación Universitaria Iberoamericana. Bogotá, 1996.
- CABALLERO, Piedad . La Reforma educativa y Ley General de Educación, en revista EDUCACION Y CULTURA. No. 33 , Bogotá 1993
- CARDONA OSSA. Guillermo. "Constitución y Calidad de la Educación". En Revista Javeriana 588. Santafé de Bogotá, D.C., septiembre 1992.
- CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO. El ambiente de investigación educativa en países de desarrollo. Bogotá, 1985. 326 p.
- CIDE, La Construcción de lo Local en los Sistemas Educativos Descentralizados, Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia, Espínola Viola, Santiago, diciembre de 1994.
- CIDE, Transformación en los Procesos de Gestión Educativa en el Marco de la Descentralización, El caso de Chile, Informe Final, Espinola Viola, y otros, diciembre de 1995.
- CINTERPLAN "Conceptualizaciones y metodología para la gestión de instituciones escolares a nivel local: El proyecto de plantel. Caracas,1993.
- COLOMBIA. Estudio sobre la Capacidad de los Gobiernos Locales: Más allá de la Asistencia Técnica, Informe No. 14085-CO, 19 de julio de 1995, Documento del Banco Mundial.
- DELORS, Jacques. "La Educación es un tesoro" Informe Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. UNESCO, 1996

- DURAN, José Antonio. El Proyecto Educativo Institucional, Cooperativa Editorial Magisterio, Bogotá, 1994
- ELMORE Richard y otros. "La reestructuración de las escuelas" Fondo de Cultura Económica" México 1996.
- FRIGERIO Graciela, Tiramonti Guillermina; Informe Final, Proyecto Transformaciones en los Procesos de Gestión Educacional en el Marco de la Descentralización, Estudio de cuatro países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia). El caso Argentino. Aportes para pensar y resignificar la descentralización educativa. Flacso. Septiembre de 1995.
- FUNDAP/IESP, Vera Lucia, y otros, Novos padroes de Gestao Educacional no Contexto da Reforma do Estado a Experiencia de Minas Gerais, Sao Paulo, outubro de 1995.
- GROVER D Karen y otros. "La Medición y sus contextos de aplicación." Editorial Paidós. 1996.
- HERMEL Philippe "La Gestión Participativa". Ediciones gestión 2.000, Barcelona, 1990.
- INSTITUTO SER DE INVESTIGACIÓN, Transformación en los Procesos de Gestión Educativa en el Marco de la Descentralización, El caso de Colombia , Informe Final Caballero P. Piedad, Hortensia Manrique, diciembre de 1995.
- KAGONO, Tadao y otros, (1994), Estrategia y Organización, Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- KLIKSBERG Bernardo, (CINTERPLAN) "Gerencia Social: una revisión de situación. Caracas, 5 al 6 de Septiembre de 1994.
- MALKOVA ZOYA, en BOSCO, B. Juan. "Reflexiones en Torno al mejoramiento de la Calidad de la Educación" UNESCO. Boletín No. 29 Diciembre de 1992. Proyecto Principal de Educación.
- MARTINEZ BOOM Alberto. La enseñanza como posibilidad del pensamiento. En: Pedagogía, discurso y poder. Bogotá, Prodic, 1990.
- MATUS, Carlos (1987), Política, Planificación y Gobierno, sin editar.
- MATUS, Carlos (1994), Método Altadir de Planificación Popular, MAPP, Fondo Editorial Altadir, Bogotá.
- MIKLOS Tomas y TELLO Ma. Helena. "Planeación Prospectiva". Limusa Noriega Editores. 1996.
- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. "Reflexiones sobre los proyectos educativos institucionales y guía para la construcción de planes operativos. Bogotá, 1994.
- MOLINA, Carlos G., LORA, Eduardo y URRUTIA, Miguel. "Un plan de desarrollo de desarrollo humano de largo plazo para Colombia", En Revista Coyuntura Social 6. Fedesarrollo. Santafé de Bogotá, D.C., julio de 1992
- PRAWDA J., VELEZ E. , "Políticas para mejorar la calidad de la educación en la primaria" UNESCO, Boletín 29 . Diciembre de 1992, Proyecto Principal de Educación.
- Sallenave, Jean-Paul (1985), Gerencia y Planeación Estratégica, Norma, Bogotá.

SARMIENTO E. "Los nuevos desafíos del desarrollo" Fundamentos y prácticas. Tercer Mundo. Bogotá. D. E. 1989.

SENGE Peter "Management y contexto: La Quinta Disciplina. Ediciones Juan Garnica, Barcelona 1995.

SENGE, Peter M. (1992), La Quinta Disciplina: El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje, Granica, Barcelona.

THE ROYAL DUTCH/SHELL GROUP. (1995), Global Scenarios 1995-2020.

VELASQUEZ F. "La gestión municipal, para quien? Revista Foro No. 11. Bogotá, 1990.

WINKLER, D. "La descentralización de los sectores sociales: la organización de la educación en países seleccionados" Banco Mundial, 1991